

Dottorato di ricerca: IAPR

Ciclo:XXIII

Tema di ricerca: Autonomia e perequazione

Dottorando:Antonio Musso

Area: finanza locale

Supervisor: Prof. G.M.Bernareggi

Tutor regionale: dott. Alberto Ceriani (Responsabile di ricerca, IReR)

L'obiettivo della tesi di ricerca è l'analisi della relazione tra le caratteristiche ed il funzionamento dei sistemi di trasferimenti perequativi ed il grado di autonomia dei soggetti beneficiari. Si identifica, cioè, nella valutazione dell'impatto del primo sulla capacità dei secondi di godere di una reale sfera di autonomia decisionale di entrata e di spesa. Nonostante spesso ci si soffermi sul rapporto tra le entrate proprie e quelle di cui globalmente dispongono gli enti subcentrali, l'intervento perequativo nella sua operatività stabilisce un elemento fondamentale per comprendere quale sia l'effettiva intenzione di affermare l'autonomia. Esso va contestualizzato rispetto alla "vocazione" complessiva del sistema di federalismo fiscale che si voglia implementare: del resto è destinato inevitabilmente a rifletterla in quanto elemento costitutivo. Un'intuitiva dimostrazione si ha constatando l'azione perequativa comunque svolta in un sistema definitivamente centralizzato. Nella misura in cui esiste una più o meno spiccata libertà di scelta della spesa e di come finanziare la stessa, scopi e ragioni della perequazione divengono più complessi. Non si tratterà più di garantire che le regioni che presentano identiche caratteristiche socio-economiche riescano ad offrire i medesimi livelli di servizi a cittadini centralmente sottoposti alla medesima tassazione. Parallelamente il disegno della modalità (lo schema...) con cui assolvere tale funzione si arricchisce di problematiche, implicazioni che non si esauriscono né negli aspetti di efficienza ed equità né nel "celebre" trade off tra i due in senso stretto. Occorre, anzitutto, adattare i concetti appena menzionati all'esistenza di un potere decisionale appartenente a livelli di governo distinti da quello centrale nelle proprie sfere di competenza. Qui si concentra la trattazione svolta nella prima parte della tesi che ha per oggetto un'approfondita analisi della riforma italiana affidata alla legge delega 42/2009 ed agli attesi decreti attuativi della stessa. L'assenza di un quadro definitivamente delineato impone una certa cautela interpretativa, resa imprescindibile dal peso della componente politica che si affianca a quella prettamente tecnica. Tuttavia, essa costituisce anche il terreno per la configurazione di differenti scenari di implementazione che ben si presta ad un esame teorico. Vari esiti ipotizzabili trovano altrettante spiegazioni nella letteratura di settore: queste non si riducono ad una valutazione della "coerenza" rispetto a modelli o principi teorici, ma sono in grado di affermare quale sia il senso che viene dato

ad una scelta in senso federale. Il sistema di trasferimenti perequativi presenta un grado di complessità che dipende dagli obiettivi che è chiamato a perseguire. Questi incidono sulla sua articolazione ben più dell'autonomia fiscale di cui godono gli enti beneficiari o dell'eterogeneità che li caratterizza in termini di bisogni, costi di fornitura dei servizi o di capacità fiscale. Sinteticamente, alla riforma varata per dare attuazione all'art. 119 Cost. viene domandato di sancire il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni di spesa standard nell'intento di conseguire una razionalizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche ed un guadagno di efficienza. Si tratta soprattutto di promuovere un miglioramento gestionale secondo parametri fissati dall'alto, benché venga sottolineato l'apporto di una leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. La domanda di ricerca è quale sia l'impatto e la compatibilità di tali scopi con l'effettivo grado di autonomia dei recipients. L'interrogativo diventa quanto mai calzante considerando le aspirazioni diffuse rispetto alla valorizzazione dell'autonomia.

La prima parte della tesi si completa di un'indagine di pratiche internazionali di elaborazione di sistemi di trasferimenti perequativi. Da un lato si assume un termine di paragone, in particolare ricercando modelli che siano tecnicamente affini a quello previsto dalla legge delega, dall'altro risulta coerente rispetto all'impianto generale del lavoro. L'analisi di casi studio rappresenta, infatti, lo spunto per affrontare interrogativi teorici stimolati dall'evidenza empirica: in primis quale siano lo spazio, le responsabilità ed il valore riconosciuti all'autonomia. Allora, le riflessioni su di una scelta in senso federale vanno oltre il presupposto di cogliere preferenze eterogenee per i beni e servizi la cui area dei benefici è spazialmente limitata. La differenziazione rimane ancora un traguardo, tuttavia condizionato dalla capacità dell'azione dell'autorità pubblica di aderire all'interesse del cittadino. In altre parole, nella seconda parte della ricerca si cerca di superare la tradizionale impostazione che trova nelle differenti preferenze la ragione per cui assegnare a più livelli di governo la funzione di offerta di beni e servizi pubblici. L'effettivo grado di autonomia conferito dalla scelta di uno specifico sistema di trasferimenti perequativi apre la strada a porre in discussione la certezza che il decisore politico agisca sempre nell'interesse dei cittadini, qualunque sia la giurisdizione nella quale operi. L'esistenza di una pluralità di livelli di governi implica un decentramento di poteri e di informazione tale da rafforzare la credibilità dell'azione politica. Questa esprime la spinta ad affermare una concorrenza disciplinante degli enti locali in grado di ricondurre le loro scelte al rispetto di quelle forme di incentivo del mercato che sono fonte di efficienza. Si avrebbe una pluralità che ripristina i vantaggi della concorrenza così come appartiene al mercato; vi sarebbero le condizioni alle quali verrebbe premiato il rischio e punito il fallimento

dell'azione pubblica, favorendo la realizzazione dell'interesse del cittadino. Nell'esame di come potrebbe operare tale competizione si esprime il contributo più innovativo della tesi stessa: l'applicazione della teoria dei giochi per stimare quali siano gli esiti di un'interazione tra soggetti più o meno autonomi. In larga misura essi dipendono dalle c.d. regole del gioco che, di fatto, ci riportano alle specificità dei modelli perequativi affrontati. Si considerano, cioè, le regioni quali unità di un sistema che non è dato, ma dominato da condizionamenti reciproci tanto nei vincoli di risorse quanto nelle preferenze. Quali saranno le strategie razionali adottate dalle singole autorità decentrate e dal governo centrale in un contesto di interazione determinato, anzitutto, dal "legame" rappresentato dai sistemi di trasferimenti perequativi? Nuovamente le regole del gioco da quest'ultimo dettate assolvono un ruolo chiave nel prevedere quale soluzione l'uniformazione o la differenziazione. Da qui le ricadute sui cittadini.