

Come cambiano le Regioni

Funzioni, risorse e compiti

12 dicembre 2016 – ore 14.30

Camera dei Deputati – Sala del Refettorio – Via del Seminario, 76 – Roma

PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO:

Floriana Cerniglia

Università Cattolica del Sacro Cuore

Due questioni

2

1. Decentramento fiscale e crescita economica: teoria economica e evidenze empiriche
2. Il contesto italiano attuale: decentramento e crescita, spesa in conto capitale, questioni aperte «post-referendum»

La ricerca economica (teoria)

3

- Il decentramento può favorire *il tasso di risparmio* (Brueckner, 2006; Lejour and Verbon, 1997; Hatfield, 2015; Koethenbueger - Lockwood, 2010; and Chu and Yang, 2012);
- Il decentramento può generare effetti di agglomerazione (Justman et al., 2002; Brackman et al., 2002);
- Il decentramento può migliorare l'efficienza del settore pubblico (Davoodi – Zou, 1998; Brueckner, 2006; Bordignon - Cerniglia - Revelli, 2003; Cerniglia – Longaretti, 2013)
- Il decentramento può portare più instabilità macroeconomica (Prud'homme, 1995 and Tanzi, 1996);
- Il decentramento può peggiorare le disparità regionali (Prud'homme, 1995);
- Il decentramento può generare più *corruzione ed a elite local* (Treisman, 1999 and 2000)

La ricerca economica (evidenze empiriche)

4

- Molti lavori econometrici sull'effetto del decentramento fiscale sulla crescita economica basati sul confronto “tra paesi” e “tra regioni all'interno di un paese”
Ma **risultati non univoci** (per una rassegna: Vazques, Lago-Penas, Sacchi, Journal of Economic Survey, 2016)
- Effetto positivo: Lin e Liu (2000), Thießen (2001), Akai e Sakata (2002), Limi (2005), Martinez-Vazquez e McNab (2003), Stansel (2005), Bodman e Ford (2006), Akai et al. (2007)
- Effetto negativo: Davoodi e Zou (1998), Zhang e Zou (1998), Davoodi et al. (1999), Rodriguez-Pose e Bwire (2004), Thornton (2007)
- Nessun effetto: Woller e Phillips (1998), Thornton (2007), Bolman e Ford (2006), Rodriguez-Pose e Ezcurra (2010), Xie, Zou e Davoodi (1999), Carrion-i-Silvestre et al. (2008)

Risultati non univoci. Perché?

5

1. Problemi di misura (indicatore di decentramento, quale?)
2. Problemi di endogeneità [g1.pptx](#)
3. Canali diretti e indiretti che si possono testare sulla relazione tra decentramento e crescita. Quale modello testare? [g2.pptx](#)
4. Non linearità della relazione. Non monotonicità anche, suggerita nella teoria, ma non ci sono stime [g3.pptx](#)

Problemi di endogeneità: due possibili direzioni di causalità

5

Decentramento fiscale → crescita

Assetti maggiormente decentrati favoriscono maggiore crescita

Crescita → decentramento fiscale

La crescita economica rende più probabile l'adozione di forme di decentramento fiscale

La teoria economica: possibili canali della relazione decentramento e crescita

7

**Decentramento
fiscale**

canale diretto

Efficienza

Crescita

Cerniglia e Longaretti 2013

Concorrenza → Hatfield 2009; Kowtgenbuerger e Lockwood 2010

**canale indiretto
attraverso**

**Stabilità
macroeconomica**

**Politiche
redistributive**

Corruzione

**Qualità
istituzioni**

**Capitale
sociale**

Martinez and McNab (2006)

Arze del Granado,
Martinez and
McNab (2005)
Shelton (2007)

Treisman (2000)
Altunbas and
Thornton (2011)

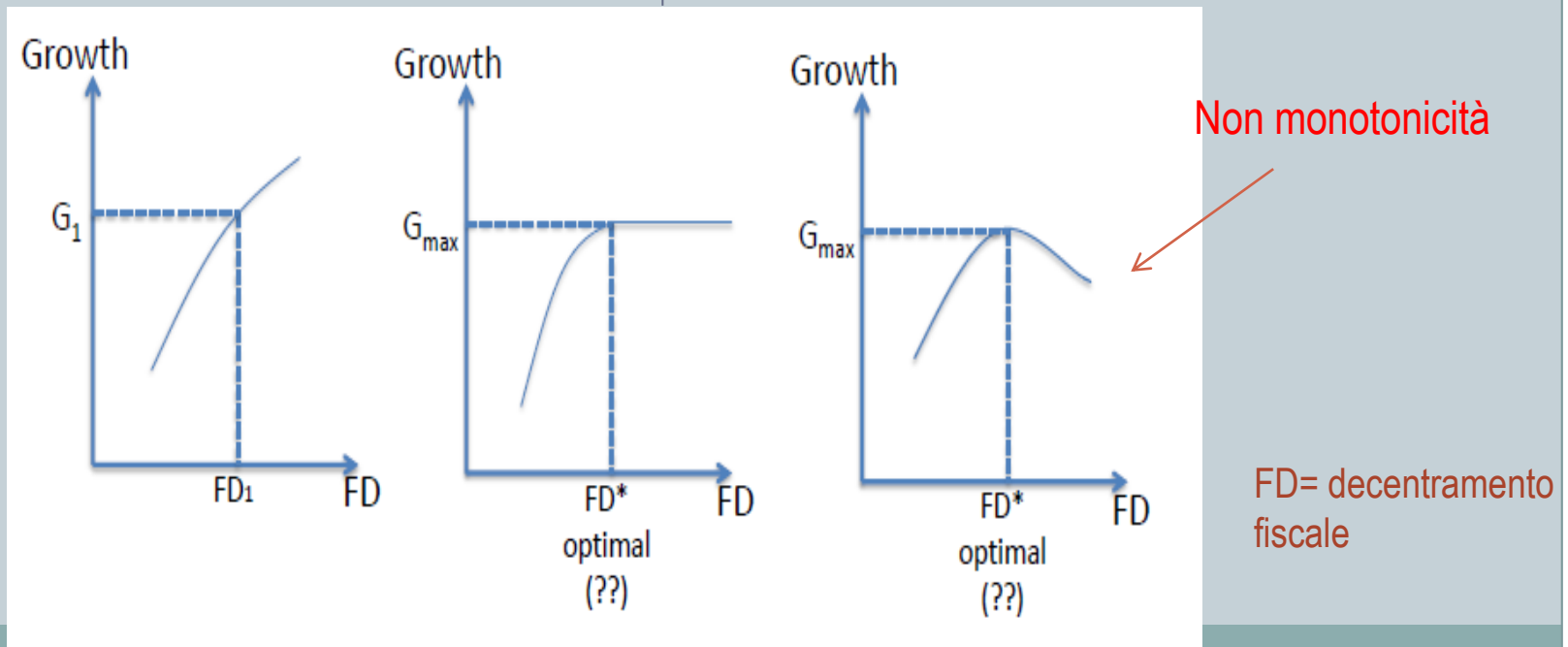
Tarrow (1994)
Hooghe and Marks (2003)
Huther and Shah (1998)

Martinez and McNab (2006)

Non linearità e non monotonicità della relazione tra decentramento e crescita

- Possibile **relazione non lineare** tra decentramento e crescita

Rispetto all'obiettivo della crescita economica i paesi OECD hanno decentrato “troppo”, i paesi non-OECD “troppo poco”



E tuttavia:

9

- 1. Trend a livello mondiale verso il decentramento fiscale:** negli ultimi due decenni molti paesi OECD e non-OECD hanno adottato riforme verso un maggior decentramento fiscale
- 2. Centralità della crescita economica:** uno degli obiettivi centrali di queste riforme è stato anche promuovere la crescita economica

La ricerca economica su decentramento, investimenti e crescita

10

- 1) Se il decentramento della spesa influenza la crescita
- 2) Se la spesa in conto capitale (infrastrutture) ha effetti sulla crescita economica



La spesa in conto capitale deve essere accentrata o decentrata?

Gli studi dell'Ocse su: Investimenti decentrati e crescita.

- 1) Allain-Dupré, D. (2011), *“Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis”*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/05, OECD Publishing, Paris.
- 2) Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), *“Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context”*, OECD Regional Development Working Papers, 2013/04, OECD Publishing, Paris.
- 3) OECD (2011), *“Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multilevel Governance Lessons from the Crisis”*, OECD Publishing.

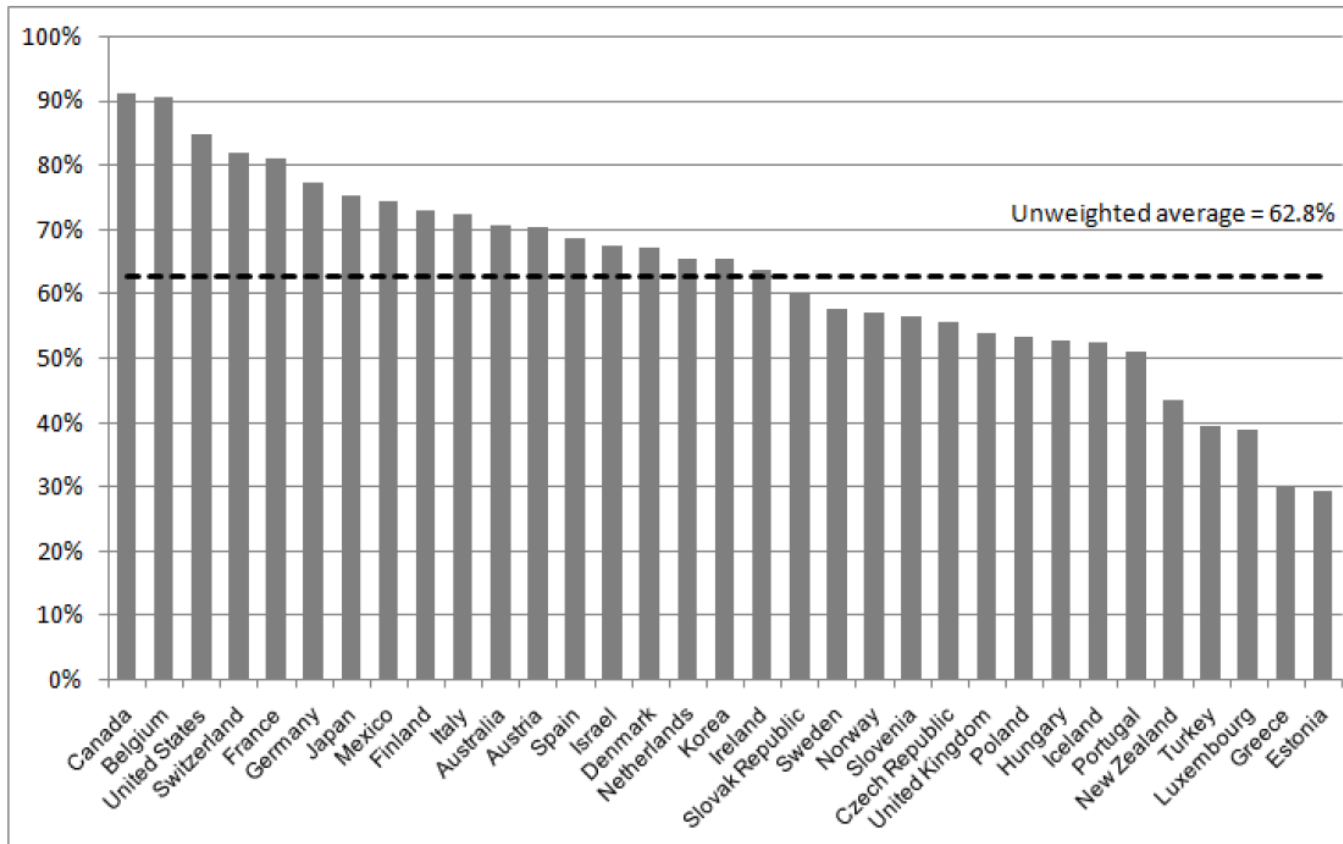
Risultati studi OCSE

12

- **Dati** [g4.pptx](#) su investimenti dei governi locali [g5.pptx](#)
- **Non ci sono stime sui nessi** di causalità tra decentramento e crescita, ma solo informazioni descrittive sui potenziali nessi di causalità attingendo a tre filoni di letteratura 1) letteratura che studia l'impatto macroeconomico degli investimenti sulla crescita 2) decentramento e crescita 3) «buone istituzioni» «qualità/capacità delle amministrazioni» e performance economica
- **Ci sono indicazioni di policy** (coordinamento tra livelli di governo, monitoraggio delle procedure, processo di selezione dei progetti etc, gestione degli appalti etc)

2/3 degli investimenti si svolgono al livello sub-nazionale

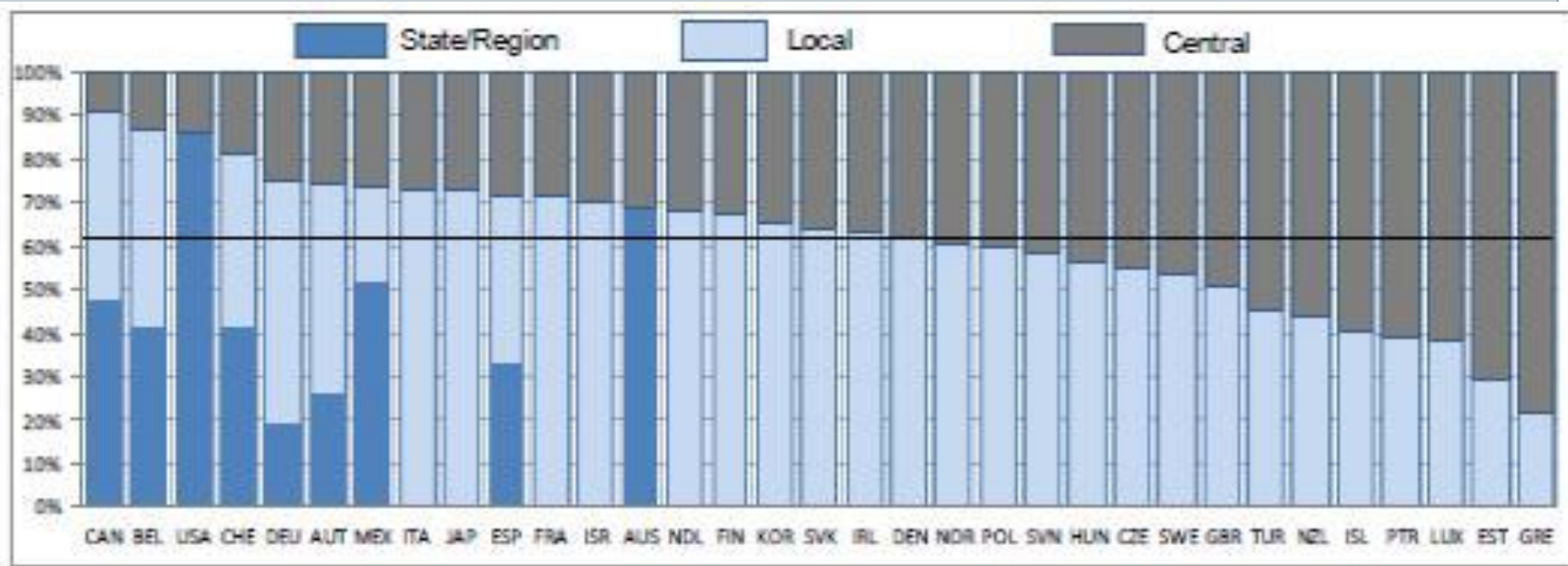
13



Source: OECD National Accounts as appears in Vammalle, C. and Hulbert C. (2013), "Sub-national finances and fiscal consolidations: Walking on thin ice", *OECD Regional Development Working Papers No. 2013/02*.

Share of each level of government in total public investment (measured as Gross Fixed Capital Formation), 2010, Oecd

14



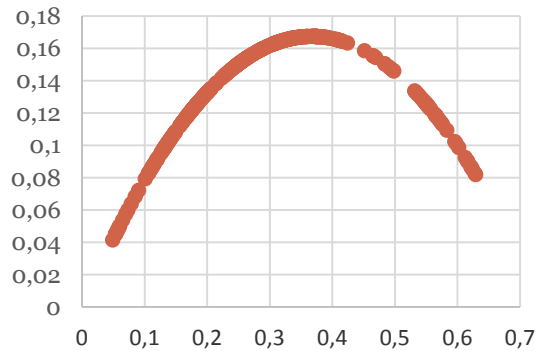
Investimenti decentrati e crescita

15

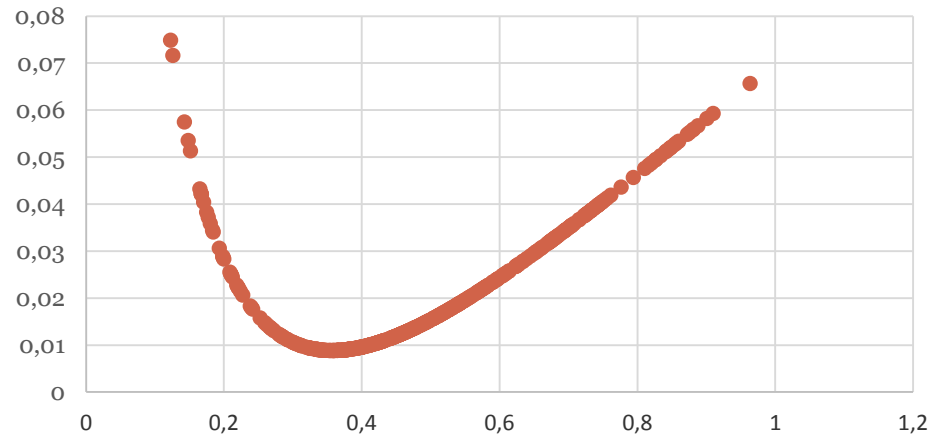
- Poca attenzione ancora nella letteratura, dal punto di vista e teorico e empirico
- Fin qui la letteratura ha cominciato a stimare l'effetto sulla crescita scorporando le varie categorie funzionali di spesa (es. istruzione e sanità) ma non ha distinto per categorie economiche (corrente vs capitale)

EXPLAINING THE LINK BETWEEN DECENTRALIZATION AND ECONOMIC GROWTH IN EUROPE: A NEW PERSPECTIVE (2016)

GROWTH - DECENTRALIZATION OF TOTAL EXPENDITURE



GROWTH - DECENTRALIZATION OF FIXED INVESTMENT



L'Italia

17

- In Italia, i governi locali (Regioni e Comuni) hanno avuto un ruolo importante nel gestire la spesa in conto capitale (in coerenza con quanto avviene altrove e con quanto sembra suggerire la teoria economica)
- Gli anni della crisi hanno bloccato la spesa in conto capitale sia al centro sia in «periferia» e i governi locali in proporzione hanno dovuto tagliare di più
- Tra il 1995 e il 2014 la quota di investimenti fissi lordi ascrivibili allo Stato passa dal 34,6% al 34,4% mentre per le Regioni dal 10,3% al 8,6% per i Comuni dal 30,6% al 24,7%.
- L'Italia soffre di un pesante gap infrastrutturale
- L'Italia oltre ad essere in ritardo rispetto ai suoi più diretti competitor europei, soffre anche di un grave divario interno. Un indicatore infrastrutturale: fatto 100 il dato medio nazionale abbiamo 79 al Sud e 111 al Nord Est.

Questioni aperte: le risorse

18

- Quindi: c'è un forte gap da recuperare con gli altri paesi e occorre perequazione tra i territori.
- La legge di stabilità per il 2016 e la legge di bilancio per il 2015 invertono il trend, ma ancora poco.
- Cioè il tema vero sono: le **risorse**. Strade percorribili: PPP? Dare più spazi di indebitamento ai governi locali anche ricorrendo al mercato (BOC; BOR?)

Questioni aperte: coordinamento

- E però:

Problemi di coordinamento tra Stato e governi locali (regioni e comuni) anche nelle scelte di localizzazione degli investimenti.

Il policy maker deve fare attenzione solo alle risorse che vanno sui territori ai quali si chiede innanzitutto di rispettare vincoli e saldi (pur nell'ambito dei maggiori margini che sono ora concessi) o anche deve provare a ridurre i margini di «eterogeneità/differenziazione» tra i territori coordinando?

Molte delle competenze che hanno il più forte impatto sugli investimenti hanno una dimensione fortemente locale. Ad es. il governo del territorio è competenza legislativa concorrente regionale e, in questo ambito, i Comuni godono di una discrezionalità amplissima. Il tema di come coordinare/guidare su scala ottimale questa(e) competenzaa(e) è ancora aperto

Coordinamento ... e «riforme»

- Il federalismo all'Italiana non ha funzionato. Siamo in una crisi del federalismo in Italia.
- Già prima della crisi, esisteva una complessiva debolezza politica regionale che con la crisi è deflagrata e ha ingenerato un moto di semplificazione tradottosi in ri-accentramento di competenze. La revisione in parte tentava di dare base costituzionale allo **status quo che si è creato negli ultimi anni.**
- E' anche interessante notare che **la revisione costituzionale non aveva trovato molta opposizione da parte delle regioni** (alcuni hanno parlato al riguardo di silenzio assordante) quasi queste avessero interiorizzato una «colpa da scontare»
- Il terreno di «scontro» è stato invece partitico

Coordinamento ... e «riforme»

- E quindi: ancora necessario ridisegnare un sistema delle regole che sia patrimonio comune per mettere in campo una visione precisa e coerente del sistema delle autonomie locali. Il decentramento in Italia può essere ancora un terreno alto di composizione delle differenze (tra i territori e nella società), può essere funzionale allo sviluppo dei territori valorizzando le vocazioni degli stessi, può rafforzare la partecipazione dei cittadini alla politica attivando una trama plurale di poteri e di corpi intermedi necessari al buon funzionamento della democrazia.