

DIVARI TERRITORIALI E GOVERNANCE MULTILIVELLO: IL CASO ITALIANO

PIETRO TOMMASINO
Banca d'Italia

*Presentazione del Rapporto 2025 sulla finanza territoriale
Biblioteca del Senato, Roma, 1 dicembre 2025*

Sommario

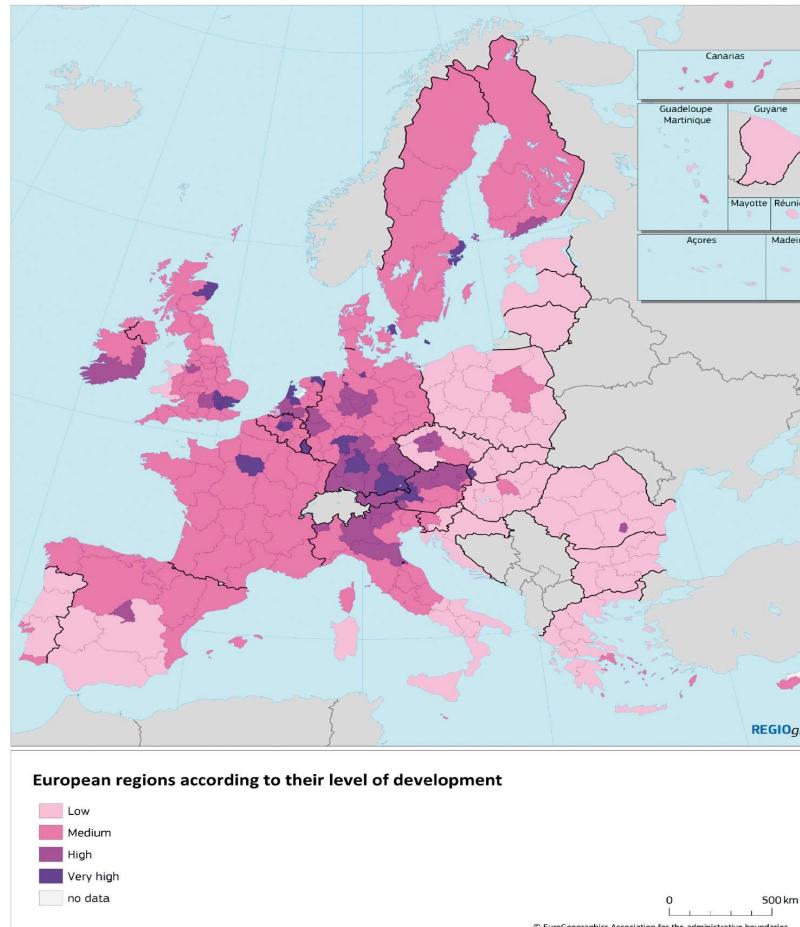
1. I divari territoriali
2. L'assetto istituzionale e le politiche pubbliche: un circolo vizioso
3. La demografia e la capacità amministrativa: due fattori aggravanti
4. Possibili implicazioni di *policy*

*Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.
Ringrazio Giovanna Messina per l'aiuto e per le tante discussioni su questo argomento.*

I divari territoriali

I divari territoriali

- Le disparità nello sviluppo tra regioni all'interno di uno stesso paese sono diffuse



Legenda: Low:<75% del PIL pro capite medio; Medium: dal 75% al 120%; High: dal 120% al 150%; Very High: >150%

Fonte: Immarino *et al.* (2019)

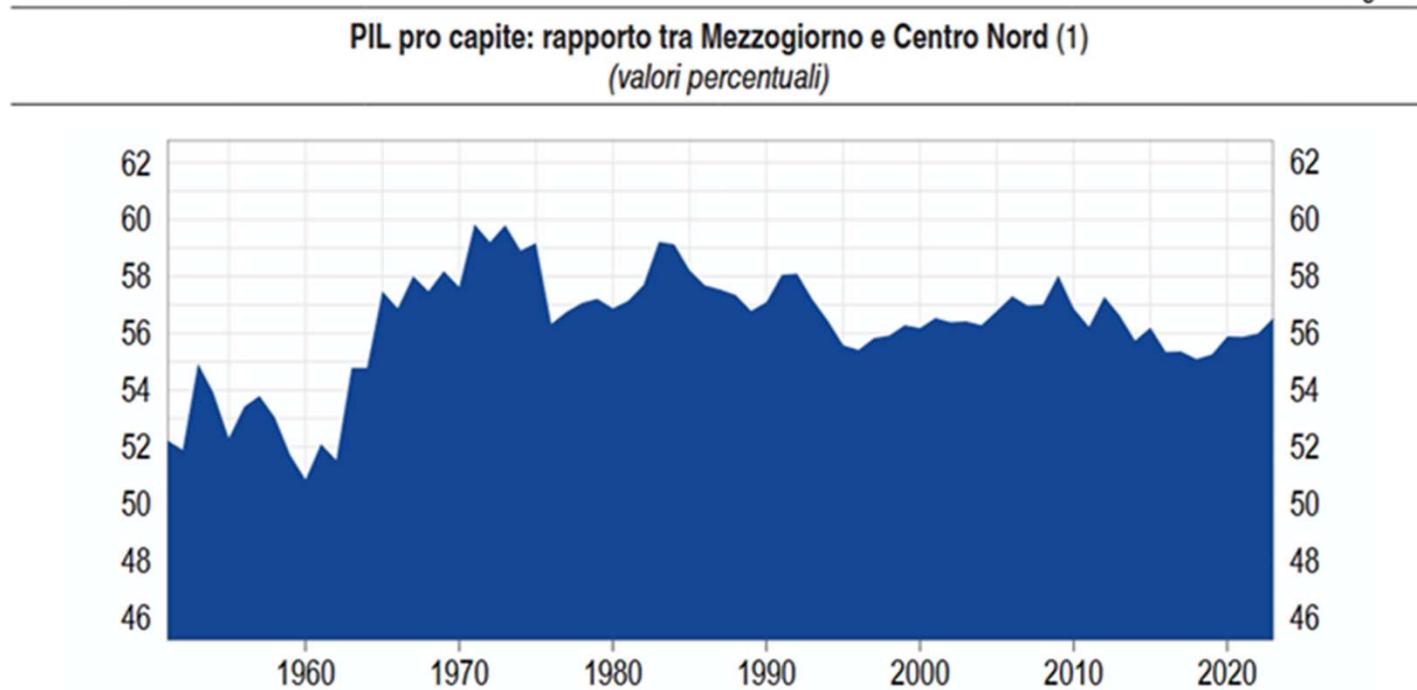
I divari territoriali (2)

- I movimenti di persone e capitali e i *knowledge spillovers* non sono sufficienti ad annullarle, a causa (tra l'altro) della presenza di economie di agglomerazione.
- Le disparità sono problematiche perché accrescono la diseguaglianza, riducono la crescita e generano tensioni socio-politiche
- ✓ Un problema connesso (ma non del tutto sovrapponibile): città vs aree non metropolitane

I divari territoriali (3)

- Il caso italiano si caratterizza per la sua persistenza...

Figura 1

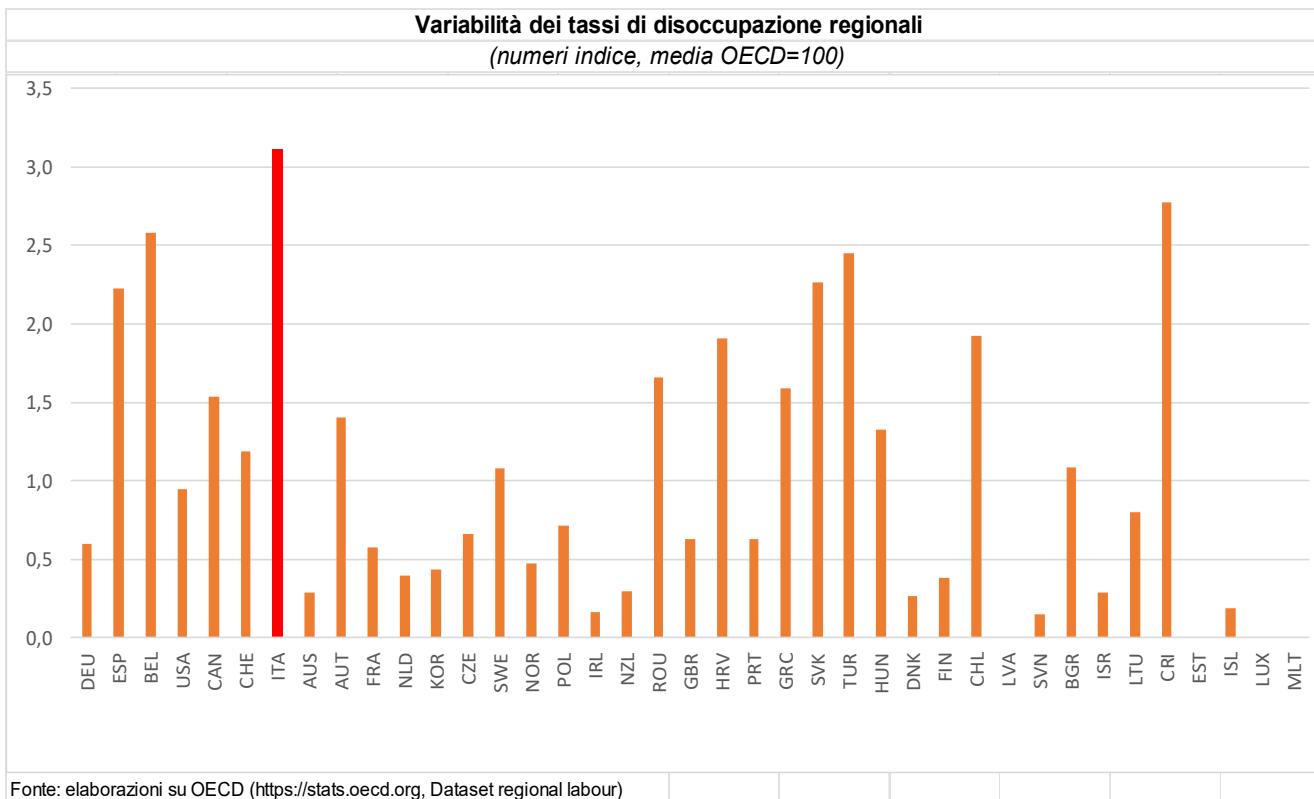


Fonte: elaborazioni su dati Svimez e Istat.

(1) PIL pro capite misurato a prezzi correnti.

I divari territoriali (4)

- ...e per la sua ampiezza.
 - ✓ Ad es. la variabilità dei tassi di disoccupazione regionali è il triplo di quanto si osserva *within country* nella media dei paesi dell'Ocse.



L'assetto istituzionale e le politiche pubbliche: un circolo vizioso

Assetti istituzionali e politiche pubbliche, in generale

Un assetto di finanza pubblica decentrato presenta alcuni benefici:

- rende possibile adattare l'offerta di servizi alle esigenze delle comunità locali (Oates, 1972)
- aumenta la *accountability*, e quindi indirettamente l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica (Weingast, 2009)
- ✓ La possibilità di *inter-jurisdictional competition* è un ulteriore elemento che facilita il raggiungimento di entrambi gli obiettivi (Tiebaut, 1956; Brennan e Buchanan, 1980)

Assetti istituzionali e politiche pubbliche, in generale (2)

D'altra parte, vi sono anche costi:

- Diseconomie di scala e costi di transazione
 - Per i governi nazionali è più difficile manovrare la politica di bilancio al fine di stabilizzare l'economia o consolidare i conti
 - Se vi sono disparità tra territori nella capacità fiscale o nella qualità amministrativa, si rischia di aumentare la disparità nella erogazione di servizi
- ✓ «*From a theoretical perspective, fiscal decentralization can either narrow or widen regional inequalities...empirical evidence is generally supportive of the argument that fiscal decentralization will tend to reduce regional inequalities...although the this result seems to be contingent on the level of economic development ...and the quality of government»* (Kyriakou et al, 2017)

Il caso italiano: un federalismo incompiuto

Il legislatore italiano ha inteso affrontare il *trade-off* disegnando un meccanismo piuttosto articolato:

- Regioni, Province e Comuni dovranno essere finanziati da tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione.
- La perequazione si basa su parametri oggettivi: capacità fiscale e fabbisogni standard.
- Per le funzioni in cui sono ravvisabili Lep, la perequazione deve compensare integralmente la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali; per le altre funzioni la compensazione è solo parziale

Il caso italiano: un federalismo incompiuto (2)

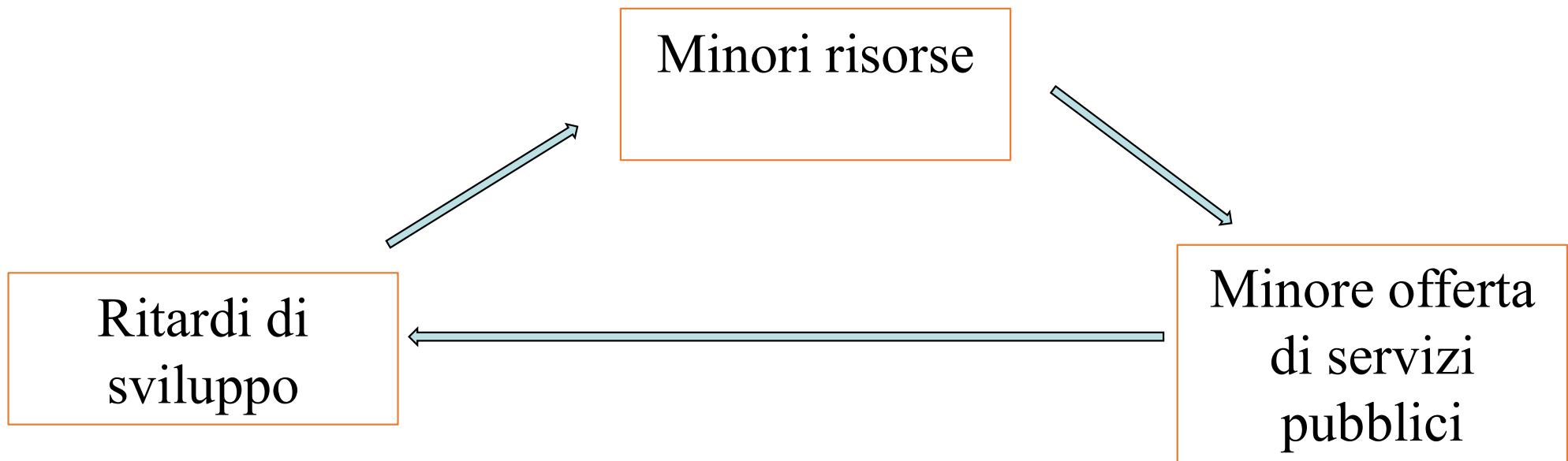
- Nel caso delle **Regioni** – se si eccettua il comparto sanitario – non è stato ancora attivato il fondo perequativo, a causa della mancata determinazione dei Lep negli ambiti dell'assistenza sociale, dell'istruzione professionale e del trasporto pubblico locale; non si è ancora proceduto alla revisione del sistema di trasferimenti statali.
- Nel caso dei **Comuni** è stato attivato il Fondo di solidarietà comunale, il cui riparto viene effettuato sulla base del calcolo di fabbisogni standard (fino al 2030, giocherà ancora un ruolo la spesa storica) e capacità fiscali; tuttavia la determinazione dei Lep è ancora confinata solo ad alcune delle funzioni (asili nido, assistenza agli anziani, trasporto scolastico disabili, servizio sociale professionale).

Il caso italiano: un federalismo incompiuto (3)

Cosa ha causato la lentezza del processo di riassetto?

- Le esigenze di finanza pubblica complessive si sono rivelate un vincolo stringente
- Data l'elevata disparità territoriale nella erogazione di molti servizi pubblici e l'ampia disparità nelle capacità fiscali, senza maggiori risorse dal centro si porrebbe la necessità di trasferire risorse dalle aree in cui i Lep sono più che conseguiti alle altre.

L'incompletezza dell'assetto genera un circolo vizioso

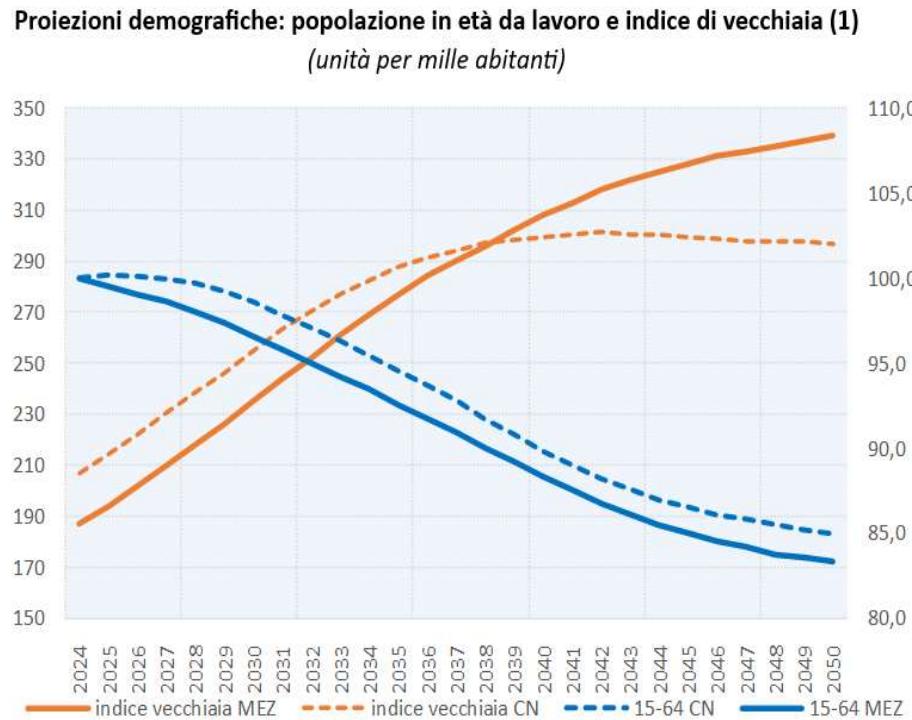


La demografia e la capacità amministrativa: due fattori aggravanti

Un fattore aggravante: la demografia

- La riduzione attesa nei prossimi anni della popolazione attiva, così come l'invecchiamento della popolazione, nei prossimi anni saranno più pronunciati nel Mezzogiorno.

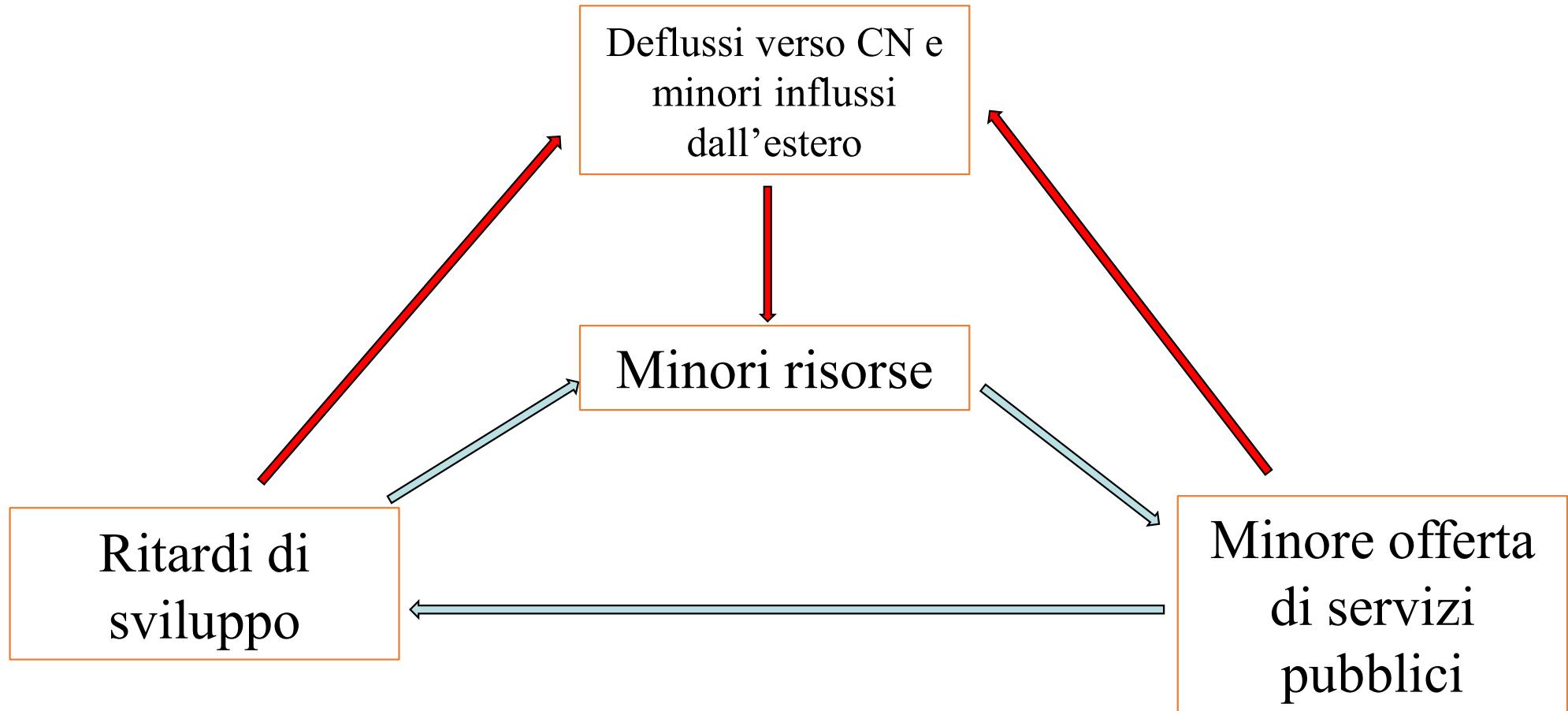
Figura 2



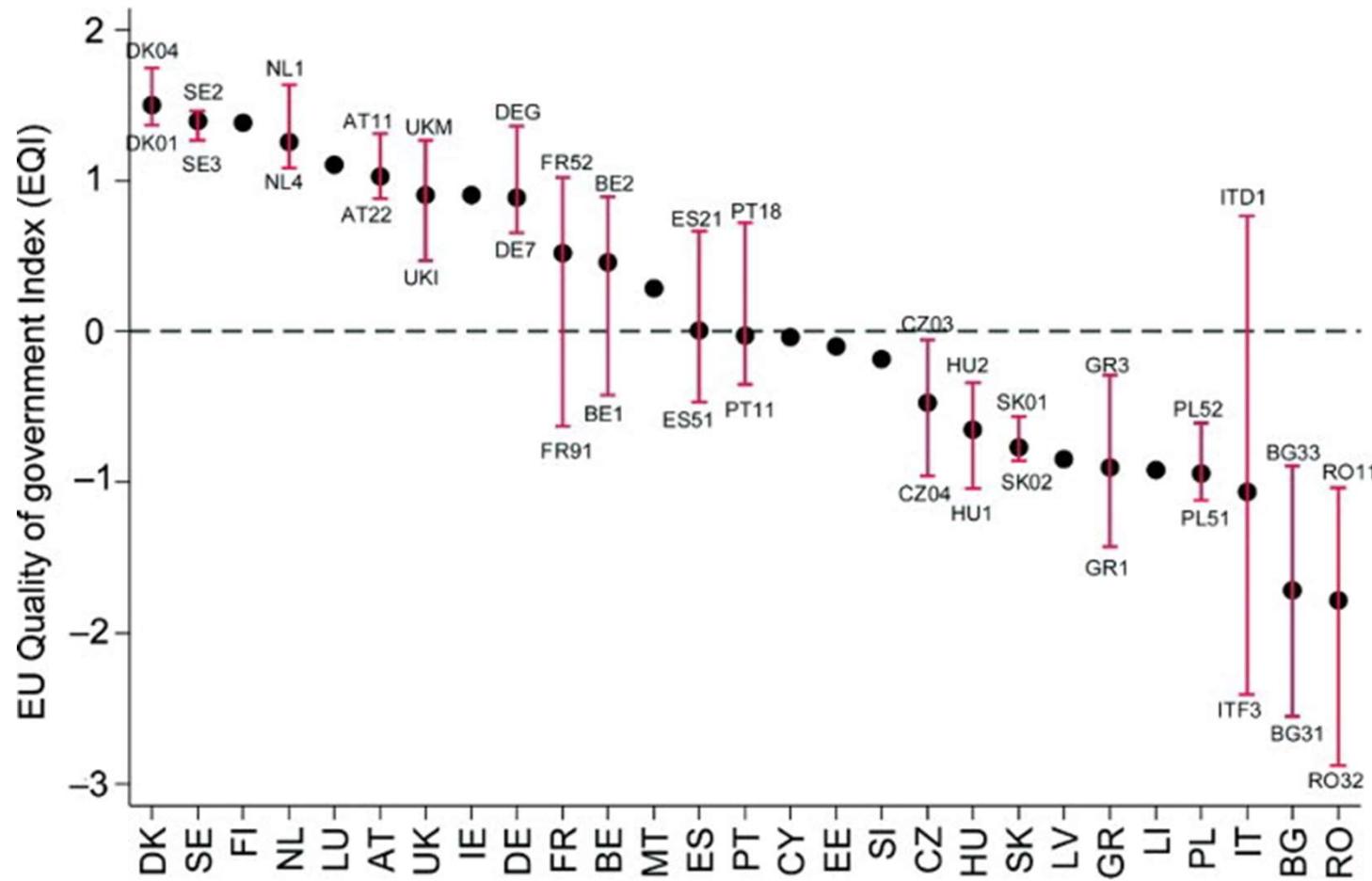
Fonte: elaborazioni su Istat

Messina G. e Tommasino P. (2025), «La finanza pubblica locale, fra fragilità strutturali e sfide incombenti», in *La finanza territoriale. Rapporto 2025*, Rubbettino Editore.

Un fattore aggravante: la demografia (3)

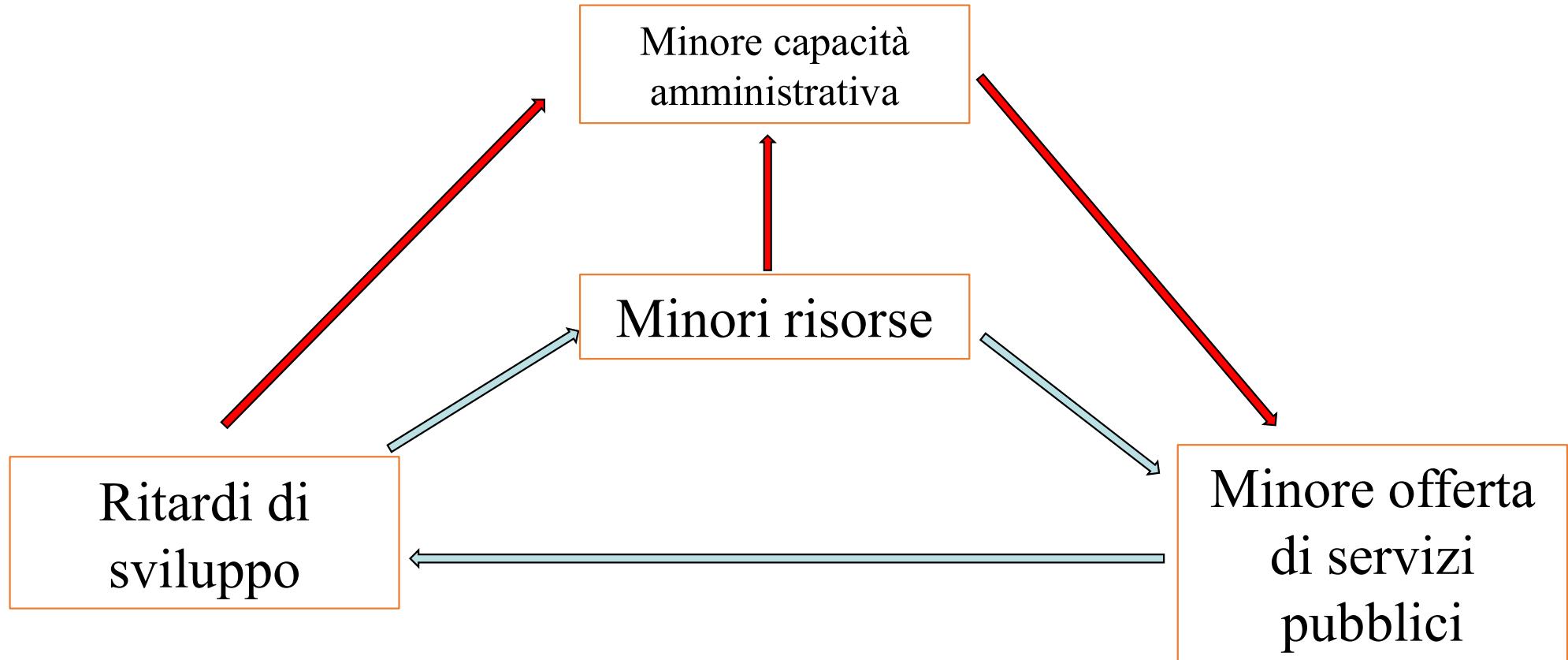


Un fattore aggravante: la capacità amministrativa



Fonte: Charron et al. (2014)

Un fattore aggravante: la capacità amministrativa (3)



Implicazioni di *policy*

Alcune possibili implicazioni di *policy*

- Il completamento del federalismo «simmetrico» appare prioritario: definizione del LEP e dei connessi fabbisogni, meccanismi di perequazione.
- Più robuste politiche nazionali in ambiti quali il sostegno alle famiglie con figli, l'istruzione (e.g. Dicataldo e Romani, 2024) e la sanità (e.g. medicina territoriale) potrebbero essere particolarmente utili nel meridione, spezzando il circolo vizioso della demografia.
- Per le funzioni di competenza locale, vi è l'esigenza di un forte monitoraggio centrale, volto a correggere l'operato degli enti in presenza di risultati non adeguati, spezzando il circolo vizioso della capacità amministrativa.