

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

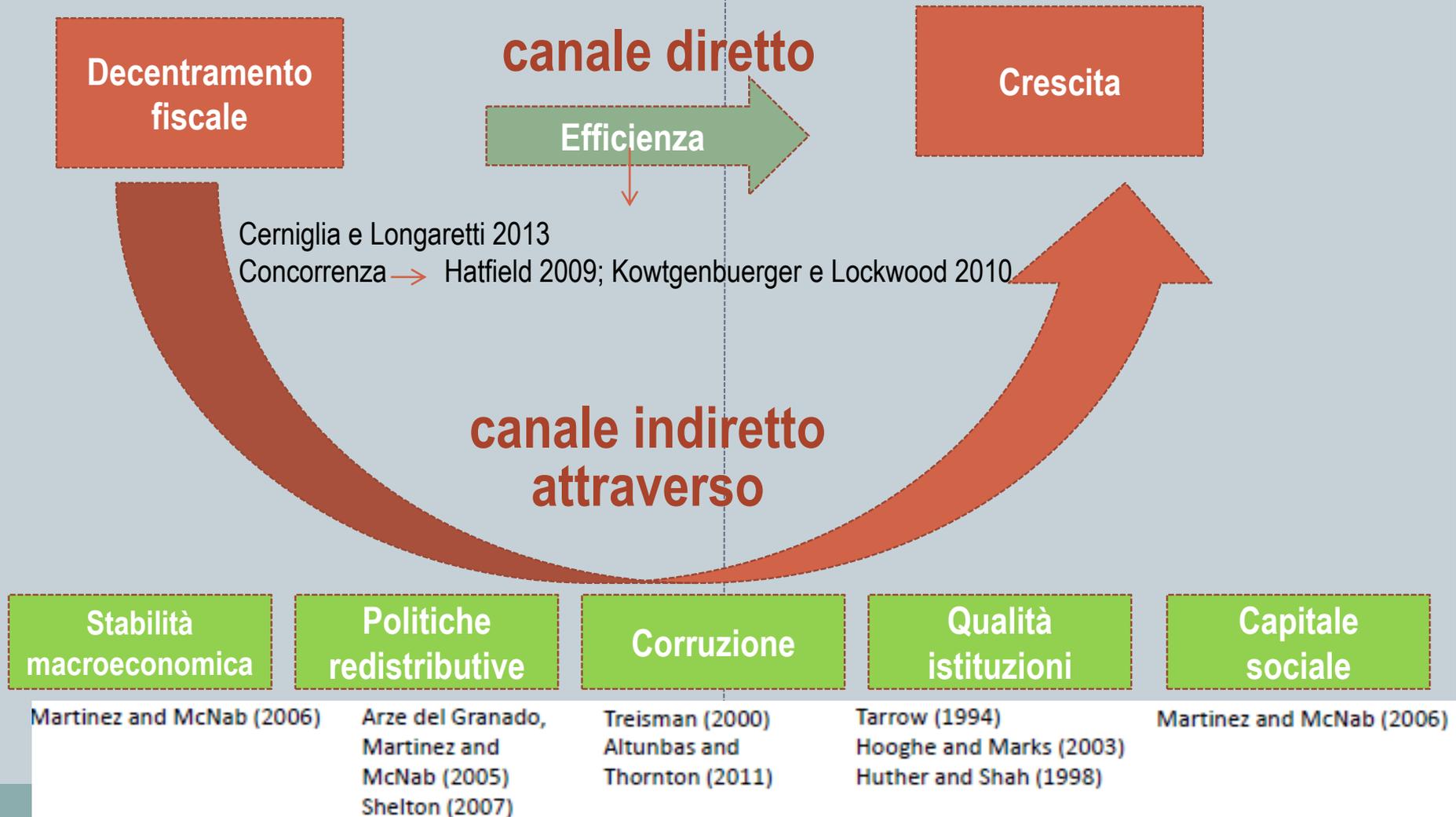
Assetti maggiormente decentrati favoriscono maggiore crescita

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

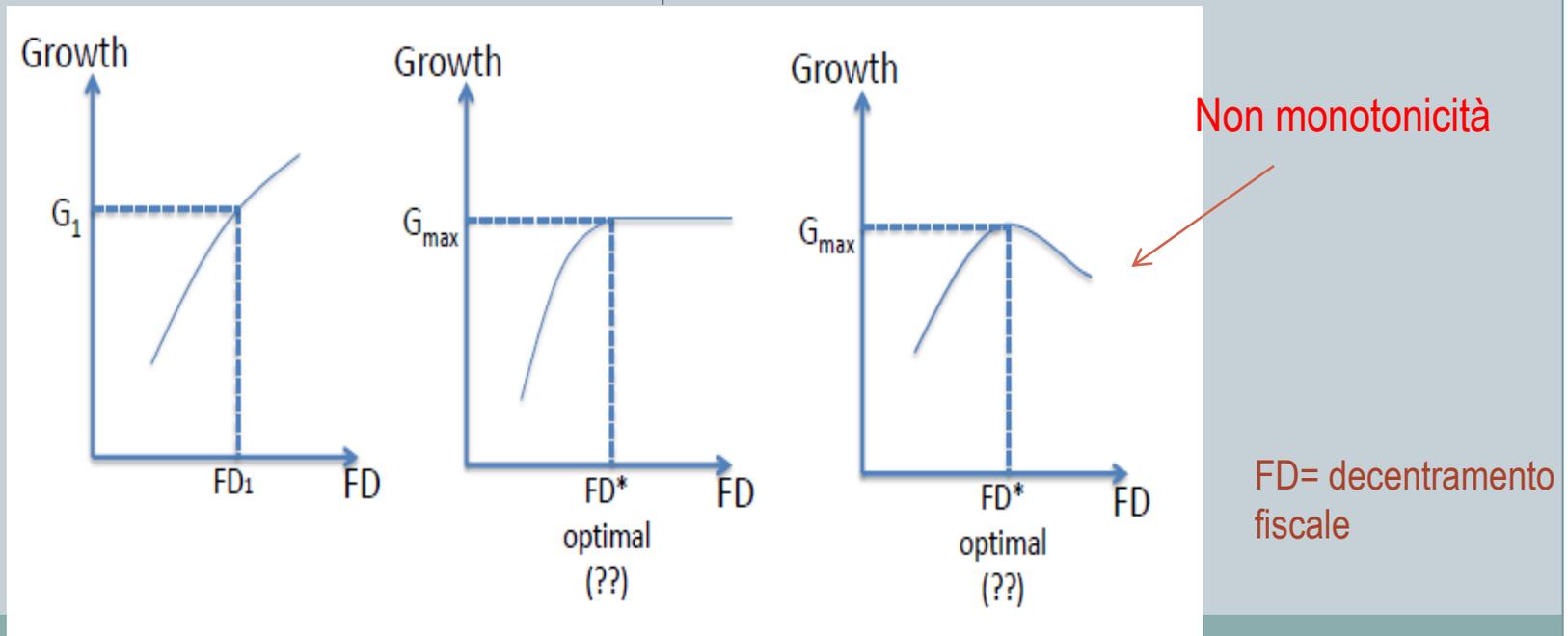
7



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.

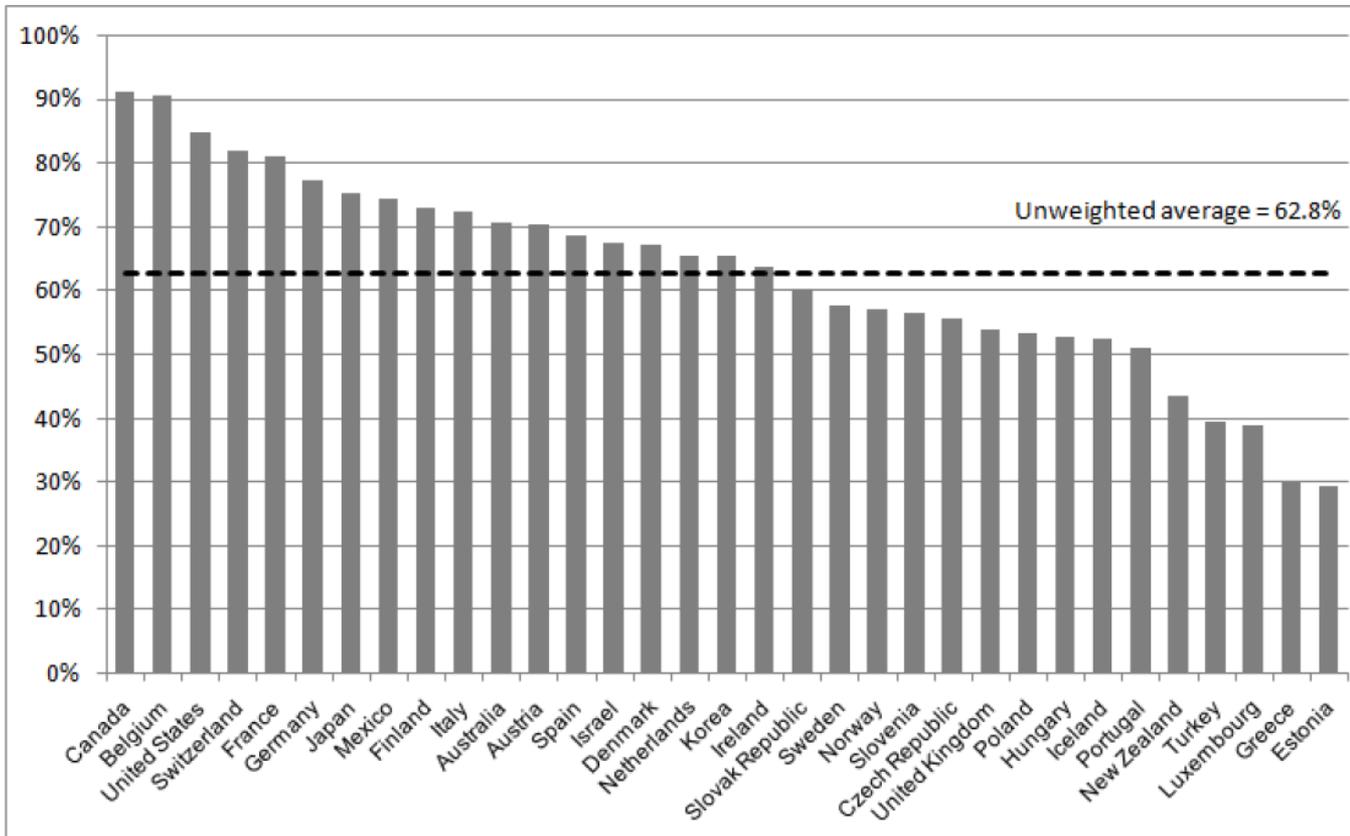
Risultati studi OCSE

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

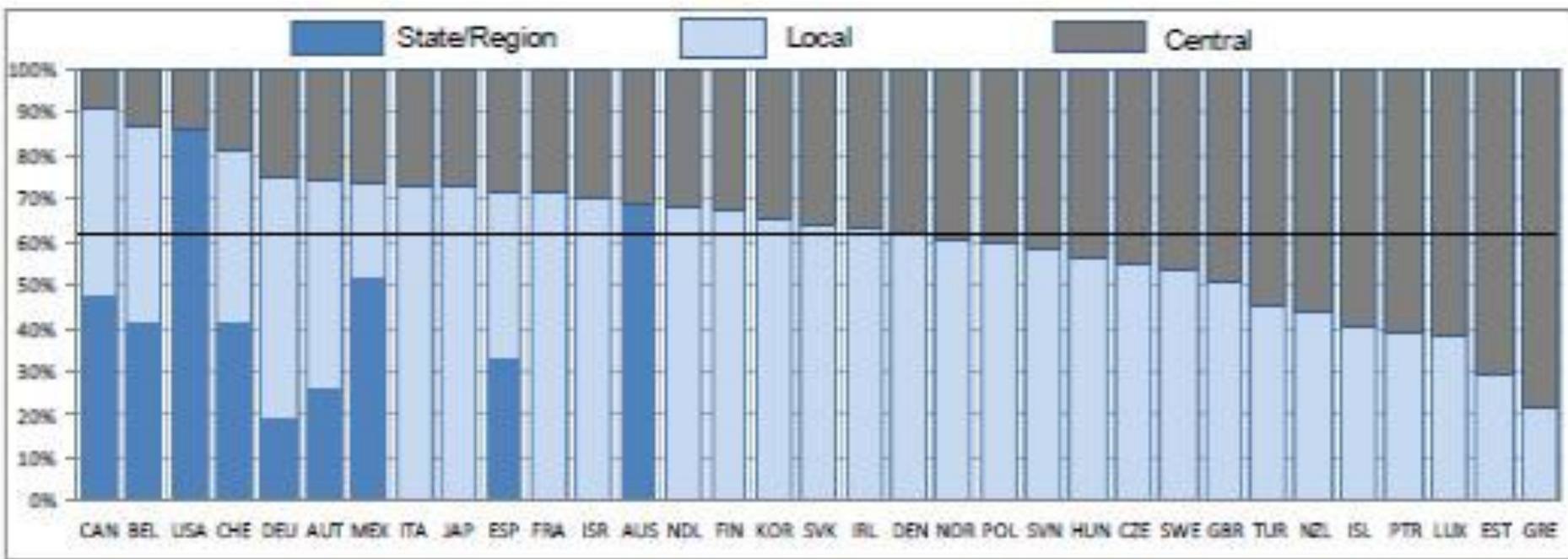
13



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



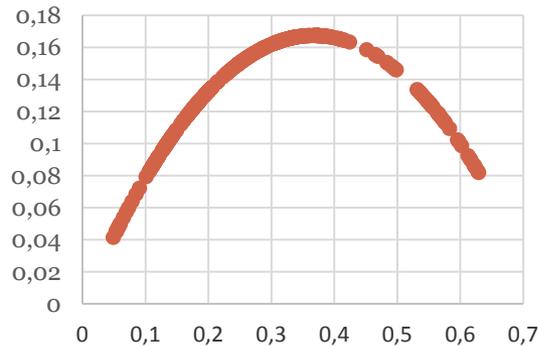
Investimenti decentrati e crescita

15

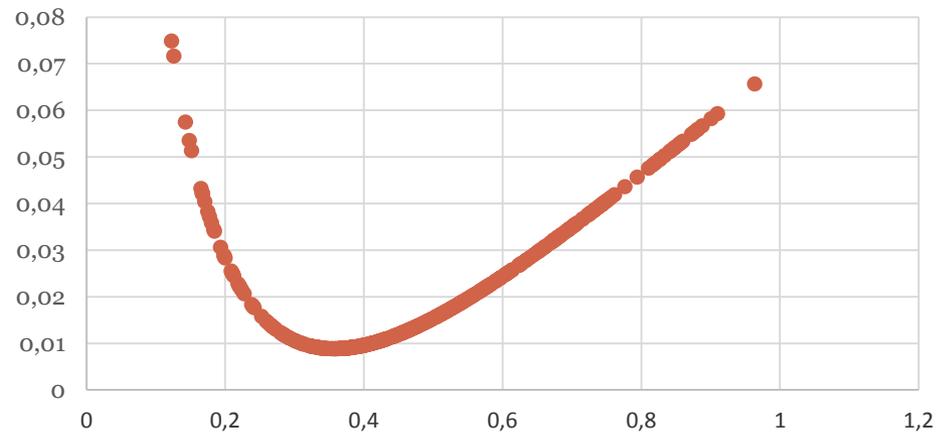
- Poca attenzione ancora nella letteratura, dal punto di vista e teorico e empirico
- Fin qui la letteratura ha cominciato a stimare l'effetto sulla crescita scorporando le varie categorie funzionali di spesa (es. istruzione e sanità) ma non ha distinto per categorie economiche (corrente vs capitale)

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.