



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

ricerca scientifica  
informazione e diffusione  
delle conoscenze  
documentazione  
e didattica

**I VINCOLI EUROPEI ALL'INTRODUZIONE  
DEL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA:  
UNA PRIMA VALUTAZIONE  
(PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA, FISCAL COMPACT E  
FUTURO DEL FEDERALISMO FISCALE)**

**Domenico Moro**

Luglio 2012

**Research Paper**



ISSN: 2038-0623  
ISBN 9788896871393

**Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2012**

*Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.*

*All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.*

## ABSTRACT

*Le ragioni della difficoltà nella realizzazione del federalismo fiscale in Italia sono due: una esterna e l'altra interna. La ragione esterna è data dal mancato completamento del processo di unificazione europea. Senza il completamento dell'unione monetaria, con la realizzazione dell'unificazione economica e fiscale, l'instabilità finanziaria europea impedirà i processi di riforma istituzionale degli stati in senso federale che, nel breve-medio periodo e come dimostra l'esperienza di altri stati, può essere finanziariamente costosa. Tra le ragioni interne, va tenuto conto che nessun paese al mondo si è avviato verso l'introduzione del federalismo fiscale con un debito pubblico che ammonta ad oltre il 120% del PIL. La riduzione del debito entro livelli ragionevoli costituisce dunque la premessa per la riforma del sistema fiscale in senso federale. Il problema del debito richiede però anche l'adozione di misure per il rilancio dello sviluppo a livello europeo e l'istituzione del Senato federale.*

**Domenico Moro** è collaboratore del Centro Studi sul Federalismo “Mario Albertini” e membro del Comitato Federale dell'Unione Europea dei Federalisti (UEF).

Il **CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO** alla fine del 2011 ha avviato un gruppo di lavoro sul Federalismo interno, presieduto da Sergio Chiamparino (all'epoca consigliere del CSF e oggi presidente della Compagnia di San Paolo). Il gruppo di lavoro intende verificare le prospettive del federalismo fiscale in Italia, a Costituzione vigente e con eventuali riforme costituzionali, e come esso si inserisca nel contesto della nuova *governance* economica europea.

Pubblichiamo una prima serie di *paper* di approfondimento sui temi indicati. Oltre a quello di Domenico Moro, nel sito del CSF ([www.csffederalismo.it](http://www.csffederalismo.it)) sono disponibili: Anna Mastromarino, “L'autonomia tributaria degli enti substatali in Italia: il quadro costituzionale di riferimento”; Simone Pellegrino e Stefano Piperno, “L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: «l'albero è più dritto?»”; Filippo Scuto, “Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta”.

1. Sommario - 2. Il quadro concettuale di riferimento - 3. L'assegnazione degli obiettivi della politica di bilancio ai diversi livelli di governo nel contesto dell'Unione europea - 4. I vincoli alla politica di bilancio nazionale derivanti dalla partecipazione al processo di unificazione europea - 5. Conclusioni - Appendici - Riferimenti bibliografici

## 1. Sommario

L'esame degli obiettivi della politica di bilancio e della loro ripartizione tra i livelli di governo di una comunità politica resta la chiave di lettura per valutare in che misura il processo di unificazione europea condiziona la realizzazione del federalismo fiscale in Italia. Anche se a partire dagli anni '80 si tratta di obiettivi messi in ombra (in particolare quello della distribuzione del reddito tra gli individui, ma non quello tra aree) da una politica economica che ha privilegiato gli interventi dal lato dell'offerta, la crisi economico-finanziaria che ha coinvolto i paesi industrializzati e, soprattutto, l'euro-zona, ha messo in luce, ancora una volta, la necessità di integrare i meccanismi di mercato con una politica di bilancio più attiva. Da quest'analisi deriva anche la conclusione che la realizzazione del federalismo fiscale non può essere disgiunto dal contesto istituzionale in cui si dovrebbe collocare: se non c'è una tutela costituzionale all'indipendenza dei diversi livelli di governo e se, in particolare, non si introduce il bicameralismo con la rappresentanza degli enti locali, vengono a mancare le condizioni per la realizzazione del federalismo fiscale. In loro assenza, si può al più pensare di realizzare un forte decentramento della spesa e delle entrate, che però poco ha a che vedere con il federalismo fiscale.

Le ragioni della difficoltà che s'incontrano nella realizzazione del federalismo fiscale in Italia sono due: una esterna e l'altra interna. Nel presente lavoro ci si sofferma sulla prima, in quanto la seconda esula dai suoi scopi. Vi si farà solo qualche breve accenno in alcuni paragrafi del documento, puntualizzando il fatto che, probabilmente, per tenere conto della specifica tradizione italiana fondata sul forte senso di autonomia caratterizza dei Comuni italiani, occorrerà forse pensare di introdurre, oltre ad un Senato federale a livello nazionale, anche una Camera delle autonomie locali a livello regionale.

La ragione esterna è data dal mancato completamento del processo di unificazione europea. La crisi finanziaria che sta mettendo in discussione la tenuta dell'euro è la manifestazione più evidente del fatto che se non si procede al completamento dell'unione monetaria con la realizzazione dell'unificazione economica e fiscale, l'instabilità finanziaria europea impedirà i processi di riforma istituzionale degli stati in senso federale che, nel breve-medio periodo e come dimostra l'esperienza di altri stati, può essere finanziariamente costosa. Non è, pertanto, l'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita, come integrato dalla recente approvazione del "Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria" (cd *fiscal compact*) a condizionare la realizzazione del federalismo fiscale. Anzi, come dimostrano le successive riforme della Legge fondamentale tedesca e – nel quadro di un diverso modello di federalismo fiscale – l'esperienza americana, il federalismo fiscale richiede una politica delle finanze pubbliche sane anche a livello locale.

L'iniziativa che l'Italia ha assunto negli ultimi anni, attraverso la riforma della Costituzione italiana, al fine di agevolare la transizione verso il federalismo fiscale, per la sua ambiziosità, costituisce un

precedente unico a livello mondiale. Nessun paese al mondo si è avviato verso l'introduzione del federalismo fiscale con un debito pubblico che ammonta al 120% del PIL. La riduzione del debito entro livelli ragionevoli costituisce dunque la premessa per la riforma del sistema fiscale in senso federale, un obiettivo che senza la stabilità finanziaria a livello europeo diventa molto difficile conseguire: la stabilità economico-finanziaria dell'euro-zona è la condizione perché l'Italia porti a termine l'obiettivo che si è dato.

Il problema del debito pubblico non può però essere risolto solo con misure di contenimento della spesa pubblica: è necessaria anche l'adozione di misure per il rilancio dello sviluppo, senza il quale non si creano risorse per la riduzione del debito, né le risorse da mettere a disposizione dei governi sub-nazionali per la gestione della politica di allocazione, vale a dire la fornitura, nella composizione desiderata dai propri cittadini di beni e servizi pubblici e privati, che è la principale politica di competenza dei governi locali. La politica dello sviluppo è però una competenza che ormai sfugge, di fatto, ai singoli stati nazionali e che può essere esercitata efficacemente solo a livello europeo<sup>1</sup>. Nel breve termine saranno possibili misure di stimolo alla crescita promosse dalla cooperazione intergovernativa, ma le trasformazioni istituzionali in profondità di uno stato nazionale, come lo sono le trasformazioni in senso federale, richiedono che la politica dello sviluppo divenga una competenza strutturale di istituzioni federali europee.

## 2. Il quadro concettuale di riferimento

L'affermazione secondo cui – come si sostiene in questo lavoro - esiste un vincolo europeo alla realizzazione del federalismo fiscale in Italia discende anche dalla definizione di “federalismo fiscale” che qui viene fatta propria. Si ritiene necessario chiarirne il concetto perché il confronto tra le forze politiche, spinte dalla ricerca del consenso da parte dell'opinione pubblica e la pressione mediatica che hanno accompagnato la riforma del Titolo V della Costituzione e, successivamente, l'approvazione del Dlgs 42/2009 ed i primi provvedimenti attuativi, ha spesso confuso i concetti di “federalismo fiscale”, “decentramento fiscale”, “autonomia tributaria”, ecc. che, in realtà, si riferiscono, ciascuno, a relazioni finanziarie tra centro e periferia ben diverse tra di loro. Per contribuire a chiarire in che misura il processo di unificazione europea condizioni anche la realizzazione del federalismo fiscale in Italia, si ritiene pertanto utile dichiarare, sia pure in estrema sintesi, qual è il significato economico di “federalismo fiscale”. Inoltre, siccome, a sua volta, quello che qui si intende per federalismo fiscale non può essere disgiunto dalla descrizione di quelli che devono essere gli obiettivi della politica di bilancio, si procederà a richiamare quanto la letteratura sull'argomento sostiene a proposito della loro distribuzione ottimale fra i diversi livelli di governo di uno stato *federale*. Alla fine di questi brevi richiami sarà stato fornito il quadro concettuale che qui si utilizzerà per valutare non solo in che misura il processo di unificazione europea condiziona l'attuazione del federalismo fiscale in Italia, ma soprattutto per evidenziare che il completamento del processo di unificazione europea in senso federale rappresenta, in realtà, la condizione necessaria per portare a termine il disegno della trasformazione dell'Italia in senso federale, anche dal punto di vista della fiscalità.

---

<sup>1</sup> Amato G., *Il modello federale per essere più liberi*, in: *Il Sole-24 Ore*, 29 aprile 2012.

### 2.1 Musgrave R.: gli obiettivi di una politica di bilancio

Si deve a Richard Musgrave la formulazione generalmente condivisa di quelli che sono gli obiettivi di una politica di bilancio finalizzata alla massimizzazione del benessere dei cittadini di una comunità politica e che vengono promossi per rimediare ai fallimenti del mercato o a compensarne gli effetti negativi. Secondo questa impostazione, un'economia di mercato, in assenza dell'intervento pubblico, darebbe origine a malfunzionamenti sotto tre aspetti. In primo luogo, anche se un'economia di mercato dovesse operare in condizioni di piena occupazione e impiegasse le risorse nel modo più efficiente, non c'è alcuna ragione particolare perché la distribuzione del reddito tra gli individui che ne deriva corrisponda a quanto la società desidera. Pertanto, uno dei primi obiettivi di una politica di bilancio è quello di assicurare il raggiungimento della *distribuzione* del reddito tra gli individui socialmente desiderata. In secondo luogo, come aveva sostenuto Keynes, un sistema economico che si dovesse fondare unicamente sulle forze di mercato, non necessariamente condurrebbe ad un elevato e stabile livello di produzione e di occupazione. La domanda aggregata privata, da sola non conduce automaticamente alla piena occupazione ed a prezzi stabili. Anzi, a periodi di stabile impiego delle risorse possono succedere periodi di scarso impiego di risorse oppure periodi di eccessiva utilizzazione di risorse e quindi di forte inflazione. Di conseguenza, il secondo obiettivo di una politica pubblica è quello di attivare quegli strumenti di politica monetaria e di politica fiscale allo scopo di *stabilizzare* il funzionamento del sistema economico su elevati livelli di produzione e di occupazione e con una stabilità ragionevole del livello dei prezzi. In terzo luogo, in assenza dell'intervento pubblico vi può essere una non ottimale *allocazione* di risorse nella fornitura della combinazione desiderata di beni e servizi pubblici e privati. Ad esempio, un'industria inquinante può produrre più di quello che è accettabile da parte dei cittadini che vi abitano vicino; oppure, dal consumo di alcolici possono derivare danni per i cittadini terzi e se al mercato non vengono posti dei limiti, la quantità di alcool consumata sarà superiore a quella considerata ottimale; oppure ancora, del bene "istruzione" possono beneficiare anche i cittadini non direttamente coinvolti in questo consumo e se l'offerta è lasciata solo al mercato la quantità offerta sarà inferiore a quella ottimale. In questo terzo caso, solo l'azione pubblica, sotto forma di imposte o di sussidi, può indurre un comportamento efficiente o, in altre situazioni, potrà essere addirittura rendersi necessario che sia l'operatore pubblico a provvedere alla fornitura (diretta o indiretta) di beni e servizi pubblici al fine di promuovere una combinazione ottimale dell'impiego di risorse.

### 2.2. Oates W. E: la struttura statale federale come modello di distribuzione ottimale delle funzioni della politica di bilancio tra i diversi livelli di governo

Wallace E. Oates ha fatto un passo in più rispetto a Musgrave in quanto si è chiesto come possono essere distribuiti, tra i diversi livelli di governo di una comunità politica, gli obiettivi della politica di bilancio che sono stati individuati e che costituiscono il punto di partenza per lo studio della finanza pubblica in un sistema federale. In particolare, mettendo a confronto le funzioni della politica di bilancio esercitate da uno stato caratterizzato da un sistema fiscale completamente centralizzato con quello di un settore pubblico molto decentrato, si arriva alla conclusione che solo il settore pubblico di una struttura statale federale consente di ottimizzare le funzioni di stabilizzazione, distribuzione e allocazione delle risorse. In particolare, se le prime due funzioni

sono gestite in modo ottimale solo centralmente (indipendentemente dal fatto che uno stato sia centralizzato o federale), per quanto riguarda la politica di allocazione solo un sistema federale assicura l'obiettivo di una politica efficiente.

L'analisi della politica di stabilizzazione porta a concludere che la sua gestione centralizzata possiede una capacità superiore a quella di una gestione decentralizzata nel mantenimento di elevati livelli di produzione ed occupazione. Infatti, se un governo locale fosse libero di stampare moneta per finanziare l'acquisto di beni e servizi e sostenere così il livello di attività economica, la leva monetaria sarebbe preferita a quella delle imposte, che graverebbe unicamente sui suoi cittadini, ma la conseguenza sarebbero un'inflazione elevata e un deficit strutturale nella bilancia dei pagamenti<sup>2</sup>. Viceversa, se il ricorso alla leva monetaria fosse precluso, l'impiego della leva fiscale, attraverso vasti programmi di spesa pubblica o di riduzione d'imposte, data l'elevata apertura agli scambi commerciali con le economie confinanti e quindi in presenza di una elevata propensione marginale (e media) alle importazioni, gran parte della spesa pubblica si riverserebbe sulle economie confinanti, vanificando largamente gli effetti dell'accresciuta domanda pubblica. Per queste ragioni, la gestione centralizzata della politica di stabilizzazione è più efficiente di una gestione decentralizzata.

Analogamente, per quanto riguarda la politica di redistribuzione essa sarebbe gestita con estrema difficoltà in presenza di un settore pubblico altamente decentralizzato. Si supponga che una comunità locale intenda perseguire l'obiettivo di una distribuzione dei redditi più equilibrata di quella che risulta dall'operare delle sole forze di mercato. Se l'obiettivo è perseguito attraverso l'introduzione di aliquote marginali di imposta crescenti sui redditi più elevati e la redistribuzione delle maggiori entrate a favore dei redditi più bassi, è probabile che si assista ad un trasferimento della base imponibile nelle comunità confinanti che hanno una tassazione più favorevole. La stessa osservazione si può fare nel caso in cui una comunità locale intenda agevolare l'insediamento d'investimenti aggiuntivi riducendo le imposte sui redditi da capitale. Anche in questo caso è verosimile che le imprese trasferiscano la propria sede, oppure che le comunità confinanti si adeguino a questa manovra, vanificandone la portata. Per queste ragioni, la gestione da parte del livello superiore di governo della politica redistributiva (ed dei connessi fenomeni di concorrenza fiscale) si dimostra più efficace.

Veniamo, infine, alla gestione della politica di allocazione delle risorse. Vi è una categoria di beni e servizi pubblici che solo un governo centralizzato è in grado di fornire nella quantità appropriata. L'esempio classico che la letteratura fa è quello di un sistema di difesa: tutti i cittadini delle comunità locali che compongono uno stato ne traggono beneficio, ma il costo della fornitura del servizio non può evidentemente insistere solo sui cittadini di una singola comunità locale: solo un governo centrale è in grado di fornire un servizio nella quantità ottimale e di distribuire equamente il costo tra tutte le comunità che compongono lo stato. Se, però, tutti i servizi pubblici dovessero essere forniti dal solo livello centrale di governo, è probabile che esso non tenga conto della variazione nelle preferenze riguardo la

---

<sup>2</sup> Questa situazione è ben descritta dall'esperienza della maggior parte degli stati europei prima dell'entrata in vigore dell'euro.

composizione ottimale nella fornitura di beni e servizi pubblici e privati tra i cittadini che compongono le diverse comunità locali. In questo caso, un sistema federale di governo è in grado di fornire beni e servizi pubblici nella quantità e qualità desiderata dai residenti di una determinata comunità locale.

Pertanto, riassumendo, mentre la politica di stabilizzazione e di redistribuzione deve essere compito del governo centrale (sia esso governo di uno stato centralizzato o federale), la politica di allocazione delle risorse è gestita in modo ottimale solo da un governo federale che così ottimizza il benessere complessivo dei residenti di una comunità. È quindi con riferimento a quest'ultima politica che il sistema federale è da preferire ad un sistema centralizzato ed è con riferimento a questa politica che va preso in considerazione il vincolo che la partecipazione dell'Italia al processo di unificazione europea esercita sull'attuazione del federalismo fiscale, sia pure con una precisazione che riguarda la politica di stabilizzazione e redistributiva su cui ci si soffermerà più avanti (paragrafo 3).

### 2.3 Il significato economico del federalismo e il “federalismo fiscale”: un primo commento

Nel libro *Fiscal federalism*<sup>3</sup> s Oates discute qual è il significato economico del federalismo e quindi anche cosa si debba intendere per “federalismo fiscale”. Nell'affrontare questo punto, egli richiama la definizione classica di federalismo fornita da Wheare:

*“Kenneth C. Wheare defined federalism as ‘... the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent’”.*

Partendo da questa definizione e dall'osservazione dei sistemi federali esistenti (soprattutto quello degli Stati Uniti), il costituzionalista australiano individua una serie di caratteristiche che un sistema politico deve possedere per essere qualificato come “federale” e che sono essenzialmente norme di carattere costituzionale a tutela dell'autonomia dei diversi livelli di governo. Pertanto, i sistemi autenticamente federali sarebbero sostanzialmente quattro: americano, canadese, svizzero ed australiano. Secondo Oates si tratterebbe però di una prospettiva soprattutto giuridica che, se è giustificata nel caso di studi di carattere politologico, diventerebbe troppo restrittiva nel caso di studi di carattere economico. La preoccupazione principale di un economista è l'allocazione di risorse e la distribuzione del reddito all'interno di un sistema economico e la struttura di governo è di interesse solo nella misura in cui influenza la struttura dell'uso delle risorse e la distribuzione del reddito. Pertanto il grado di decentramento del settore pubblico è importante solo in quanto fornisce il meccanismo attraverso il quale i livelli di fornitura di certi beni e servizi pubblici si adegua alle preferenze dei sottoinsiemi geografici della popolazione residente di una comunità politica. Viene quindi suggerita la seguente definizione economica di federalismo:

*“Federal government: a public sector with both centralized and decentralized levels of decision-making in which choices made at each level concerning the provision of public services are determined largely by the demands for these services of the residents of (and perhaps others who carry on activities in) the respective jurisdiction.”*

---

<sup>3</sup> Oates W. E., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972.



Pertanto, contrariamente al concetto di federalismo valido per la scienza politica, dal punto di vista economico ha poca importanza se il processo decisionale di un particolare livello di governo si fonda su una competenza delegata dal centro o tutelata da norme costituzionali. Quello che conta, è semplicemente che le decisioni riguardanti la fornitura di specifici servizi pubblici di una particolare giurisdizione riflettano in misura sostanziale gli interessi della comunità di cittadini di quella giurisdizione. È evidente che, in base a questa definizione, il numero di sistemi politici che si possono definire federali aumenta sensibilmente, in quanto ogni sistema politico presenta, in maggiore o minor misura, un sistema decisionale più o meno decentrato. Oates si affretta però a precisare che la definizione economica di federalismo da lui proposta non significa che le norme costituzionali siano irrilevanti per il concetto economico di federalismo. Anzi, i vincoli costituzionali, nella misura in cui possono rendere molto difficile o, in linea di principio, costoso per il governo centrale o per le sue agenzie interferire con le decisioni dei governi locali, diventano la condizione per realizzare il federalismo fiscale.

Quello che si può pertanto notare è che, in primo luogo, l'economista americano sembra correggere in parte la sua prima, e troppo ampia, definizione di federalismo fiscale, riconoscendo il ruolo significativo che una Costituzione può avere sul concetto economico di federalismo. In secondo luogo occorre, però, rilevare che la sua definizione, nel rifarsi alla struttura istituzionale che deve presiedere all'adozione di decisioni in merito alla fornitura di servizi pubblici ai diversi livelli di governo, privilegia il lato della *domanda* di servizi pubblici. La stessa autonomia decisionale, affinché un sistema politico si possa definire federale, deve prendere in considerazione anche l'autonomia (costituzionalmente tutelata) dal punto di vista dell'*offerta*, e quindi includere il potere di decidere il livello di imposizione fiscale necessario a finanziare la fornitura dei servizi pubblici nella quantità e qualità richiesta dalla comunità di cittadini che insiste su un determinato territorio. Wheare ricorda, infatti, che *“il federalismo è un sistema dispendioso, tanto che sorge sempre il problema se l'indipendenza che esso offre controbilanci il prezzo a cui la si deve pagare”*. Con ciò egli intende dire che il grado di indipendenza che una certa comunità locale pretende di avere nella decisione relativa alla fornitura di beni e servizi pubblici nella quantità e qualità desiderata dai suoi cittadini deve essere accompagnata da una analoga disponibilità a finanziarla con i propri mezzi: se, viceversa, dovesse ricorrere a finanziamenti dal centro, il sistema politico su cui si baserebbe questo meccanismo cesserebbe di essere federale.

### **3. L'assegnazione degli obiettivi della politica di bilancio ai diversi livelli di governo nel contesto dell'Unione europea**

Il primo documento ad affrontare il problema dell'assegnazione degli obiettivi della politica di bilancio ai diversi livelli di governo nel contesto dell'Unione europea è stato un rapporto commissionato dalla Commissione europea ad un gruppo di lavoro presieduto da Donald MacDougall (*Report of the study group on the role of public finance in European integration*) e, da allora, più noto come *“Rapporto MacDougall”*<sup>4</sup>. Secondo questo documento che, benché sia stato scritto quasi quarant'anni fa, rimane un testo di grande attualità, non è realistico pensare ad un

---

<sup>4</sup> Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Volume I: General Report, Brussels, aprile 1977.

bilancio europeo della stessa dimensione del bilancio degli Stati federali consolidati, né applicare meccanicamente all'Europa quanto prevede la teoria classica del federalismo fiscale in merito all'articolazione delle competenze della politica di bilancio tra i diversi livelli di governo. Il Rapporto MacDougall, per primo, ha fatto presente che nel caso europeo il bilancio, per un lungo periodo di tempo, avrebbe avuto una dimensione contenuta, non solo nella fase da lui definita "pre-federale"<sup>5</sup>, ma anche nel contesto di una federazione compiuta.

Il Rapporto, discutendo l'articolazione territoriale delle politiche di stabilizzazione, redistribuzione e allocazione con riferimento all'Unione Europea (allora la Comunità Economica Europea), mette in evidenza che nel caso europeo l'incidenza del bilancio sul PIL europeo, nella fase pre-federale, sarebbe stata pari al 2-2,5% del PIL europeo (il 5-7%, se si dovesse includere la difesa), contro un'incidenza del 40-45% della spesa pubblica a livello nazionale<sup>6</sup>. In secondo luogo, riflettendo sugli obiettivi della politica di bilancio in un sistema federale e sulla loro applicabilità al caso europeo, il Rapporto se, per quanto riguarda la politica di *stabilizzazione*, sostiene l'impostazione tradizionale di una competenza affidata al livello superiore di governo, per quanto riguarda invece la politica *ridistributiva* ammette che occorre saper innovare, per tener conto della resistenza da parte degli Stati nazionali alla cessione della sovranità in questo settore. Per questo esso considera più realistica la cessione al livello europeo della competenza della politica ridistributiva *tra stati e/o regioni*, piuttosto che tra individui<sup>7</sup>.

Da allora ad oggi, la riflessione sulla politica di bilancio europea si è generalmente collocata all'interno del confronto tra l'approccio classico alla politica di bilancio e quello della ricerca, come

---

<sup>5</sup> "Pre-federal integration is assumed to consist of completing the common market, e.g. by the elimination of non-tariff trade barriers, other distortions to trade and freer movement of capital and labour. There would also be some increased public sector activities partly or wholly in substitution for the member states, and further steps towards economic and monetary policy intervention - falling short, however, of monetary union. It is assumed that the Community's political structure is being gradually built up, partly with the direct election of the European Parliament, and that this affects both its internal and its external policies. The Community's economic policies are assumed to include intervention in some industries as well as structural and redistribution policies designed to bring about a greater convergence of economic performance and fortunes between member states and regions - in the absence of which further integration of any fundamental kind would be unattainable. As regards the general level of economic activity, the instruments remain very largely in national hands, but since public expenditure at the Community level might rise from the present level of 0,7% to 2 - 2,5% of gross product, it might be possible for Community finance to play some part in stabilization and growth policy" (Commission of the European Communities, Report of the Study Group..., op. cit.).

<sup>6</sup> Si legge nel Rapporto: "It is possible to conceive, presumably at some distant date, a Federation in Europe in which federal public expenditure is around 20 - 25 % of gross product as in the U.S.A. and the Federal Republic of Germany. An earlier stage would be a federation with a much smaller federal expenditure of the order of 5-7 % of gross product, or roughly 7,5 - 10 % if defence were included. An essential characteristic of such a federation would be that the supply of social and welfare services would nearly all remain at the national level. Such an arrangement could provide sufficient geographical equalization of productivity, living standards and cushioning of temporary fluctuations to support a monetary union. But there are various degrees of confidence as to whether this would in practice be feasible. In our Report we have tended to concentrate more on what we call "pre-federal integration", a period during which it is assumed that the Community's political structure is being gradually built up, partly with the direct election of the European Parliament. We can envisage public expenditure at Community level rising to around, say, 2 - 2,5 % of gross product during this period" (Commission of the European Communities, Report of the Study Group..., op. cit.).

<sup>7</sup> Questa, peraltro, è l'unica politica in cui Delors, con l'istituzione dei Fondi di coesione, che ha consentito a Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna, di reggere l'ingresso nell'unione monetaria, si è attenuto alle indicazioni di MacDougall.

ha fatto il Rapporto MacDougall, di un approccio che tenesse conto del fatto che l'Unione europea si differenzierà dagli stati federali tradizionali anche nel caso della politica di bilancio ed è qui che il pensiero economico di impronta federalista ha successivamente saputo dare ulteriori contributi. L'innovazione che è stata proposta riguarda la politica di *stabilizzazione*.

Infatti, se per quanto riguarda l'avvio di una politica di bilancio europea, si continua a condividere la proposta di McDougall relativa alla fase pre-federale, con la proposta di prevedere in capo all'Unione europea della responsabilità della redistribuzione tra stati e/o regioni, per quanto riguarda la funzione allocativa, se ne accetta la visione tradizionale, ma solo per sottolineare il fatto che la fornitura di quei beni e servizi pubblici per i quali sono rilevanti l'effetto scala e l'impatto delle esternalità, come nel caso della sicurezza, la competenza deve spettare all'Unione. Per quanto riguarda, invece, la responsabilità della politica di stabilizzazione si è avanzata l'idea che essa possa essere l'esito di una politica di coordinamento delle politiche nazionali di stabilizzazione e non necessariamente una competenza esclusiva del livello federale di governo<sup>8</sup>. Ovviamente, una soluzione istituzionale di questo tipo, per essere efficace, richiede una procedura vincolante che assicuri che il risultato possa essere raggiunto anche attraverso la via del solo coordinamento e, soprattutto, che poggi sulla necessaria legittimità democratica. La crisi finanziaria che all'inizio del 2010 ha coinvolto la Grecia e si è poi estesa all'Irlanda, all'Italia ed alla Spagna, sembra stia spingendo gli Stati europei in questa direzione. Infatti, se all'inizio del mese di maggio del 2010 il Consiglio europeo ha dovuto apprestare le necessarie difese dell'unione monetaria, provvedendo all'istituzione del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria, nel corso della riunione del Consiglio dell'Unione europea del 7 settembre 2010, i ministri delle finanze dell'UE hanno deciso di modificare il Patto di Stabilità e Crescita prevedendo l'introduzione del cosiddetto "semestre europeo". In base al nuovo accordo, nel mese di marzo di ciascun anno il Consiglio europeo, avvalendosi di un rapporto preparato dalla Commissione europea, individuerà le principali sfide economiche cui l'Europa dovrà far fronte e fornirà le indicazioni sulle politiche da seguire, di cui gli Stati membri dovranno tenere conto nella predisposizione del bilancio per l'anno successivo. Il voto dei parlamenti nazionali concluderà il ciclo della procedura di bilancio. Benché si tratti di un primo passo e di una procedura incompleta, in quanto non è previsto il voto del Parlamento europeo, essa va nella direzione prevista a suo tempo da Albertini, quando mise in evidenza la necessità che la ripartizione delle risorse tra il livello europeo e quello nazionale dovesse essere l'esito della decisione adottata nel corso di una riunione congiunta dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo dedicata alla discussione bilancio all'inizio di ogni legislatura<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Majocchi A., *Il coordinamento della politica fiscale nell'Unione Europea e il finanziamento del bilancio comunitario*, Paper presentato in occasione della conferenza "Il Ruolo dei Poteri Regionali e Locali nell'Unione: Federalismo e Sussidiarietà in un'Europa Allargata", Torino, 28 marzo 2003.

<sup>9</sup> Albertini M., *Schema del rapporto del Presidente dell'U.E.F.*, in: *Il Federalista*, n. 1/1981.

## 4. I vincoli alla politica di bilancio nazionale derivanti dalla partecipazione al processo di unificazione europea

### 4.1. Il Patto di Stabilità e Crescita e il Patto di Stabilità Interno: l'esperienza degli stati europei a struttura federale e di quelli a struttura centralizzata

Come è stato fatto notare, “il problema della ripartizione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo comincia ad essere preso più seriamente in considerazione nei paesi europei solo verso la fine degli anni Settanta. Prima di quel periodo, infatti, i governi si erano concentrati in misura maggiore su obiettivi di crescita e di redistribuzione del reddito e, per meglio perseguirli, avevano preferito accentrare le decisioni, lasciando in secondo piano il problema dell’allocazione di risorse più efficiente per livello d’amministrazione.” Tuttavia “solo relativamente di recente, e soprattutto in seguito alla maggiore attenzione posta sugli equilibri di bilancio dopo il Trattato di Maastricht, si è avuto un acuirsi dell’interesse verso le problematiche legate agli equilibri dei bilanci locali”<sup>10</sup>. In effetti, già al momento dell’approvazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) erano stati evidenziati i rischi di *free riding* nel caso in cui i limiti massimi di indebitamento e di deficit pubblico avessero vincolato unicamente il livello di governo centrale e non i livelli di governo inferiori, soprattutto nel caso dell’Italia, che presenta una lunga tradizione di interventi di salvataggio (*bailout*) delle Regioni verificatisi, in particolare, in seguito ai deficit nel settore sanitario.

Un lavoro relativamente recente sull’esperienza di alcuni paesi europei, tra cui l’Italia, di estensione del PSC ai livelli inferiori di governo, cioè il Patto di Stabilità Interno, mette in evidenza alcune diversità significative tra stati centralizzati, come l’Italia, e stati a struttura federale o, comunque, fortemente decentralizzati, come la Germania, il Belgio e la Spagna<sup>11</sup>. Lo studio prende in considerazione un periodo sufficientemente lungo, e che va dal 1999 al 2006 e che quindi può essere considerato un arco temporale significativo ai fini di un primo giudizio. Le valutazioni che contiene sono riferite al modo in cui gli obiettivi di deficit e di indebitamento pubblico previsti dal PSC sono stati trasferiti dal centro ai livelli di governo locali, con quale grado di successo sono stati raggiunti e le ragioni di eventuali scostamenti. Quello che mette in evidenza il lavoro è che l’esito della traslazione ai livelli inferiori di governo dei vincoli previsti dal PSC dipende, in primo luogo, dalla presenza di un *fiscal gap*, vale a dire di una significativa differenza tra le spese assegnate e le competenze di entrata. In secondo luogo, il successo della condivisione con gli enti locali dei vincoli del PSC è influenzato anche dal grado di accesso al mercato dei capitali da parte degli enti locali. Quanto più questo potere è ampio, tanto più, assieme al *fiscal gap*, si dà al mercato il segnale che il centro, prima o poi, interverrà a garanzia del debito degli enti locali e quindi si incentiverà la politica del *moral hazard*. In terzo luogo, l’efficacia del rispetto degli obiettivi di contenimento del deficit e del debito pubblico assegnati ai governi locali dipende dalla struttura statale cui si fa riferimento. Gli stati europei a struttura federale o fortemente decentrati, in virtù della presenza di istituzioni parlamentari rappresentative degli interessi degli

---

<sup>10</sup> Emanuela Tassa, *Il Patto di stabilità interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni paesi europei*, in: Studi e Note di economia, n. 3/2002.

<sup>11</sup> Gastaldi F. e Giuriato L., *Il Patto di stabilità interno: l’esperienza italiana e il confronto con i paesi dell’Unione monetaria europea*, in: Economia italiana, n. 1/2008.

Enti locali - o comunque di organismi tipo il Consiglio spagnolo per la politica fiscale e finanziaria, in cui sono rappresentate le Comunità Autonome, che assicurano una più forte condivisione degli obiettivi assegnati – generalmente evidenziano un maggior rispetto dei vincoli assegnati. Lo studio osserva, infatti, che *fiscal gap* e libero accesso al mercato dei capitali richiedono l'adozione di regole fiscali stringenti, in assenza delle quali gli obiettivi di deficit e di indebitamento non vengono raggiunti. La presenza di queste regole diventa decisiva quando si tratta di stati centralizzati e quindi in presenza di una rigida gerarchia tra centro e periferia, mentre è meno necessaria quando i governi locali “godono di una più equilibrata assegnazione di competenze di entrata e spesa, che sembrano indurre minori disavanzi e una pressione fiscale più contenuta, soprattutto se esiste un certo livello di competizione fiscale”<sup>12</sup>. Belgio, Spagna ed Austria, tutti paesi a struttura federale o molto decentrata, sono paesi che, generalmente, sono riusciti a rispettare i vincoli del PSC. La Germania, un altro paese a struttura federale, sembra essere stato meno in grado di far rispettare gli impegni di riduzione del deficit e di indebitamento, ma su quest'ultimo paese ci si sofferma più avanti (V. Appendice A2: *Il problema della compatibilità tra gli obiettivi della perequazione fiscale e la politica d'indebitamento degli stati membri di una federazione: il caso della Germania*). Quello che si vuole qui ricordare è il fatto che l'Italia, nel periodo preso in considerazione, è riuscita a contenere deficit e debito pubblico soprattutto grazie agli sforzi compiuti dall'Amministrazione centrale, che ha più che compensato la violazione dei medesimi vincoli da parte, in particolare, delle regioni. Tra il 1999 ed il 2006 il deficit dell'Amministrazione centrale italiana è passato dal 1,73% del PIL al 3,36%, mentre quello delle Regioni è passato, nello stesso periodo, dallo 0,21% allo 0,54% del PIL e quello dei Comuni si è ridotto dallo 0,28% allo 0,11% del PIL. Per quanto riguarda, invece, l'incidenza del debito pubblico sul PIL, sempre con riferimento al periodo 1999-2006, essa è passata, per l'insieme della Pubblica Amministrazione, dal 113,62% del PIL al 106,79%. Ma mentre per l'Amministrazione centrale l'incidenza si è ridotta dal 110,7% del PIL al 99,46%, per quanto riguarda le Regioni essa è aumentata dall'1,31% al 3,06% e, per i Comuni, dall'1,31% al 3,07% del PIL. In particolare, in valore assoluto, il debito degli Enti locali, comprese le Province, nel periodo è più che triplicato, aumentando da 32,7 a 108 miliardi di euro.

Mentre negli stati europei a struttura federale o fortemente decentrata, dove gli obiettivi previsti dal PSC vengono prima discussi e concordati tra governo centrale e governi regionali e, successivamente, tra questi ultimi e le loro municipalità in base a procedure sostanzialmente stabili, nel caso italiano il trasferimento di questi obiettivi è all'origine di continui mutamenti del perimetro di applicazione dei parametri (es.: cambiamenti, di volta in volta, dei limiti dimensionali dei Comuni esclusi dal rispetto dei parametri); oppure di continui cambiamenti dei parametri da prendere come riferimento (es.: il solo saldo delle spese correnti; oppure il saldo complessivo di spese correnti e spese in conto capitale; oppure il saldo delle spese correnti, escluse quelle sanitarie; oppure ancora saldo obiettivo di cassa piuttosto che di competenza; oppure ancora saldi di competenza mista; ecc.) e dà la misura della difficoltà, da parte dell'Amministrazione centrale, di concordare misure di contenimento stabili ed omogenee nel tempo e che le consentano, successivamente, di controllarle e farle rispettare. Particolarmente evidente, nel caso del mancato rispetto degli obiettivi di contenimento delle spese regionali, il fatto che nel periodo in esame la spesa sanitaria sia stata esclusa dal calcolo del saldo obiettivo delle spese correnti.

---

<sup>12</sup> Gastaldi F. e Giuriato L., *Il Patto di stabilità interno..*, op. cit., pag. 82.

Va, infine, ricordato il comportamento degli Enti locali quando si cambia modalità di definizione del saldo utilizzato ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di deficit e debito pubblico. Se viene adottato il parametro del saldo complessivo, che include le spese correnti e le spese in conto capitale, il rispetto del saldo obiettivo avviene a scapito delle spese in conto capitale, evidenziando il comportamento di “veduta corta” della politica in assenza di adeguate istituzioni che impongano di tener conto degli interessi della collettività nel lungo periodo, un comportamento più volte evidenziato da autorevoli economisti<sup>13</sup>. In sostanza, le ragioni elettorali tendono a privilegiare il breve termine a scapito del lungo termine, scambiare cioè il presente con il futuro, alimentando un significativo effetto distorsivo nell’allocazione (temporale) delle risorse. Se, invece, si escludono dal saldo obiettivo le spese in conto capitale, queste ultime tendono a gonfiarsi, sottintendendo il fatto che in questa categoria vengono incluse spese che con gli investimenti hanno in realtà poco a che fare. È quest’ultima la ragione per la quale, nel 2009, la Germania, come già aveva fatto la Svizzera nel 2000, ha deciso di abbandonare definitivamente la regola della *golden rule*, dimostratasi di fatto inapplicabile, ed abbia introdotto vincoli costituzionali stringenti al deficit ed al debito pubblico.

La evidente incapacità dell’Amministrazione centrale di mantenere sotto controllo il livello di indebitamento dei governi locali, contribuisce quindi ad alimentare le preoccupazioni che emergono dall’esame del comportamento dei governi locali quando si passa da un sistema centralizzato ad uno federale e che, nel caso italiano, si verificherebbero in un momento in cui il debito pubblico complessivo ha raggiunto il 120% del PIL.

#### 4.2 Il “Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell’Unione Economica e Monetaria” (cd *fiscal compact*)

La distinzione concettuale tra le tre funzioni della politica di bilancio ed il fatto che ai fini della massimizzazione del benessere della collettività si debba progettare una specifica articolazione della loro gestione (in particolare la politica di allocazione delle risorse) non deve mettere in ombra una fondamentale interdipendenza tra di loro. Il benessere ottimale, infatti, richiede una soluzione simultanea della distribuzione del reddito e dell’allocazione delle risorse. Inoltre, nella pratica, quando si affronta un problema che richiede un intervento pubblico, la sua soluzione ha sempre un impatto su tutte e tre le funzioni descritte sopra. Ad esempio, la realizzazione di una scuola pubblica, finanziata per sostenere la domanda aggregata ed il livello di occupazione, comporta un’allocazione di risorse nel settore dell’educazione pubblica; una redistribuzione della produzione a favore dell’attività del settore delle opere pubbliche; una redistribuzione del reddito a favore degli occupati nel settore dell’attività di insegnamento.

Tenuto conto di questa interdipendenza e di quanto si è osservato nel paragrafo 3 riguardo le ragioni dell’ottimale distribuzione delle funzioni di una politica di bilancio tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale, si può forse apprezzare meglio l’affermazione secondo cui il completamento del processo di unificazione europea è la condizione necessaria per la

---

<sup>13</sup> Padoa-Schioppa T., *La veduta corta (conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza)*, il Mulino, Bologna, 2009, e: Padoa-Schioppa T., *Due anni di governo dell’economia (maggio 2006-maggio 2008)*, il Mulino, Bologna, 2011. Vedi anche l’articolo di: Rosanvallon P., *La democrazia dell’emergenza*, comparso su “la Repubblica” del 16 Aprile 2012.

realizzazione del federalismo interno in Italia. La profonda integrazione delle economie europee tra di loro ha di fatto reso impraticabile un'efficace politica di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione a livello nazionale, rendendola troppo costosa o impossibile per i paesi fortemente indebitati come l'Italia. La politica di redistribuzione del reddito tra i cittadini, anche se la mobilità delle persone non è confrontabile con quella americana, non consente una politica di tassazione dei redditi fortemente progressiva. Ancora più difficile è una politica di tassazione dei redditi da capitale a favore dei redditi da lavoro. La politica di allocazione delle risorse non è ancora ripartita in maniera ottimale tra il livello europeo e quello nazionale, come si può facilmente constatare nel settore della difesa e, in generale, nel settore della domanda pubblica a favore dei settori a tecnologia avanzata sull'esempio della politica della domanda pubblica che attua il governo americano.

Data questa situazione, l'avvio del federalismo fiscale a livello nazionale, in assenza del completamento del processo di unificazione europea, genererebbe aspettative da parte dei cittadini nei confronti dell'unica politica che il federalismo fiscale consentirebbe di soddisfare, vale a dire quella della allocazione delle risorse, quando essa soffre di due limiti praticamente insuperabili a livello nazionale. Da un lato il fatto che si deve operare una profonda trasformazione del dettato costituzionale, con la creazione di un senato federale (o senato delle regioni, o camera delle autonomie locali) che sarebbe la garanzia data agli Enti locali di poter gestire le entrate fiscali e la spesa pubblica a livello regionale. Dall'altro lato il fatto che, senza sviluppo (impossibile o troppo costoso a livello nazionale) e senza il trasferimento di queste competenze a livello sovranazionale, non vi sarebbero risorse sufficienti ad assicurare una politica di allocazione delle risorse a livello regionale nella quantità e nella composizione auspicabile dai residenti delle varie regioni italiane.

Da questo punto di vista, il Trattato sul fiscal compact, proposto alla fine del 2011 ed approvato di recente, è incompleto, in quanto manca del riferimento alla necessità di promuovere un'iniziativa per lo sviluppo economico. Nella misura in cui si preoccupa del perseguimento di politiche finanziarie virtuose, crea le premesse per una politica di sviluppo, ma non la prevede esplicitamente. La letteratura sulla crisi della politica fiscale parte dalla constatazione che dagli anni '70 i paesi industrializzati fanno registrare deficit di bilancio e indebitamento pubblico crescenti dovuti alla propensione dei governi, di qualunque ispirazione, a perseguire politiche in *deficit spending* nelle fasi di congiuntura sfavorevole e pro-cicliche nel caso opposto<sup>14</sup>. Ora, il Trattato sul *fiscal compact*, approvato dal Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012, che rimedia ai limiti del Patto di Stabilità e Crescita, regola la politica di stabilizzazione che potrebbe diventare, in

---

<sup>14</sup> V., ad esempio: Debrun X., Hauner D., Kumar M. S., *Independent fiscal agencies*, Journal of Economic Surveys, n. 1/23, 2009; Manmohan S. Kumar, Teresa Ter-Minassian (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, IMF, Washington, 2007. Il problema della compatibilità tra politiche keynesiane, istituzioni democratiche e politiche finanziarie sane è stato affrontato soprattutto dalla scuola della *public choice*. In particolare, secondo James Buchanan, uno dei teorici della *public choice*, Keynes ha fornito la giustificazione ideologica all'abbandono dell'obiettivo del pareggio di bilancio ed in assenza di adeguati vincoli costituzionali, le politiche keynesiane conducono strutturalmente al perseguimento di politiche in deficit e al progressivo aumento del debito pubblico (V.: James M. Buchanan, Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, 1977, Indianapolis).

prospettiva, europea, ma solo se, beninteso, verrà presa una precisa decisione in questo senso<sup>15</sup>. Esso, inoltre, nella misura in cui prevede delle politiche di bilancio sostanzialmente in pareggio, introduce quei correttivi istituzionali necessari a restituire alle politiche d'impronta keynesiana il valore di misure volte a far fronte a temporanee insufficienze della domanda aggregata. Pertanto, con il *fiscal compact*, i deficit pubblici in cui s'incorrerà per sostenere la domanda, dovranno necessariamente essere seguiti da surplus nelle fasi favorevoli del ciclo economico.

I vincoli di Maastricht e del Patto di Stabilità vengono ulteriormente rafforzati dal *fiscal compact*, che richiede che il saldo di bilancio strutturale – ossia al netto dell'andamento del ciclo – non debba superare lo 0,5% del PIL, mentre la distanza fra la quota del debito sul PIL e il 60% deve essere ridotta del 5% all'anno. Per l'Italia, quest'ultima previsione significa che la riduzione dell'eccedenza del debito pubblico, per la parte che supera il parametro previsto dal Trattato di Maastricht, potrebbe comportare la destinazione delle risorse create dalla futura crescita quasi esclusivamente al ripianamento del debito.

#### 4.3 Debito pubblico e obiettivo del pareggio di bilancio per tutti i livelli della Pubblica Amministrazione

Nel corso del 2011, in seguito alle turbolenze finanziarie che hanno investito l'area dell'Euro e all'acuirsi delle tensioni relative ai debiti sovrani degli Stati membri, è stata più volte richiamata nelle sedi istituzionali europee l'esigenza di promuovere una riforma volta a introdurre nella Costituzione norme più stringenti al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. L'avvio di una discussione sulla costituzionalizzazione delle regole europee di bilancio ha preso le mosse dalla recente riforma tedesca adottata in tal senso e dalle altre proposte di modifica costituzionale avanzate anche in altri Stati membri dell'Unione. Già nel Documento di economia e finanza 2011, presentato alle Camere dal Governo il 13 aprile 2011, il Governo si era impegnato ad introdurre nella Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio, sottolineando come l'articolo 81 della Costituzione, nella sua attuale formulazione, non abbia impedito una forte crescita del debito pubblico nazionale. Il disegno di legge costituzionale recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale è stato definitivamente approvato il 18 aprile 2012, ed è ora divenuto la legge costituzionale n.1/2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012. Per quanto concerne il contenuto dell'articolo, esso introduce nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio, correlandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni. Le modifiche proposte riguardano gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione e incidono sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti

---

<sup>15</sup> La richiesta del pareggio di bilancio risponderebbe anche al problema evidenziato da Tommaso Padoa-Schioppa a proposito dell'abbandono della costituzione monetaria internazionale avvenuta con la sospensione della convertibilità del dollaro in oro (V.: Padoa-Schioppa T., *La veduta corta*, op. cit.). Quella decisione ha sancito l'abbandono definitivo di qualunque legame con l'oro (che comportava aggiustamenti quasi "automatici" delle finanze pubbliche e della bilancia dei pagamenti di uno stato) e il passaggio a un sistema basato unicamente sulla carta-moneta (V.: R. Triffin, *Il sistema monetario internazionale (ieri, oggi e domani)*, Einaudi, Torino, 1973). Va da sé che quest'ultimo, se si vogliono evitare effetti inflazionistici, richiede l'adozione di vincoli costituzionali per una corretta gestione della politica monetaria e delle finanze pubbliche.



territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane). In particolare, le modifiche all'art. 81 della Costituzione, che detta regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, sanciscono il principio del "pareggio di bilancio", in base al quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico. Si prevede tuttavia una eventuale deroga alla regola generale del pareggio, stabilendo che sia possibile il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche; crisi finanziarie e gravi calamità naturali). Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso a tale deroga, si dispone che il ricorso all'indebitamento connesso ad eventi eccezionali sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il contenuto della legge di bilancio ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, vengono demandati ad una apposita legge, che dovrà essere approvata (entro il termine del 28 febbraio 2013) a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. L'obbligo del rispetto del principio del pareggio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico viene, inoltre, esteso, con la modifica dell'articolo 97 della Costituzione, a tutte le amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne la disciplina di bilancio degli enti territoriali, viene modificato l'articolo 119 della Costituzione, al fine di specificare che l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci; viene inoltre costituzionalizzato il principio del concorso di tali enti all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Per gli enti medesimi, infine, viene precisato che il ricorso all'indebitamento - che la disciplina vigente consente esclusivamente per finanziare spese di investimento - è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

#### *4.4 Il vincolo del debito pubblico all'introduzione del federalismo fiscale in Italia*

Come è già stato evidenziato nei paragrafi precedenti, l'introduzione del federalismo fiscale comporta l'attribuzione al livello regionale di governo di significative competenze in campo economico e sociale e quindi, per il loro finanziamento, di una quota significativa del gettito fiscale che fa capo al governo centrale e che deve poter essere gestito in totale autonomia dei livelli regionali di governo<sup>16</sup>. Il dibattito in ambito politico ed accademico e che ha fatto seguito all'approvazione della legge costituzionale 3/2001 di modifica del Titolo V della Costituzione, aveva portato alla formulazione di alcune ipotesi di devoluzione del gettito fiscale<sup>17</sup>. Nel caso dell'ipotesi massima, formulata pur senza aver approfondito la ripartizione delle competenze tra centro e periferia che avrebbe dovuto supportare l'attesa ripartizione del gettito fiscale, si era arrivati ad

---

<sup>16</sup> Il gettito fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo non comprende i contributi sociali e previdenziali che continuerebbero a far capo al governo centrale.

<sup>17</sup> Questo paragrafo fa ampio riferimento a quanto contenuto in: Bordignon M. e Cerniglia F., *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, Società italiana di economia pubblica, Società Italiana di Economia Pubblica, Working Papers, febbraio 2001.

ipotizzare un'allocazione alle regioni di un gettito pari al 70% del gettito complessivo assegnato, per il 15% in capo al governo centrale ed il rimanente 15% come finanziamento del fondo di perequazione regionale. In una seconda ipotesi, formulata provvedendo in base ad una ragionevole suddivisione delle competenze tra lo stato centrale e le regioni<sup>18</sup>, si è arrivati ad ipotizzare che alle regioni potesse far capo il 44% del gettito, allo stato il 47% ed il rimanente 9% come fonte di finanziamento del fondo di perequazione regionale. Va subito osservato che in ambedue i casi e soprattutto nel primo di essi, la dimensione dell'allocazione ipotizzata a favore delle regioni non trova riscontro in nessun precedente negli esistenti stati a struttura federale<sup>19</sup>. Il punto, però, non è questo: bisognerebbe infatti chiedersi se anche l'ipotesi di distribuzione del gettito tributario meno estrema, questa devoluzione sarebbe sostenibile sul piano economico. In effetti, una ripartizione di risorse e competenze tra il livello centrale e regionale di governo, cui corrisponde una ripartizione pressoché paritetica del gettito tributario, li lascerebbe in una situazione assai diversa per quanto riguarda gli equilibri finanziari. Sulla base del processo di decentramento prima delineato, lo stato italiano e le regioni si troverebbero con l'aver all'incirca la stesse risorse tributarie, ma con una attribuzione molto diversa del debito accumulato. Lo stato centrale continuerebbe a farsi interamente carico dell'intero debito pubblico e del debito previdenziale che si sono accumulati in passato, pur avendo ora a disposizione solo la metà delle risorse. Viceversa, le regioni italiane si troverebbero destinatarie di enormi quantità di risorse, ma senza essere gravate dal debito pregresso. Inoltre, lo stato centrale sarebbe di fatto l'unico responsabile, nei confronti dell'Unione Europea di eventuali violazioni dei parametri stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita (e, a partire dal momento in cui entrerà in vigore, dal *fiscal compact*) da parte dell'insieme delle amministrazioni pubbliche.

Lo squilibrio tra responsabilità di spesa e di risorse tra i due livelli di governo avrebbe però due esiti negativi. In primo luogo, ammesso e non concesso che questa attribuzione di risorse fosse ritenuta realistica dal mercato – in quanto fondata su un patto costituzionale sul modello di quanto visto nel paragrafo precedente — la gestione del debito pubblico si rivelerebbe problematica. La valutazione della solvibilità di un debitore da parte dei mercati finanziari dipende infatti dal flusso di risorse pubbliche che stanno a fronte del servizio del debito. Ora, nel caso di ogni stato sovrano, questa garanzia è costituita soprattutto dalla capacità impositiva dello Stato, cioè dalla sua capacità di imporre tributi. Pertanto, se il 50% della base imponibile fosse irreversibilmente allocata ad un altro livello di governo, gli investitori non potrebbero non tener conto del fatto che la capacità dello stato centrale di far fronte al servizio del debito ne risulterebbe indebolita e questo avrebbe come primo esito la richiesta di un premio di rischio più elevato. In secondo luogo, questo squilibrio tra responsabilità di spesa e risorse potrebbe avere

---

<sup>18</sup> Lo studio ipotizza che alcune funzioni (amministrazione generale, difesa, giustizia, relazioni internazionali, previdenza, pensioni di guerra, interventi nelle aree depresse, altri interventi economici) siano tutti di competenza nazionale, mentre altri interventi siano interamente di competenza regionale (igiene e sanità, istruzione e cultura, edilizia, assistenza sociale, industria artigianato e commercio, ex finanza regionale locale), altri ripartiti in misura paritetica tra stato centrale e regioni (sicurezza pubblica, università e ricerca, agricoltura ed alimentari, protezione civile), mentre “trasporti e comunicazioni” per il 75% sono imputati allo stato centrale e per il resto alle regioni.

<sup>19</sup> La quota di entrate, come percentuale delle entrate totali, è pari al 29% per i Lander e municipalità della Germania e pari al 38% per i Cantoni e comunità locali della Svizzera (Bordignon M. e Cerniglia F., *L'aritmetica del decentramento...*, op. cit.).

effetti negativi anche sulle, inducendole a perseguire un comportamento di *moral hazard* . Trovandosi a disporre del 50% delle risorse tributarie del paese, senza dover tener conto del fatto che parte di queste risorse sono a fronte di debiti contratti in passato, si manifesterebbe un'irresistibile tentazione ad aumentare i livelli di spesa, alimentate dall'aspettativa di *bailing out* da parte del governo centrale.

L'esito congiunto di questi due effetti potrebbe condurre il mercato a non considerare realistico il processo di attuazione del federalismo fiscale. In presenza di difficoltà finanziarie, come l'attuale crisi finanziaria, e tenuto conto delle ambiguità e delle limitazioni contenute nella decreto legislativo 42/2009, gli operatori finanziari sconterebbero il fatto che lo Stato rinnegherebbe le proprie promesse, riprendendosi le risorse e di conseguenza le funzioni delegate a livello locale<sup>20</sup>. A fronte di questo scenario, il già citato studio Bordignon-Cerniglia si è chiesto se la soluzione non possa essere quella di accompagnare la devoluzione di funzioni e di risorse anche con l'attribuzione alle regioni una quota parte dell'onere del debito pubblico, in modo da rendere i due livelli di governo responsabili del debito accumulato in passato. La quota di debito che lo studio ha ipotizzato di devolvere alle regioni, il 53,6%, è pari alla quota di entrate devolvibili alle regioni. L'analisi della ripartizione del debito tra il livello centrale e le regioni è stato poi analizzato sulla base di tre criteri alternativi: a) il PIL regionale; b) la popolazione di ciascuna regione; c) il saldo primario, al netto della spesa per interessi sul debito, di ciascuna regione, calcolato sulla base dell'ipotesi che le regioni ricche avrebbero ceduto risorse in futuro, e le regioni povere avrebbero continuato a ricevere risorse in futuro, indipendentemente dalla devoluzione di funzioni e risorse. Il saldo primario delle regioni sarebbe quindi fatto pari al volume degli interessi sul debito devoluto alle regioni e quest'ultimo sarebbe fatto pari all'incidenza del volume delle entrate tributarie devolute a ciascuna regione rispetto alle entrate totali. In quest'ultima ipotesi, si avrebbero ovviamente regioni con un surplus primario e regioni con un deficit primario. Pertanto, a queste ultime non solo non verrebbe imputato una quota di debito pubblico, ma dovrebbero addirittura ricevere un trasferimento monetario<sup>21</sup>. In ogni caso, in base alle tre ipotesi, e per limitarci a ricordare solo le situazioni estreme più significative, la Lombardia, si troverebbe ad avere un'incidenza del debito pubblico, sul totale del debito trasferito alle regioni, rispettivamente pari al 24%, al 18% e, addirittura, del 60% nella terza ipotesi. La Campania, invece, nelle tre ipotesi si farebbe carico di una quota di debito pubblico pari, rispettivamente, al 7%, al 12% e, nel terzo caso, beneficerebbe di un trasferimento monetario netto pari al 17% del debito trasferito alle regioni. Al di là della diversa allocazione del debito tra regioni nelle tre diverse ipotesi, quello che emerge dallo studio citato è che l'attribuzione di una quota del debito pubblico nazionale alle regioni, al fine di consentire loro di far fronte al pagamento degli interessi sul debito, occorrerebbe procedere ad un ulteriore aumento della devoluzione del gettito fiscale, superiore, quindi a quello ipotizzato. Questa ulteriore devoluzione di gettito, per inciso,

---

<sup>20</sup> Le vicende finanziarie che stanno coinvolgendo l'euro-zona, con il mercato che sembra svolgere più il ruolo di destabilizzazione di squilibri finanziari che certamente esistono, più che di stimolo alla loro correzione, potrebbe addirittura far ipotizzare che il comportamento degli operatori finanziari sia motivato dalla propensione a misurare la volontà di portare a termine il processo di realizzazione del federalismo fiscale, mettendo a prova la capacità del governo centrale di riuscire a gestire, contemporaneamente, il rispetto delle scadenze del debito e della realizzazione di questa profonda modifica del sistema finanziario italiano in senso federale.

<sup>21</sup> Dall'analisi sono state escluse le regioni a statuto speciale.

penalizzerebbe ulteriormente il governo centrale per la parte di debito su cui continuerebbe ad insistere. Pertanto, l'allocazione di debito alle regioni solleverebbe un ulteriore problema distributivo tra le regioni, al punto che il citato studio arriva a concludere che *“sembra difficile che sia politicamente praticabile un'ipotesi di riparto del debito tra le regioni”* e soprattutto che *“se l'onere del debito non è decentrabile, è in un certo senso ovvio che un paese con un alto debito, e finché questa condizione sussista, debba accontentarsi di livelli di decentramento più limitati”*. Quanto “limitati” è un problema ovviamente aperto, ma è certo che esista una correlazione inversa tra incidenza del debito pubblico sul PIL e ampiezza delle competenze (e dell'autonomia fiscale) devolvibili.

#### *4.5 Il bicameralismo a livello europeo, nazionale e regionale come condizione istituzionale necessaria alla realizzazione del federalismo fiscale in Italia*

Il Trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita hanno portato ad mutamento nell'assetto delle relazioni finanziarie tra stato ed Enti locali, di cui l'introduzione del Patto di Stabilità Interno costituisce l'esempio più emblematico. Dal canto suo, la recente approvazione del Trattato sul *fiscal compact* ha invece inciso sugli assetti costituzionali degli stati membri, in quanto questi ultimi sono stati indotti a modificare la propria costituzione per introdurre il principio del pareggio del bilancio statale e di estenderlo, come conseguenza, anche agli Enti locali. Non si può quindi non rilevare l'importanza crescente che ha assunto il processo di unificazione europea anche nell'incidere sulle relazioni interne agli stati membri. Ma quello che più colpisce è il fatto che queste trasformazioni avvengono in presenza di un crescente deficit democratico nel processo decisionale. Se a livello europeo è sempre più evidente la necessità di colmare questo deficit di democrazia con il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e la trasformazione del Consiglio dell'Unione europea in una Camera degli Stati, lo stesso si dovrebbe dire per l'Italia impegnata nella trasformazione del proprio assetto istituzionale in senso federale. Non si tratta però solo di trasformare il Senato in un Senato federale in rappresentanza degli Enti locali, ma anche, tenuto conto della forte tradizione di autonomia dei Comuni italiani, di prevedere l'introduzione del bicameralismo a livello regionale. Si tratterebbe quindi non solo di prevedere la partecipazione diretta delle Regioni alla decisione sulla ripartizione delle risorse fiscali tra il livello statale ed il livello regionale, similmente a quanto avviene nel sistema tedesco: occorrerà prevedere la stessa innovazione a livello regionale, in modo da consentire ai Comuni di partecipare, su un piano di parità con l'ente Regione di appartenenza, alla decisione sulla ripartizione delle risorse fiscali tra il livello regionale e quello comunale. Sarebbe una soluzione innovativa che aiuterebbe a superare i problemi che si sono riscontrati nell'adozione e attuazione degli obiettivi dei vari Patti di Stabilità Interni che si sono succeduti negli ultimi anni e che sono stati evidenziati nei paragrafi precedenti.

Il bicameralismo a livello europeo potrebbe rappresentare un modello significativo di condivisione della sovranità tra il livello europeo e quello statale e costituire un precedente, forse decisivo, per l'affermazione dello stesso principio di condivisione della sovranità a livello nazionale tra stato e regioni e tra regioni e comuni.

## 5. Conclusioni

I condizionamenti che l'Unione europea pone alla realizzazione del federalismo fiscale in Italia sono sostanzialmente due e sono entrambi dovuti al fatto che il processo di unificazione europea non è ancora stato portato a termine. Il primo condizionamento è imputabile al mancato completamento dell'unione monetaria con l'unione economica e fiscale ed è la causa dell'instabilità finanziaria che da circa due anni sta mettendo a dura prova la tenuta dell'euro. Infatti, benché la situazione consolidata delle finanze pubbliche degli stati aderenti all'euro sia migliore di quella americana, i mercati penalizzano i debiti sovrani europei in quanto in Europa manca ancora un prestatore di ultima istanza, vale a dire un tesoro europeo (Vedi: APPENDICE II: *Il ruolo del mercato nella politica di aggiustamento del bilancio pubblico nelle unioni federali e nell'Unione europea: il ruolo dei differenziali (spreads) nei tassi d'interesse sui titoli pubblici*). Fino a quando non sarà stato risolto il problema del debito sovrano dei paesi europei, ed in particolare fino a quando l'incidenza del debito pubblico sul PIL non avrà raggiunto la soglia prevista dal Patto di Stabilità e Crescita, difficilmente un paese con un altro debito pubblico come l'Italia potrà seriamente pensare di procedere verso l'introduzione del federalismo fiscale. Il secondo condizionamento è dovuto al fatto che, come dimostra l'esperienza di paesi che sono passati da una struttura centralizzata ad una federale, nel breve-medio termine il federalismo si rivela un sistema costoso: un sistema economico, per sostenerlo, deve quindi essere in grado di generare risorse aggiuntive. Ora, come si è detto nei paragrafi iniziali del presente documento, la politica di stabilizzazione del reddito e dell'occupazione sfugge al controllo della politica di bilancio nazionale (o, a parità di obiettivo di reddito e di occupazione da raggiungere, è più costoso per uno stato integrato con il resto dell'economia europea, che non per uno stato con un minor grado di apertura della propria economia). Gli stati nazionali non sono quindi in grado di attuare politiche autonome suscettibili di produrre ricchezza aggiuntiva.

Oltre a questi condizionamenti strutturali, va tenuto anche conto delle particolari modalità con cui l'Italia ha inteso procedere verso l'introduzione del federalismo fiscale. La modifica del 2001 del testo costituzionale venne portata a termine in fretta da un governo a fine legislatura e quindi sotto la spinta di esigenze elettorali di brevissimo termine, ma senza modificare sostanzialmente i rapporti finanziari tra centro e periferia, perché mancava dell'innovazione che avrebbe consentito la modifica di questi rapporti, vale a dire l'istituzione del Senato federale. Pertanto, un autorevole studioso del federalismo fiscale ha potuto affermare che *“Negli anni più recenti [...], le modifiche della Costituzione (quelle proposte e quelle approvate) hanno prospettato l'idea che il nostro paese potesse avviarsi (o si sia avviato) lungo la strada della trasformazione istituzionale verso uno stato federale. Si sente spesso parlare indifferentemente di federalismo fiscale e di federalismo tout court. Niente che sia più lontano dalla realtà[sottolineatura nostra]. Il nuovo titolo V della Costituzione, checché ne dicano i suoi esecutori e grazie anche alle decisioni iper conservatrici della Corte Costituzionale, si propone solo come un progetto di parziale modifica dei rapporti finanziari tra centro e periferia, mantenendo pressoché inalterato il potere di ingerenza da parte dello Stato, così come definito dalla versione del 1948”*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Giarda P., *La favola del federalismo fiscale*, Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa, Quaderni verdi, n. 35/2009, pag. 25.

Anche la legge delega 42/2009, che pur è stata presentata come un passo decisivo verso l'introduzione del "federalismo fiscale" in Italia, per il fatto che si innesta sul principale punto di debolezza della riforma del 2001, non conduce a modifiche sostanziali nei rapporti tra governo centrale e governi periferici. Infatti, l'impostazione della legge delega è l'esatto contrario di quello che, a parole, si vorrebbe realizzare. Ne costituisce una prova la previsione, reiterata nel testo della legge delega, secondo cui l'obiettivo è quello di "mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente", vale a dire un principio che è la negazione del federalismo fiscale. In secondo luogo, gran parte del gettito di cui fruiscono gli Enti locali è frutto di "addizionali" o "compartecipazioni" che sono regolate da una legge nazionale alla cui formazione non partecipa un Senato in cui, come ad esempio in Germania, sono rappresentati gli Enti locali che concorrono, su un piano di parità con il governo federale, a decidere la ripartizione dei proventi di un'imposta di grande gettito come l'imposta sul valore aggiunto. In terzo luogo, e questo è forse più grave per una coalizione di governo che aveva fatto del federalismo fiscale la propria bandiera, si è fatta precedere l'approvazione della legge delega con l'abolizione dell'ICI, che è la principale fonte di finanziamento dell'autonomia degli Enti locali<sup>23</sup>. Il giudizio che è stato dato di questa legge non è meno lapidario di quello espresso a proposito della riforma del 2001. Lo stesso studioso, infatti, dopo aver fatto l'elenco di una serie di passi che occorrerebbe fare per migliorare il sistema di "federalismo fiscale" nella sua versione italiana, afferma che "non c'è bisogno di una legge delega di 25 pagine sulla quale si è ottenuto il consenso quasi unanime del Parlamento perché incorpora tutti i contraddittori punti di vista che definiscono lo status quo e perché rinvia le concrete scelte politiche a futuri decreti delegati da scrivere sulla base di incerti e contraddittori criteri di delega"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Ricolfi L., *Il sacco del nord (saggio sulla giustizia territoriale)*, Guerini e Associati, Milano, 2012 (seconda edizione).

<sup>24</sup> Giarda P., *La favola del federalismo fiscale*, op. cit., pag. 42.

## APPENDICE I

### A1. Gli effetti sulla politica della spesa pubblica nel caso del passaggio da una struttura statale centralizzata ad una struttura federale: il caso del Brasile

Il Brasile è un'importante economia emergente che dal 1988, con la fine della dittatura militare, si è data una struttura statale federale basata su tre livelli di governo: il governo federale, i governi degli stati membri (27, comprendendo il distretto federale) e le municipalità<sup>25</sup>. Il sistema fiscale brasiliano prevede che al governo federale facciano capo le imposte sul commercio estero e sulle transazioni finanziarie, le imposte sulle proprietà rurali, le imposte sui redditi delle imprese e l'imposta sul valore aggiunto dei prodotti industriali. Il gettito di queste ultime due imposte è ripartito con gli stati federati e le municipalità attraverso due fondi di compartecipazione, uno per gli stati ed uno per le municipalità. Il gettito delle imposte sulle proprietà rurali è condiviso solo con le municipalità. Vi sono poi imposte che fanno unicamente capo ai governi statali, come le imposte sulle successioni e donazioni, l'imposta sul valore aggiunto con un'ampia base imponibile e la tassa di proprietà dei veicoli. Il gettito di queste due ultime imposte è ripartito tra gli stati e le municipalità. Infine, a queste ultime sono assegnate le imposte sui servizi, sulle proprietà immobiliari e sui trasferimenti di proprietà. Va ricordato che, nel caso brasiliano, una parte consistente delle entrate (mediamente il 25%) è costituito da trasferimenti del governo federale e che gli stati membri non hanno il potere di modificare la base imponibile, né le aliquote fiscali. Una caratteristica del sistema federale brasiliano che occorre ricordare è che il Senato, in cui sono rappresentati gli stati membri della federazione, in ragione di tre rappresentanti ciascuno, ha il potere di stabilire il livello di indebitamento del governo federale, degli stati membri e delle municipalità<sup>26</sup>. Infine, va ricordato che l'importanza economica degli stati federati è molto squilibrata: infatti, i quattro stati del sud-est del Brasile (San Paolo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo), riuniscono il 43% della popolazione e rappresentano oltre il 59% del PIL del Brasile.

Nell'arco dei dieci anni successivi all'adozione della nuova costituzione, il governo brasiliano ha messo in atto politiche di *bailout* per ben tre volte: nel 1989, nel 1993 e nel 1997. I ripetuti interventi in un arco temporale tutto sommato breve hanno contribuito a incentivare la pratica del *moral hazard*, vale a dire una politica della spesa pubblica imprudente e basata sulla convinzione che, comunque, in caso di difficoltà, il governo federale sarebbe intervenuto per evitare il fallimento di uno stato con problemi d'insolvenza. In effetti, già subito dopo l'entrata in vigore della nuova costituzione, nel 1989, il governo federale ha dovuto farsi carico del debito estero contratto dagli stati negli anni precedenti (per un importo pari all'1,38% del PIL degli Stati), ponendo loro alcuni limiti all'indebitamento annuo, ma senza chiedere la riduzione del debito

---

<sup>25</sup> Bevilaqua A. S., *State Government Bailouts in Brazil*, Research Network Working paper R-441, Inter-American Development Bank, Marzo 2002. Gli stati membri della federazione brasiliana erano inizialmente dotati di larga autonomia, soprattutto per quanto riguardava i limiti di indebitamento in cui potevano incorrere. Questo potere è stato successivamente limitato con l'introduzione della "Legge sulla responsabilità fiscale", la cui approvazione si è resa necessaria dopo il susseguirsi di interventi di salvataggio degli stati incorsi in problemi di solvibilità.

<sup>26</sup> Con riferimento all'esperienza brasiliana, va ricordato che l'istituzione che più ha favorito, o ha tollerato, l'eccessivo indebitamento a livello statale è il Senato, dove sono presenti gli ex-governatori o i senatori che sono destinati a divenire i futuri governatori degli Stati.

contratto fino allora. Negli anni successivi al 1989 e fino al 1993, l'indebitamento netto degli Stati e delle municipalità è quindi aumentato, passando dal 7,5% del PIL al 9,3%. L'aumento del debito pubblico ha portato ad una revisione della costituzione che ha introdotto limiti all'indebitamento validi per un certo periodo di tempo, ma senza estenderli al rinnovo dei debiti in scadenza. L'espansione del debito nel frattempo intervenuta aveva preso la forma dell'indebitamento degli stati con le banche da loro controllate, provocando una crisi di liquidità di queste ultime, nel cui portafoglio avevano assunto un forte peso titoli statali che non avevano mercato. Il governo federale, per impedire il fallimento delle banche statali, intervenne autorizzando la banca centrale a scambiare titoli da lei emessi con quelli degli stati. Il Senato federale intervenne ancora una volta a sostegno della manovra, ivi compresa la capitalizzazione degli interessi. Queste misure non furono però sufficienti a salvare dal fallimento le due più importanti banche pubbliche degli stati del sud-est, la Banca di San Paolo (Banespa) e la Banca di Rio de Janeiro (Banerj). Questa volta, il valore dell'intervento del governo federale fu pari al 7,24% del PIL degli stati. Nel periodo che va dal 1993 al 1997, anno dell'ultimo *bailout* qui preso in considerazione, l'indebitamento netto degli stati e delle municipalità salì dal 9,3% del PIL all'11,9%, dovuto in larga parte all'aumento dell'emissione di bond statali (passati, negli stessi anni, rispettivamente al 5,2% ed al 6,6% del PIL). Il *bailout* del 1997 fu preceduto da interventi del governo federale a favore degli stati del sud maggiormente indebitati. Nel dicembre del 1995, ridusse il debito dello stato di San Paolo nei confronti della banca di stato trasferendogli titoli federali da cedere a quest'ultima. Un'ulteriore riduzione del debito dello stato fu raggiunta con la cessione al governo federale della proprietà di aeroporti e linee ferroviarie statali. Siccome queste misure si rivelarono ben presto insufficienti, il governo federale dovette farsi carico dei debiti dello stato nei confronti di Banespa subentrando allo stato nel controllo di quest'ultima<sup>27</sup>. Nel 1997, gli interventi a favore dello stato di San Paolo e di Minas Gerais aprirono la strada, anche su pressione del Senato federale, all'intervento a favore di tutti gli altri stati per la rinegoziazione di parte dei debiti pubblici (per il 10,5% del PIL), per il rinnovo di un'altra quota (per il 9,5% del PIL) e per il loro parziale condono (per l'1,5% del PIL). Il governo federale si dichiarò però disponibile a questo salvataggio solo nei confronti di quegli stati che avessero provveduto a privatizzare le loro banche pubbliche ed avessero ridotto l'ammontare dei debiti al di sotto del gettito fiscale annuo. La gestione della rinegoziazione e del rinnovo dei debiti si accompagnò all'adozione di misure aggiuntive quali l'imposizione di un limite massimo all'incidenza delle spese per il personale sul totale della spesa pubblica statale, l'assenza di garanzie federali al debito degli stati, la richiesta di tassi di interesse più elevati sui debiti degli stati nei confronti del governo federale e la deduzione del servizio del debito dai trasferimenti federali agli stati. Venne, inoltre, proibito alla Banca centrale, quale supervisore del sistema bancario federale, di concedere prestiti a quegli stati che avessero violato i limiti d'indebitamento. Il *bailout* del 1997 ha però segnato una svolta nell'atteggiamento del Senato di fronte al problema dell'indebitamento degli stati ed ha aperto la strada all'approvazione, avvenuta nel 2000, della "legge sulla responsabilità fiscale"<sup>28</sup>. Questa legge aggiunse, alle misure prima ricordate, anche

---

<sup>27</sup> Alla fine del 2000, Banespa è stata acquistata da una banca spagnola, mentre Banerj era già stata acquistata, nel 1997, da un'altra banca privata brasiliana.

<sup>28</sup> Si può ricordare che nel 1998, su un debito pubblico complessivo in capo agli stati pari al 14,3% del loro PIL, il 9,5% era rappresentato da debito statale contratto nei confronti del governo federale (Bevilaqua A. S., *State Government Bailouts in Brazil*, op. cit..)



quella dell'armonizzazione della politica di bilancio degli stati con quella del bilancio federale. Pertanto, gli stati che hanno bisogno di rivolgersi al mercato dei capitali devono chiedere prima l'autorizzazione al Ministero delle finanze federale, il quale dovrà verificare se rispettano i vincoli d'indebitamento. La legge ha introdotto anche un sistema di multe e la responsabilità penale in capo sia ai governatori degli stati che s'indebitano oltre i limiti loro concessi, sia in capo alle banche che li finanziano<sup>29</sup>. Al momento dell'approvazione della legge sulla responsabilità fiscale, il debito pubblico netto del Brasile era pari al 47,7% del PIL (circa il 32% in capo al governo federale ed il 15% in capo agli stati); dopo aver toccato una punta massima del 60,6% del PIL nel 2002, è progressivamente sceso al 40,2% del PIL nel 2010 (circa il 29% del governo federale e l'11% degli stati)<sup>30</sup>.

## A2. Il problema della compatibilità tra gli obiettivi della perequazione fiscale e la politica d'indebitamento degli stati membri di una federazione: il caso della Germania

Il caso più interessante è quello del governo federale tedesco, il quale se, da un lato, ha voluto inserire nel Trattato di Maastricht la clausola di *non-bailout* degli stati membri dell'Unione europea, dall'altro, nel corso della sua storia recente, si è trovato di fronte alla necessità di intervenire o meno a favore di alcuni *Länder* tedeschi, in due diversi contesti politico-economico europei. Si tratta delle difficoltà finanziarie in cui si sono trovati la città-stato di Brema e il *Land* del Saarland alla fine degli anni '80 del secolo scorso e quindi prima della nascita dell'euro<sup>31</sup> e della crisi finanziaria della città-stato di Berlino all'inizio di questo secolo e quindi nel quadro dell'unione monetaria<sup>32</sup>.

Per meglio valutare la politica del governo nei confronti dei tre *Länder* è opportuno ricordare un'importante caratteristica del sistema federale tedesco data dal fatto che i *Länder* condividono il gettito fiscale delle maggiori imposte con il governo federale e tra di loro attraverso il sistema della perequazione finanziaria (*finanzausgleich*). Infatti, la legge fondamentale tedesca prevede, a fianco delle imposte di esclusiva competenza statale e locale, le cosiddette "imposte comuni" ai diversi livelli di governo. La ripartizione del gettito di due imposte comuni, quella sul reddito delle persone fisiche e quella sul reddito delle imprese, è definita dalla Costituzione<sup>33</sup>. La ripartizione del gettito della terza imposta comune, quella sul valore aggiunto, è invece definita da una legge ordinaria, alla cui approvazione partecipa il Bundesrat, dove sono rappresentati i *Länder*<sup>34</sup>. Le

---

<sup>29</sup> Liu L., Webb S. B., *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline (International Experience)*, World Bank, Policy Research Working Paper 5587, Marzo 2011; Webb S. B., *Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience*, World Bank Policy Research Working Paper 3309, Maggio 2004.

<sup>30</sup> La fonte dei dati sono il F.M.I. e: Liu L., Webb S. B., *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline (International Experience)*, The World Bank, Policy Research Working Paper n. 5587, marzo 2011.

<sup>31</sup> Seitz H., *Subnational Government Bailouts in Germany*, Center for European Integration Studies, 1999.

<sup>32</sup> Schulz A., Wolff G. B., *The German sub-national government bond market: structure, determinants of yield spreads and Berlin's forgone bailout*, Journal of Economics and Statistics, Volume 1/229, 2009.

<sup>33</sup> I proventi delle imposte sul reddito delle persone fisiche sono devoluti al governo federale (42,5% del gettito), dei *Länder* (42,5%) e dei Comuni (il residuo 15%). L'imposta sul reddito delle imprese è destinata in misura paritetica al governo federale e a quelli dei *Länder*.

<sup>34</sup> Attualmente il gettito dell'IVA è devoluto per il 52,5% al governo federale, per il 46,7% ai *Länder* e per il residuo 2,1% ai Comuni. Infine, il 4,6% del gettito dell'imposta sulle attività locali è devoluto al governo

imposte comuni concorrono al finanziamento del meccanismo della perequazione, in modo che i *Länder* con minor capacità fiscale raggiungano un gettito grosso modo pari a quello medio della federazione. Pertanto, vi saranno *Länder* strutturalmente contribuenti netti ed altri strutturalmente percettori netti. Per quanto riguarda, invece, la politica dell'indebitamento, il governo federale ed i *Länder* ricorrono al mercato dei capitali con il solo vincolo del rispetto della *golden rule* (almeno fino alla revisione costituzionale del 2009). Gli enti locali, per indebitarsi, devono invece ottenere il consenso del Land del quale fanno parte<sup>35</sup>.

I due *Länder* della città-stato di Brema e della Saarland, alla fine degli anni '80, per ragioni legate alla crisi economica che aveva colpito, rispettivamente, l'industria cantieristica e l'industria siderurgica, si trovarono a dover fronteggiare un livello elevato di debiti finanziari contratti per far fronte alla forte disoccupazione locale (l'incidenza del debito sul prodotto pro-capite era pari, rispettivamente, al 38% ed al 42%). Al fine di sollecitare un intervento straordinario del Governo federale tedesco per ripianare il loro debito, i due Land, nel 1988, fecero ricorso alla Corte costituzionale. La discussione tra i due livelli di governo si protrasse per circa quattro anni e nel 1992, quindi prima della nascita dell'euro, il governo tedesco, in seguito alla sentenza della Corte favorevole ai *Länder* ed in conformità a un contratto stipulato con loro, decise di concedere finanziamenti aggiuntivi, da versare nell'arco di una decina di anni, a fronte dell'impegno a contenere la crescita della spesa pubblica entro limiti inferiori a quelli riconosciuti agli altri *Länder*. L'esito della sentenza trae origine dal fatto che la costituzione tedesca prevede l'omogeneità fiscale e delle condizioni di vita tra i *Länder* e il fatto che questi obiettivi possono essere raggiunti solo come conseguenza del mutuo sostegno del governo federale nei confronti dei *Länder*, dei *Länder* nei confronti del governo federale e tra gli stessi *Länder*. Dato questo principio solidaristico, se i *Länder* (o il governo federale) sono sottoposti a "gravi difficoltà di bilancio", essi hanno diritto all'intervento di sostegno da parte degli altri membri della federazione. Come, però, è stato notato, la sentenza della Corte costituzionale diede il segnale al mercato che nell'unione federale tedesca vi è un'alta probabilità di salvataggio dei *Länder* da parte del governo federale (e viceversa) ed in effetti il rating del debito emesso dai *Länder* è praticamente lo stesso del governo federale<sup>36</sup>.

Nel caso del ricorso della città-stato di Berlino, la sentenza del 2006 è stata di segno opposto, nel senso che la Corte costituzionale si è dichiarata contraria a un intervento straordinario del governo federale per far fronte alla crisi fiscale in cui il Land si è venuto a trovare in seguito alla riunificazione delle due parti in cui la città era stata divisa per circa trent'anni. Con quella sentenza, Berlino si è trovata dunque nella necessità di adottare misure autonome per far fronte al deficit di bilancio (al momento in cui la città fece ricorso alla Corte, l'incidenza del debito sul prodotto lordo era pari al 60%, ma salì ulteriormente negli anni successivi).

---

federale, il 16,1% ai *Länder* e il 79,3% ai Comuni (V.: De Petris A., *Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, 2009, <http://www.astrid-online.it>).

<sup>35</sup> Va, inoltre, ricordato che il governo del *Land* ha un forte potere sull'organizzazione dei Comuni che ne fanno parte: nel corso degli anni '60 e '70, ad esempio, la riforma organizzativa dei poteri locali ha portato alla riduzione del numero dei Comuni da circa 20.000 a circa 10.000.

<sup>36</sup> Seitz H., *Subnational Government Bailouts in Germany*, op. cit..

### A3. L'aggiustamento del bilancio degli stati membri di una federazione nel contesto di un sistema federale competitivo: il caso degli Stati Uniti

Gli Stati Uniti sono una federazione in cui il 67% del gettito fiscale va al governo federale, il 20% ai governi statali e il residuo 13% ai governi municipali. Inoltre, i governi degli stati membri ricevono dal governo federale fondi pubblici in una misura che va dal 9% al 31% del loro PIL, evidenziando così una significativa politica di trasferimenti dal centro alla periferia<sup>37</sup>. Essi sono il paese con la più lunga tradizione federale e quello in cui si sono posti sia problemi di *bailout* di stati che di città di diversa rilevanza. Quando negli Stati Uniti uno stato membro della federazione si trova in difficoltà finanziarie, il dibattito che ne segue fa sempre riferimento alla crisi che, nel 1840, coinvolse 8 stati americani (Arkansas, Illinois, Indiana, Louisiana, Maryland, Michigan, Mississippi e Pennsylvania) ed il Territorio della Florida<sup>38</sup>. Il governo federale, allora, non intervenne a sostegno degli stati, seguendo una direzione opposta a quella che seguì quando, dopo la guerra d'indipendenza, si fece carico dei debiti degli stati che avevano partecipato al conflitto contro l'Inghilterra. Data da questi anni e dalle difficoltà finanziarie che si ripeterono nel decennio del 1870, la scelta da parte degli stati americani di introdurre nelle rispettive costituzioni limiti all'indebitamento statale e locale e, nel caso di alcuni di essi, di prevedere esplicitamente la clausola del *no-bailout* delle municipalità. Una parziale revisione di questa politica del governo federale e del governo degli stati, nei confronti delle municipalità in difficoltà finanziarie, si ebbe durante la Grande depressione degli anni '30 del secolo scorso, quando entrambi intervennero con la concessione di aiuti in grado di ripagare, sia pure parzialmente, i loro debiti.

Gli esempi di crisi finanziaria di città o stati americani che vengono qui ricordati sono quelli della città di New York nel 1975 e dello stato della California<sup>39</sup>. Nel caso di New York la linea inizialmente tenuta dal governo federale americano fu quella del non intervento<sup>40</sup>. Quando quest'ultimo, anche su pressione europea, decise di mutare atteggiamento, il Congresso approvò la concessione di anticipi annui pari a 2,3 miliardi di dollari per tre anni consecutivi, e subordinati al

---

<sup>37</sup> Darvas Z., *Fiscal federalism in crisis: lessons for Europe from the US*, Bruegel Policy Contribution, n. 7/2010, luglio 2010.

<sup>38</sup> Nella decisione di non procedere al salvataggio degli stati in difficoltà finanziaria, un peso non indifferente lo ebbe la constatazione che circa il 70% del loro debito era nelle mani di investitori esteri. V.: Inman R. P., *Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism*, in: Rodden J., Eskeland G. S., and Litvack J. (a cura di), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003.

<sup>39</sup> Nel momento in cui si scrive la presente nota, in forte difficoltà finanziaria non è solo la California, ma anche l'Alabama, lo stato di New York e l'Illinois. Con riferimento al termine "forte" qui utilizzato, occorre precisare che il significato deve essere visto con riferimento agli standard americani, per i quali un'incidenza del debito pubblico statale pari, nel caso della California, al 30% del PIL dello stato è qualificato dall'opinione pubblica americana come "*a monstrous debt*", quando invece in Europa, l'incidenza del debito pubblico sul PIL dell'Italia pari al 120%, fa dire che "*il paese è economicamente e finanziariamente solido*" (dal discorso pronunciato alla Camera dei Deputati ed al Senato dal Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, il 3 agosto 2011). Occorre aggiungere che se nel caso della città di New York ha dovuto intervenire il governo federale, nel caso di altre città con gravi problemi di deficit di bilancio è intervenuto il governo dello stato cui appartenevano.

<sup>40</sup> Il governo americano non era favorevole ad un intervento a favore della città. Ne costituisce la prova un'espressione attribuita all'allora Presidente Gerald Ford dopo un intervento del 29 ottobre 1975 in cui si pronunciò contro un aiuto federale a favore della città di New York (V.: Roberts S., *Infamous 'Drop Dead' Was Never Said by Ford*, The New York Times, 28 dicembre 2006).

rispetto di alcune condizioni: gli anticipi dovevano essere restituiti entro l'anno in cui erano concessi e con il pagamento di un tasso di interesse pari ad un punto percentuale superiore a quello dei *Treasury bonds*; in secondo luogo, la città doveva adottare misure sufficienti a riportare in pari, in breve tempo, il bilancio. Queste misure dovevano prevedere l'aumento delle imposte sui redditi dei residenti e delle società; l'aumento delle tariffe dei principali servizi pubblici; il blocco dell'aumento degli stipendi pubblici (nonostante la forte inflazione che caratterizzava gli anni '70 del secolo scorso); il ridimensionamento di molti servizi pubblici e quindi dell'occupazione. I sindacati dei dipendenti pubblici, inoltre, s'impegnarono a investire i proventi dei fondi pensione degli associati in titoli pubblici emessi dalla città attraverso la *Municipal Assistance Corporation*, un'agenzia *ad hoc* costituita per raccogliere il risparmio dei residenti e destinata a sostenere il bilancio della città<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda la California, si tratta dello stato che ha attirato la maggior attenzione, anche con riferimento ai recenti eventi che hanno coinvolto i bilanci pubblici di alcuni stati membri dell'euro-zona, ma è bene ricordare che l'incidenza del debito pubblico sul PIL californiano è stato pari, nel 2010, al 20% e che attualmente ci sono dieci stati americani che presentano un'incidenza del debito pubblico - statale e locale -, sul PIL statale, superiore a quello della California<sup>42</sup>.

Quest'ultimo, malgrado sia uno degli stati con vincoli stringenti ai fini del rispetto del pareggio di bilancio<sup>43</sup>, è da tempo sotto osservazione da parte della letteratura specializzata che si occupa del

---

<sup>41</sup> V., ad esempio, *New York: last-minute bailout of a city on the brink*, in: Time, 8 dicembre 1975; e: Morgenson G., *Lessons from bailout of New York*, in: The New York Times, 11 maggio 2008. Secondo l'articolo del New York Times, il Presidente Ford si convinse della necessità di un intervento a favore di New York in seguito alle pressioni che esercitarono su di lui Valery Giscard d'Estaing ed Helmut Schmidt, allora, rispettivamente, Presidente della Repubblica francese e Cancelliere della Repubblica federale tedesca, nell'autunno del 1975 a Rambouillet, nei pressi di Parigi, nel corso del vertice dei paesi più industrializzati che sancì la nascita del G7.

<sup>42</sup> Si tratta di: Alaska, California, Colorado, Kentucky, Massachusetts, Michigan, New York, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina. In particolare, gli stati che presentano l'incidenza maggiore del debito pubblico sul PIL sono il Kentucky con il 26,2%, seguito dal Massachusetts e da New York con il 25,8% ciascuno. I dati sull'indebitamento pubblico degli stati americani sono stati tratti da: U.S. Census Bureau, *State and Local Government Finance*, <http://www.census.gov/govs/estimate>, mentre i dati sul prodotto interno lordo sono stati tratti da: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Economic Accounts Data*, <http://www.bea.gov>.

<sup>43</sup> Gli stati che compongono la federazione americana non adottano una definizione univoca di "*balanced budget*" e neppure una procedura uniforme per raggiungere questo obiettivo. Generalmente, quando si parla di "*balanced budget*" ci si riferisce al bilancio delle spese correnti, in quanto il bilancio delle spese in conto capitale è una sezione spesso distinta del bilancio complessivo che non concorre al saldo di bilancio dello stato. Inoltre, nella maggior parte degli stati il bilancio viene distinto in "*General fund*" e "*No-general fund*" (o "*Special fund*", oppure ancora "*Capital fund*"). Il primo è finanziato da imposte e tasse riscosse localmente, mentre il secondo è finanziato, oltre che da tasse e imposte locali, dai cosiddetti "*grants-in-aid*" federali e da rimborsi federali. Grosso modo, il "*General fund*" riceve, mediamente, il 50-60 % del gettito fiscale complessivo dello stato. Le tasse sui combustibili, le tasse scolastiche e quelle sanitarie costituiscono il gettito più consistente che finanzia il "*No-general fund*". Quest'ultimo fondo è quello che viene finanziato dai fondi federali che affluiscono verso lo stato in questione e che finanziano tra il 60 ed il 75% del "*No-general fund*". Nel caso della California, i fondi federali, in una misura pari all'85%, provengono da tre agenzie federali: il "*Department of Health and Human Services*", il "*Department of Education*" e il "*Department of Transportation*". Questa sezione del bilancio spende praticamente solo quello che riceve. Pertanto, siccome il governo statale non ha margini di manovra su questi capitoli di spesa, è quello che suscita meno interesse da parte dell'opinione pubblica e della classe politica locali (V.: NCSL, *Ncsi Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions*, ottobre 2010).

rapporto tra le istituzioni fiscali ed il costo del ricorso all'indebitamento come mezzo per finanziare la spesa pubblica. Nel caso specifico, è stato messo sotto osservazione il fatto che lo stato, adottando, nel 1978, una legge (la *Proposition 13*) che richiede una maggioranza qualificata dei due terzi in entrambi i rami dell'assemblea legislativa per introdurre nuove imposte, ha indebolito la possibilità per lo stato di far fronte, con sufficiente flessibilità, ad improvvisi problemi di solvibilità. Le difficoltà finanziarie in cui versa lo stato californiano hanno indotto il governo locale ad avviare una drastica politica di risanamento delle finanze pubbliche e ad adottare misure che hanno di fatto formalizzato il quasi *default* dello stato. Il bilancio relativo all'esercizio 2009-2010 ha introdotto tagli alla spesa pubblica per circa 15 miliardi di dollari e l'aumento di imposte per altri 12,8 miliardi, vale a dire misure complessive pari all'1,5% del PIL della California, per riportarlo in pareggio<sup>44</sup>. Nel frattempo, il governo, in mancanza di fondi, ha dovuto prendere la decisione di emettere dei "buoni" da cedere ai fornitori di servizi ed ai dipendenti pubblici. Inoltre, sollecitando la concessione di fondi pubblici federali per 6,9 miliardi di dollari, in aggiunta ai trasferimenti federali che, al pari degli altri stati, riceve annualmente<sup>45</sup>, lo stato californiano ha riaperto il dibattito sulla necessità di un intervento federale a sostegno degli stati con difficoltà di bilancio, ma senza che, fino ad ora, siano state adottate misure federali aggiuntive<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Le misure hanno comportato il licenziamento di 5.000 dipendenti dello stato; la riduzione del 14% della retribuzione dei 200.000 dipendenti dello stato ottenuta con sospensioni forzose dal lavoro; la riduzione dei contributi all'istruzione per 8,6 miliardi di dollari in due anni; la riduzione dei sussidi al sistema carcerario per 1,2 miliardi; la riduzione dei fondi alla sanità per 1,3 miliardi (V.: Lin J., *California hopes to end IOUs with budget agreement*, in: *The Examiner*, 21 luglio 2009).

<sup>45</sup> La California, nel 2009, ha ricevuto 60,5 miliardi di dollari dal governo federale, a titolo di trasferimenti federali (*intergovernmental grants*), confermandosi lo stato che riceve la quota relativamente maggiore di fondi federali. I trasferimenti finanziano circa un quarto delle spese pubbliche dello stato.

<sup>46</sup> Woo S., Carlton J., *California requests billions from U.S.*, in: *The Wall Street Journal*, 9 gennaio 2010.

## APPENDICE II

### Il ruolo del mercato nella politica di aggiustamento del bilancio pubblico nelle unioni federali e nell'Unione europea: il ruolo dei differenziali (spreads) nei tassi d'interesse sui titoli pubblici

La dottrina della disciplina di mercato sostiene che i mercati finanziari ampliano i premi di rischio sul tasso d'interesse dei titoli pubblici con l'aumentare del debito e del deficit pubblico, penalizzando i governi per l'assenza di disciplina fiscale e costringendoli per questa via a un maggior rigore finanziario. All'interno di un'unione federale, dal canto loro, i premi di rischio che il mercato fa pagare ai governi locali sono normalmente più elevati, rispetto ai tassi che spunta il governo centrale, per tre ragioni. In primo luogo, per il fatto che la capacità fiscale dei governi degli stati membri è tipicamente più ridotta di quella del governo federale, in quanto a quest'ultimo affluiscono i proventi delle imposte a maggior gettito, come l'imposta sui redditi o l'imposta sul valore aggiunto; in secondo luogo, con l'eccezione delle imposte sui beni immobili, i governi locali devono far fronte ad una maggior mobilità della base imponibile, il che riduce la loro capacità di conseguire un gettito fiscale aggiuntivo in caso di crisi fiscale; in terzo luogo, il governo federale può, in linea di principio, utilizzare la politica monetaria per ridurre, attraverso l'inflazione monetaria, l'eccessivo debito pubblico in valuta nazionale, una politica preclusa ai governi locali.

Pertanto, anche se i casi di crisi finanziaria esaminati nel paragrafo precedente evidenziano che all'interno di una federazione il dibattito sull'eventualità di un default di uno stato membro si manifesta ben prima che l'incidenza sul PIL del debito pubblico e del deficit raggiunga i livelli dei paesi dell'Unione Europea, la disciplina esercitata dal mercato, nell'indurre i governi a perseguire una politica delle finanze sane, dovrebbe comunque avere un ruolo significativo. L'indicatore generalmente utilizzato per valutare se ed in che misura il mercato esercita questo ruolo è il valore che assumono i differenziali (*spreads*) tra i tassi di interesse dei titoli pubblici emessi dai governi locali ed i tassi di interesse sui titoli pubblici di durata analoga emessi dal governo federale cui essi appartengono<sup>47</sup>. Alla luce della recente e drammatica situazione finanziaria che sta attraversando l'euro-zona, può dunque essere utile far riferimento, sia pure brevemente, ai valori raggiunti da tali differenziali in Australia, Germania e Stati Uniti e nell'arco temporale in cui si sono verificate le crisi finanziarie. Per quanto riguarda il primo di questi paesi, l'Australia, la rilevazione dei differenziali nei tassi di interesse sui bonds emessi dai diversi livelli di governo è relativa al periodo in cui il *Loan Council* ha visto ridursi il suo ruolo a favore di una politica di autonomo indebitamento sul mercato dei capitali da parte degli stati federati, ed è anche quello in cui si sono manifestate tensioni nei rapporti tra i diversi livelli di governo della federazione australiana. Si tratta del periodo che va dal 1989 al 1997. In questo arco di tempo il differenziale nei tassi sui bonds emessi dagli stati rispetto ai tassi su titoli emessi dal governo del *Commonwealth*, non ha mai superato la punta massima di 129 punti base, toccata dai titoli emessi dal governo della Tasmania nel 1991 e non, come sarebbe stato logico attendersi, date le difficoltà finanziarie in cui

---

<sup>47</sup> I differenziali sono misurati in punti base: 100 punti base corrispondono ad un punto percentuale.

si trovava, dai titoli emessi dallo stato del Victoria<sup>48</sup>. I tassi dei bonds di quest'ultimo hanno raggiunto, sempre nel 1991, i 105 punti base in più rispetto ai bonds federali.

Nel caso della Germania, l'evoluzione dei differenziali nei tassi di interesse sui titoli pubblici emessi dai *Länder* di Brema, della Saar e di Berlino, rispetto ai tassi dei titoli pubblici del governo federale, nel momento in cui si sono trovati in difficoltà finanziarie ed hanno sollecitato un intervento federale a loro sostegno con un ricorso alla Corte costituzionale, è stato analizzato dalla Bundesbank e dalla Banca Centrale Europea<sup>49</sup>. Secondo uno studio di quest'ultima, che ha preso in considerazione un arco temporale che va dal 1991 al 2005, abbracciando quindi parte degli anni in cui i *Länder* di Brema e della Saar si sono trovati in difficoltà finanziaria, il differenziale del tasso di interesse dei bonds da loro emessi, rispetto al tasso di interesse dei bonds federali, è stato mediamente pari a 23 punti base e non ha mai superato i 92 punti base. Nel caso di Berlino, quando la Corte costituzionale, nel 2006, si è pronunciata contro un intervento federale straordinario a favore della città-stato, nel periodo precedente la sentenza il differenziale dei tassi sui titoli locali rispetto a quelli dei titoli federali non ha superato i 22 punti base. Riguardo a quest'ultima sentenza, secondo lo studio della Bundesbank, la Corte, non avendo escluso la possibilità di un futuro *bailout*, non ha sostanzialmente modificato le aspettative del mercato per quanto riguarda la possibilità che, in caso di difficoltà finanziarie, il governo federale intervenga a favore di un *Land*<sup>50</sup>. Come è stato fatto notare, questo non esclude, però, che la sentenza abbia modificato o modifichi il premio di rischio degli *altri* stati tedeschi<sup>51</sup>.

Infine, con riferimento al *bailout* che ha interessato la città di New York ed alla crisi finanziaria in cui versa attualmente lo stato della California, si può ricordare che quando la città americana si è trovata all'apice della crisi finanziaria, il tasso d'interesse dei *municipal bonds* quotava 100 punti base in più del tasso d'interesse dei bonds del Tesoro americano<sup>52</sup>. Per quanto riguarda, invece, la California, per analizzare come il mercato reagisce nel caso di difficoltà finanziarie di uno stato, si fa qui ricorso ai dati relativi al costo dei contratti *Credit Default Swap* (CDS) a copertura del rischio di insolvenza dello stato<sup>53</sup>. Pertanto, all'inizio del 2008, quando sono iniziate le difficoltà

---

<sup>48</sup> Lemmen J., *Managing Government Default Risk in Federal States*, London School of Economics, Special Paper n. 116, agosto 1999.

<sup>49</sup> Heppke-Falk K. H., Wolff G. B., *Moral hazard and bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 1: Economic Studies, N. 07/2007; Schulz, A. and Wolff G. B., *The German sub-national government bond market: structure, determinants of yield spreads and Berlin's forgone bail-out*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 229, 2009; Schuknecht L., von Hagen J., Wolswijk G., *Government risk premiums in the bond market: EMU and Canada*, ECB Working Paper Series, n. 879, marzo 2008.

<sup>50</sup> Heppke-Falk K. H., Wolff G. B., *Moral hazard and bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder*, op. cit..

<sup>51</sup> Schulz A., Wolff G. B., *The German sub-national government bond market: structure, determinants of yield spreads and Berlin's forgone bail-out*, op. cit..

<sup>52</sup> Bishop G., Damrau D., Miller M., *A Market Discipline Can Work in the EC Monetary Union, 1992 and Beyond*, Salomon Brothers, novembre 1989. La crisi finanziaria della città di New York è importante anche per un'altra ragione: a partire da quella data, i mercati hanno cominciato a prendere in considerazione le condizioni fiscali delle città e degli stati delle federazioni come indicatori del grado di rischio di *default* dei governi locali.

<sup>53</sup> Un contratto CDS funziona sostanzialmente come un'assicurazione. Ad esempio, chi ha sottoscritto bonds californiani, per coprirsi dal rischio d'insolvenza del governo della California, può comprare da una banca un CDS di importo pari al valore nominale dei bonds californiani acquistati, pagando un premio annuo

finanziarie della California, il costo dei CDS valeva lo 0,42%, 42 punti base, mentre alla fine dello stesso anno avevano raggiunto i 500 punti base (5%). Nel giugno del 2011, il costo dei CDS è sceso a circa 160 punti base ed è risalito a 230 nel mese di agosto, evidenziando una volatilità che, pur essendosi sensibilmente ridotta rispetto ai valori raggiunti nel momento più acuto della crisi, è un indice del fatto che la California non è ancora uscita dalle difficoltà finanziarie in cui si trova. Più in generale, un lavoro pubblicato nel 1995 e relativo ai differenziali nei tassi di interesse dei titoli emessi dagli stati americani, rispetto ai titoli pubblici di riferimento – in questo caso emessi dallo stato del New Jersey -, nel periodo 1981-1990 e che comprende quindi gli anni di recessione seguiti al 1982, mette in evidenza che il differenziale massimo ha raggiunto i 146 punti base<sup>54</sup>.

Questi valori possono essere utilmente confrontati con quelli raggiunti dagli stessi indici nei paesi dell'euro-zona, per vedere come il mercato reagisce a fronte di crisi finanziarie statali in un altro contesto istituzionale, quello europeo, dove sono assenti sia un governo federale che la solidarietà fiscale tra gli stati membri. In questo caso, lo studio della BCE prima ricordato ha preso in considerazione i differenziali nei tassi d'interesse di titoli di durata decennale emessi dai governi dell'euro-zona, rispetto ai tassi sui titoli tedeschi di durata analoga, nel periodo 1991-2005, quindi prima dell'attuale crisi. Le conclusioni sono che gli *spreads* dei diversi paesi europei, erano dell'ordine dei 20-30 punti base all'inizio dell'unione monetaria – un differenziale simile a quello che mediamente vige all'interno dell'unione federale tedesca tra i bond federali e quelli dei *Länder* - e riflettevano la sostanziale fiducia dei mercati riguardo alla solvibilità di tutti i governi dell'euro-zona. Essi hanno cominciato a lievitare con la crisi finanziaria del 2008. Ad esempio, all'inizio del mese di novembre 2011, i differenziali dei tassi dei bonds greci, portoghesi, irlandesi, spagnoli e italiani, rispetto ai tassi dei bonds tedeschi, hanno raggiunto, rispettivamente, i 2.500, 1.000, 638 (dopo aver toccato il massimo di quasi 1.200 punti base nel luglio 2011), 375 e 458 punti base<sup>55</sup>. Si tratta, quindi, di valori che i titoli pubblici degli stati membri delle unioni federali visti prima non hanno mai raggiunto e che si configurano come un vero e proprio costo della non-Europa.

---

pari ad una certa percentuale del valore del CDS. Se il premio annuo è pari all'1%, si può anche dire che il costo del CDS è pari a 100 punti base.

<sup>54</sup> Bayoumi T. A., Goldstein M., Woglom G., *Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States*, Journal of Money, Credit and Banking, Volume 27, 1995.

<sup>55</sup> Fonte: Bloomberg.



## Riferimenti bibliografici

- Amato G., *Verso un DPEF europeo?*, NENS, n. 4, luglio 2002.
- Amato G., *Il modello federale per essere più liberi*, in: *Il Sole-24 Ore*, 29 aprile 2012.
- Assonime, *Elementi di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, dicembre 2008.
- Balassone F., Degni M. e Salvemini G., *Regole di bilancio, Patto di Stabilità Interno e autonomia delle Amministrazioni Locali*, *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2002.
- Balassone F., Franco D., *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a difficult union*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, XVII (2-3), pp. 135-163, 2001.
- Bassanini F., Macciotta G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, il Mulino, 2003.
- Bayoumi T. A., Goldstein M., Woglom G., *Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States*, *Journal of Money, Credit and Banking*, Volume 27, 1995.
- Bevilaqua A. S., *State Government Bailouts in Brazil*, Research Network Working paper R-441, Inter-American Development Bank, Marzo 2002.
- Bishop G., Damrau D., Miller M., *A Market Discipline Can Work in the EC Monetary Union, 1992 and Beyond*, Salomon Brothers, novembre 1989.
- Bordignon M. e Cerniglia F., *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, Società italiana di economia pubblica, Working Papers, febbraio 2001.
- Brosio G., *Equilibri instabili*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994.
- Brosio G., Piperno S., *Assessing regional and local government expenditure needs in Italy. small achievements and big prospective issues*, Working paper presentato al Seminario tenutosi a Copenhagen il 13-14 settembre 2007.
- Buchanan J. M., Wagner Richard E., *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*, Liberty Fund, 1977, Indianapolis.
- Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Public finance and public choice (two contrasting visions of the State)*, Cambridge, The MIT Press, 1999.
- CENSIS, Dexia, *Le responsabilità del federalismo fiscale (L'autonomia economico-finanziaria di Regioni ed enti locali nella stagione della devolution)*, ottobre 2002.
- Collignon S., *Per una nuova Strategia di Lisbona*, *Italianieuropei*, n. 2/2005.
- Collignon S., *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance With Governments*, 2006.
- Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Volume I, Bruxelles, aprile 1977.
- Consiglio Europeo, *Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro*, Bruxelles, 9 dicembre 2011.
- Darvas Z., *Fiscal federalism in crisis: lessons for Europe from the US*, Bruegel Policy Contribution, n. 7/2010, luglio 2010.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M. S., *Independent fiscal agencies*, *Journal of Economic Surveys*, n. 1/23, 2009.

- De Petris A., *Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, 2009, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- Gastaldi F. e Giuriato L., *Il Patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*, in: *Economia italiana*, n. 1/2008.
- Giarda P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 1995.
- Giarda P., *La favola del federalismo fiscale*, Associazione per lo sviluppo degli studi di banca e borsa, Quaderni verdi, n. 35/2009.
- Heppke-Falk K. H., Wolff G. B., *Moral hazard and bail-out in fiscal federations: evidence for the German Länder*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 1: Economic Studies, N. 07/2007.
- Inman R. P., *Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism*, in: Rodden J., Eskeland G. S., and Litvack J. (a cura di), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003.
- Lemmen J., *Managing Government Default Risk in Federal States*, London School of Economics, Special Paper n. 116, agosto 1999.
- Levi L., Pistone S., *L'alternativa federalista alla crisi dello Stato nazionale e della società industriale*, in: *Il federalista*, Anno XXIII, n. 2/1981, pag. 80.
- Majocchi A., *Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale*, *Il Federalista*, n. 1-2, 1980.
- Majocchi A., D. Velo (a cura di), *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, Padova, Cedam, 1999.
- Majocchi A., *Il coordinamento della politica fiscale nell'Unione Europea e il finanziamento del bilancio comunitario*, Paper presentato in occasione della conferenza "Il Ruolo dei Poteri Regionali e Locali nell'Unione: Federalismo e Sussidiarietà in un'Europa Allargata", Torino, 28 marzo 2003.
- Mastromarino A., *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffrè, 2010.
- Moro D., Vannuccini S., *Il governo di un'economia federale sovranazionale e le sue istituzioni nell'esperienza europea (Antologia di contributi)*, I Quaderni Di Ventotene, N.8/2011.
- Musgrave R. A., Musgrave P. B., *Public finance in theory and practice*, New York, McGraw-Hill, 1989.
- Oates W. E., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972.
- Oates W. E., *Fiscal decentralization and economic development*, *National Tax Journal*, Vol. 46, n. 2, (1993), pp. 237-43.
- Oates W. E., *Fiscal federalism and European Union: some reflections*, Società italiana di economia pubblica, Pavia, ottobre 2002.
- Padoa-Schioppa T., *Il governo dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1997.
- Padoa-Schioppa T., *La veduta corta (conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza)*, il Mulino, Bologna, 2009.
- Padoa-Schioppa T., *Due anni di governo dell'economia (maggio 2006-maggio 2008)*, il Mulino, Bologna, 2011.

- Poterba J.M. (1995), *Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States*, National Tax Journal, 48/3, pp.329-337.
- Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.
- Regolamento (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.
- Regolamento (CE) N. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.
- Regolamento (CE) N. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.
- Ricolfi L., *Il sacco del nord (saggio sulla giustizia territoriale)*, Guerini e Associati, Milano, 2012 (seconda edizione).
- Rossolillo F., *Considerazioni sul senato delle regioni*, in: *Il federalista*, Anno XXV, n. 4/1983, pag. 143.
- Rossolillo F., *Appunti sulla sovranità*, in: *Il federalista*, Anno XLIII, n. 3/2001, pag. 165.
- Schulz, A. and Wolff G. B., *The German sub-national government bond market: structure, determinants of yield spreads and Berlin's forgone bail-out*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 229, 2009.
- Schuknecht L., von Hagen J., Wolswijk G., *Government risk premiums in the bond market: EMU and Canada*, ECB Working Paper Series, n. 879, marzo 2008.
- Tassa E., *Il Patto di stabilità interno: evoluzione in Italia ed esperienze analoghe in alcuni paesi europei*, in: *Studi e Note di economia*, n. 3/2002.
- Ter-Minassian T. (a cura di), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, D.C.
- Von Hagen J., Bordignon M., Dahlberg M., Grewal B., Petterson P. e Seitz H. (2000), *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*. Inter-American Development Bank, Working Paper R-399.
- Wheare K. C., *Il governo federale*, il Mulino, Bologna, 1987.

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

**Via Real Collegio 30  
10024 Moncalieri (TO)  
Tel. +39 011 670 5024  
Fax. +39 011 670 5081  
[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)  
[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**