

## Editoriale

---

Con l'approvazione definitiva della proposta di legge Calderoli sul federalismo fiscale il processo autonomistico ha ripreso vigore. Trattandosi di una legge delega, la norma delinea solo le linee guida e le componenti principali del rinnovato modello di finanziamento del sistema delle autonomie. Poiché i principi contenuti nella legge sono molto generali la concreta attuazione della riforma delle relazioni finanziarie tra i governi che operano ai differenti livelli potrà avere esiti molto differenti. Molte sono le considerazioni e le avvertenze che sono state avanzate a questo riguardo. In particolare, due sembrano importanti. La prima ricorda che la riscrittura delle entrate degli enti sub statali prefigurata dalla legge manca di un importante elemento di conoscenza: l'analisi quantitativa delle poste in gioco. La seconda concerne le difficoltà di raggiungere il nuovo equilibrio tra centro e periferia per l'evidente conflittualità che esiste tra le strategie dei diversi attori che sono in gioco. I meccanismi previsti dalla legge delega hanno fatto emergere, ad esempio, un pericoloso conflitto tra amministrazioni regionali da un lato e amministrazioni locali dall'altro in relazione alla ripartizione delle competenze, ai poteri delle prime sulle altre, all'individuazione e gestione dei canali tramite cui fluiscono i trasferimenti finanziari. Comunque sia, il cantiere dell'attuazione del Titolo V della Costituzione si è riaperto ed è sembrato opportuno dedicare un numero di *Prisma* all'analisi di alcuni aspetti importanti dei rapporti tra Stato ed enti territoriali.

L'apertura di questo numero della rivista è a firma di Aldo Nove. Si tratta di una poesia sugli strumenti finanziari derivati. Ermetica, come ai più risultano anche queste forme di finanziamento dei bilanci, pubblici e non. Per rendere più comprensibile le ragioni dell'utilizzo di questi strumenti finanziari, nella sezione dedicata al contesto locale si riportano la registrazione del forum su finanza pubblica e finanziamento con derivati ed un utile glossario in tema.

La sezione "Questioni generali" si compone di 4 contributi. Il primo di Lorenzo Robotti propone una sintesi delle ragioni economiche della riforma del settore pubblico in senso federale. Alla teoria, che dà indicazioni su come la finanza pubblica debba essere strutturata, segue la rassegna della letteratura che descrive gli assetti organizzativi che concretamente si riscontrano nei diversi paesi. La realtà, forgiata più dagli accidenti storici che dai disegni razionali, è assai diversa da quella prefigurata dalla teoria e ciononostante questa resta essenziale per indirizzare le attuali riforme strutturali. Il secondo articolo, di Franco Osculati, esamina e commenta il testo della legge delega recentemente approvato. Un aspetto critico del progetto di riforma che viene evidenziato dall'autore è l'insufficiente peso assegnato alla fiscalità autonoma. Viene ricordato come nel testo della delega si continui a

prevedere l'abolizione prossima dell'IRAP e che nel recente passato sia stata gradualmente eliminata l'ICI sulla prima casa. Il futuro della finanza locale vedrà, di conseguenza, accrescersi il peso dei trasferimenti dal centro e delle compartecipazioni con possibili effetti negativi sul livello di responsabilizzazione degli amministratori locali. Un secondo aspetto che andrebbe più meditato è la ripartizione delle spese in due categorie. Per una di queste (evidentemente valutate più importanti dal legislatore) il sostegno della finanza centrale è molto generoso. Per la categoria residuale è limitato. Alla categoria residuale appartengono le spese per il sostegno dell'economia. Perché, conclude Osculati, preordinare agli interventi di politica per lo sviluppo un minore sostegno? Proprio ricollegandosi al primo aspetto critico della riforma evidenziato da Osculati, Paola Renzi sottolinea le difficoltà per la regione di esercitare una vera autonomia tributaria per la risicata possibilità di scelta di un presupposto di imposta che non violi il principio della doppia imposizione. La tassazione ambientale che pur potrebbe avere dei margini di sviluppo operativo presenta ambiguità di identificazione relativamente all'esercizio del potere normativo. Per gli enti locali l'art. 117 della Costituzione non prevede la possibilità dell'esercizio diretto del potere normativo per cui l'autonomia tributaria è ancora di più compromessa. L'autrice prospetta allora l'opportunità di sostenere le entrate tributarie più che attraverso l'introduzione (comunque problematica) di nuovi tributi locali promuovendo la maggiore partecipazione degli enti all'accertamento delle imposte esistenti. L'articolo di Barozzetti e Vadalà tratta dell'aiuto che la riforma in senso federale della pubblica amministrazione può dare alla politica di riduzione del debito pubblico. Secondo gli autori, la revisione delle regole che riguardano l'indebitamento delle Regioni e degli enti locali può contribuire al contenimento del debito pubblico e può incentivare l'utilizzo efficiente delle risorse a condizione che tali regole siano collegate a quelle riguardanti le procedure e i saldi di bilancio degli enti sub statali. In sintesi, può essere opportuno muovere verso una norma che limiti l'indebitamento alla copertura degli investimenti (la c.d. golden rule) più stringente, controlli di mercato più stretti, divieti all'attuazione di operazioni finanziarie che spostino in avanti nel tempo gli oneri per il bilancio pubblico, informazioni più estese sulla situazione patrimoniale degli enti.

La sezione dedicata all'analisi della realtà regionale si apre con un contributo in cui Ermini e Fiorillo prospettano le difficoltà che gli enti locali si troveranno a fronteggiare se, insieme alla delega delle nuove funzioni amministrative, non riceveranno adeguate risorse finanziarie per espletarle. La soluzione principe è ovviamente quella richiamata nei contributi di Osculati e Renzi e cioè la maggiore autonomia finanziaria, tributaria e gestionale. Resta, comunque, un problema: anche disponendo di risorse finanziarie in misura adeguata, i piccoli comuni (sono la maggioranza nel nostro paese) hanno la capacità professionale per gestire in modo economico ed efficace le funzioni loro assegnate? Per Ermini e Fiorillo la via per tenere insieme i vincoli della finanza pubblica e la fornitura adeguata dei servizi pubblici è la cooperazione tra i governi locali ed in particolare l'Unione di Comuni. Nell'articolo si ricordano le ragioni teoriche che sostengono questa tesi e vengono

sottolineate le condizioni finanziarie che vanno rispettate per assicurare stabilità ai contratti di associazione tra i comuni. La parte finale del saggio illustra con dati quantitativi l'esperienza dei comuni marchigiani e mostra come la cooperazione tra enti abbia spesso portato a miglioramenti quantitativi e qualitativi dei servizi offerti. Il secondo articolo della sezione "Contesto locale" è di Raffaella Santolini e cerca di verificare se nelle Marche sia riscontrabile l'esistenza del ciclo elettorale nelle scelte di politica fiscale dei politici locali. Da tempo la letteratura ha evidenziato l'esistenza di comportamenti dei politici giustificati più dalla ricerca del consenso tra gli elettori che da genuine esigenze della collettività. Secondo la teoria del ciclo elettorale questo tipo di comportamento è più probabile nelle fasi pre-elettorali perché il politico in carica ha un interesse immediato a mettere in atto misure ed interventi a sostegno della crescita economica e dei redditi personali e a cercare in questo modo di orientare a suo favore il voto dei cittadini. Le verifiche empiriche di questa teoria non sono sempre robuste. In questo caso le stime mostrano che i governi comunali marchigiani hanno tendenzialmente ridotto l'aliquota ICI negli anni in cui si sono tenute le elezioni per il rinnovo degli organi del comune. La parte finale della sezione riporta la registrazione del Forum sull'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte degli enti locali marchigiani. La possibilità di avvalersi di operazioni di finanza derivata è stata salutata dai governi locali come un'opportunità da non perdere per la sua presunta capacità di provvedere alle esigenze finanziarie del bilancio a costi ridotti. Più di 700 amministrazioni comunali e un terzo delle province italiane hanno aderito alle offerte avanzate dal mercato finanziario attratti dalla possibilità di risparmiare risorse da utilizzare per interventi che altrimenti, con i vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità, non sarebbe stato possibile effettuare. Come è stato ampiamente ricordato dalla stampa nazionale, la realtà si è rivelata diversa dalle aspettative perché i Comuni e gli altri enti hanno subito, alla fine, un aggravio dei costi dei finanziamenti. Il Forum ha registrato la convergenza dei partecipanti su alcuni punti. In primo luogo si è constatato che in generale i Comuni non hanno l'esperienza, le capacità e la struttura tecnica per gestire questo tipo di operazioni. Le amministrazioni si sono avvalse di *advisor* operanti nel mercato bancario col risultato che in molti casi questi professionisti hanno curato più gli interessi delle banche che non quelli dei governi locali. In secondo luogo si è toccato con mano che la finanza derivata non è la bacchetta magica che risolve i problemi finanziari: quando le prospettive di guadagno sono alte, alto è pure il rischio. Per finire si è affermata l'esigenza di una maggiore regolazione dell'uso dello strumento da parte degli enti. Il coordinamento dei testi è stato curato da Isabella Bellini Bressi. La sessione si conclude con un articolo a firma di Filippo Cossetti che ha lo scopo di novellare, in forma di glossario, le principali attività, i profili professionali, le operazioni e le azioni che animano il mondo della finanza. Riteniamo possa essere un utile strumento, anche per meglio approfondire e comprendere il lato più "tecnico" della questione qui presentata.

L'Osservatorio IRES presenta un dettagliato studio di Novella Lodolini sul peso, la struttura e l'evoluzione della spesa per le politiche sociali condotte dagli enti lo-

cali marchigiani. L'analisi rivela che a livello regionale non esistono particolari differenze sul peso finanziario di queste politiche quando si prendano a riferimento le spese sostenute in altre regioni o a livello nazionale. Se si considerano invece i valori comunali si riscontrano differenze tra grandi e piccoli enti. I comuni di minore dimensione, pur disponendo di risorse per abitante in misura non dissimile dagli altri, spendono meno nel settore del welfare perché hanno un bilancio maggiormente impegnato e irrigidito dalle spese di funzionamento. Penalizzati sono soprattutto i servizi sociali mentre più allineato è il livello della spesa per lo sport, la cultura e l'istruzione. Se si analizza l'evoluzione delle poste di bilancio, lo studio mostra come, a fronte di una costante crescita di importanza delle spese per il welfare, le entrate manifestino un andamento ciclico. In pratica anche le spese per il welfare costituiscono una posta che irrigidisce il bilancio degli enti e che è destinata a non diminuire di importanza nel futuro. È necessario allora cautelarsi dal rischio finanziario e dal rischio di un'offerta di servizi sociali differenziata tra i comuni attivando un sistema di collaborazione tra gli enti che coniughi la maggiore economicità di gestione all'omogeneità ed equità di trattamento.

Questo numero di *Prisma* si chiude con due contributi fuori dal tema monografico. Il primo è un contributo di Massimo Paci sulla discriminazione di genere e la partecipazione al mercato del lavoro. L'autore prende atto di alcuni importanti cambiamenti in atto - l'emergere di un modello di welfare non più fondato sul capofamiglia maschio ma sul cittadino (neutro quanto a genere), la tendenza al riconoscimento giuridico ed economico del lavoro di cura, la riduzione del tempo dedicato alla famiglia dalle donne (e l'aumento correlato dell'impegno degli uomini) - e si pone il problema di come consolidare queste tendenze e impedire, per così dire, una divisione di genere "di ritorno". A suo parere la diffusione del part-time potrebbe aiutare ad affrontare questi problemi. Il part-time è stato sino ad ora appannaggio delle donne (e in questo senso ha avallato la discriminazione di genere); si tratta ora di estendere questa forma di partecipazione al processo produttivo e renderla più accetta a tutti: se tutti lavorano part-time, nessuno è discriminato.

Il secondo contributo, a cura di Gianluca Busilacchi, è la trascrizione dell'intervista a Philippe Van Parijs in cui il filosofo belga discute sulla possibile istituzione di politiche di reddito garantito universali e non condizionate. Il reddito universale o di base vanta una lunga tradizione (l'idea è stata avanzata per la prima volta nell'*Utopia* di More) tuttavia ha sempre trovato tiepida accoglienza per i presumibili elevati costi, per la ridotta incidenza redistributiva rispetto alle tradizionali politiche mirate al sostegno dei poveri, per la sua incondizionalità per cui il contributo è concesso a prescindere dalla storia lavorativa dei cittadini. Nel suo intervento Van Parijs contesta la validità delle critiche, afferma la superiore efficienza di queste politiche di sostegno che non distorcono le scelte dei cittadini e propone vie praticabili per la loro implementazione graduale a livello europeo.

Lorenzo Robotti