

Il processo di decentramento nei Paesi OCSE: stato dell'arte e tendenze in atto

Luigi Corvo¹

Indice

Premessa

2.1. Contesto di riferimento

2.2. Evoluzione del federalismo nei Paesi Ocse: uno sguardo d'insieme

2.2.1 La distribuzione di responsabilità e funzioni fra livelli di governo

2.2.2 L'allocazione di fonti di entrata ai governi sub-nazionali

2.2.3 La perequazione fra le disponibilità di reddito

2.3. Il decentramento nei paesi Ocse: stato dell'arte

2.3.1 La struttura delle entrate disaggregata per livello di governo

2.3.2 La spesa pubblica disaggregata per livello di governo

2.3.3 Il decentramento del pubblico impiego

2.4. Colmare i gap attraverso il coordinamento e il rafforzamento

delle competenze

¹ Dottorando di Economia delle Amministrazioni Pubbliche presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

PREMESSA

Salvo rare eccezioni, la ricerca di nuovi assetti territoriali del settore pubblico resta presente nell'agenda politica dei principali paesi Ocse.

Gli indicatori di decentramento fiscale segnalano una generale crescita della spesa periferica e la diminuzione del peso delle entrate autonome, ma queste tendenze generali non consentono di cogliere l'effettiva variazione del grado di discrezionalità decisionale nei governi sub-nazionali. E' tuttavia indubbio che sia sul piano istituzionale che su quello delle competenze il decentramento si sta estendendo. Questo processo si realizza spesso con dinamiche asimmetriche, tramite un largo ricorso a forme associative e aspetti differenziati.

Tali asimmetrie, tuttavia, se da un lato hanno il pregio di garantire una definizione flessibile del processo di decentramento, dall'altro fanno emergere l'esigenza di un framework giuridico ed economico all'interno del quale possano svilupparsi le relazioni fiscali e istituzionali fra le diverse autonomie sub-centrali.

Il modello di autonomia differenziata, dunque, richiede un'approfondita riflessione circa le logiche ad esso sottostanti, e in primis circa il modello di federalismo fiscale che dovrebbe fungere da "garante" della sua sostenibilità economico-finanziaria.

Per affrontare tali tematiche è stato istituito, in seno all'Ocse, il Fiscal Federalism Network, che coinvolge tre Direttorati Ocse (Center for Tax Policy and Administration, Economics Department and Public Governance and Territorial Development Directorate) e ha diciassette paesi partecipanti.

Il principale obiettivo perseguito dal Network è quello di fornire analisi e dati statistici circa le relazioni fiscali e non solo fra i diversi livelli di governo, e il loro impatto in termini di efficienza, equità e stabilità macroeconomica.

I temi attualmente al centro dell'attenzione da parte del Network sono :

- l'esame e il monitoraggio dei diversi sistemi di imposizione fiscale fra i paesi Ocse, a livello sia locale che centrale ;
- la struttura, le dimensioni finanziarie e l'efficacia dei trasferimenti intergovernativi, con particolare riguardo per i diversi sistemi di perequazione fiscale;
- l'analisi dell'impatto della crisi economica e finanziaria sulle dinamiche fiscali fra i diversi livelli di governo.

Le sfide future che il Fiscal Federalism Network affronterà riguardano da un lato la coerenza fra scelte di decentramento e crescita economica e, dall'altro, il contributo che tali scelte potranno dare per garantire risposte efficaci a problemi molto complessi quali la questione ambientale e l'invecchiamento della popolazione.

2.1. CONTESTO DI RIFERIMENTO

Le sfide di natura finanziaria, economica, sociale e ambientale rendono necessario rivedere il ruolo del governo e le competenze di cui ha bisogno per poter governare. In particolare, i governi stanno mettendo a punto nuovi strumenti di intervento o rimodellando quelli esistenti nel tentativo di sostenere le attività economiche, stimolare la crescita e consolidarne la struttura, migliorare le loro capacità di reagire velocemente ai complessi problemi posti da un contesto in mutamento. A causa della natura globale di queste sfide, non è più sufficiente agire a livello nazionale: la collaborazione e il coordinamento internazionale insieme alla costruzione di efficaci strumenti di *governance* fra i diversi livelli di governo appaiono elementi fondamentali in grado di determinare condizioni di sviluppo sostenibili e raggiungere obiettivi di coesione territoriale.

A queste esigenze si aggiungono quelle dei cittadini che chiedono servizi pubblici di elevata qualità che rispondano a circostanze e bisogni mutevoli. I cittadini giudicano i governi sia dal punto di vista della “prestazione democratica” – la misura in cui i processi decisionali dei governi sono all’altezza dei principi democratici – che dal punto di vista delle “performance politiche”, vale a dire la capacità di generare risultati positivi per la società (OCSE, 2009).

I governi, d’altro canto, sono alla ricerca di soluzioni tali da incrementare la propria “policy capacity”, intesa come capacità di orientare le scelte democratiche alla soluzione di problemi complessi arginando i fenomeni collusivi legati alla ricerca del consenso. Un aspetto attualmente in esame in alcuni Paesi Ocse, ad esempio, è relativo alla capacità di un governo di coniugare visione strategica, processo decisionale e apertura alla partecipazione e consultazione dei cittadini : in una parola, “strategic agility” (OCSE 2010, Review on Finland).

Sebbene le aspettative della società nei confronti della pubblica amministrazione siano in crescita, le risorse disponibili per soddisfare i bisogni sono in diminuzione: molti Paesi stanno registrando un aumento di disavanzo di bilancio, che accrescerà la pressione per ridurre la spesa pubblica. In questo contesto, è aumentata l’urgenza di rivedere il ruolo della pubblica amministrazione e l’ambito delle sue attività, nonché di migliorare l’efficienza e l’efficacia del settore pubblico. La formula individuata per sintetizzare tale condizione è “more for less”: come riuscire ad offrire “di più” (dal punto di vista quantitativo e qualitativo) “con meno” (dal punto di vista delle disponibilità finanziarie attuali e prospettive) appare un punto all’ordine del giorno dell’agenda destinato a durare per i prossimi anni.

2.2. EVOLUZIONE DEL FEDERALISMO NEI PAESI OCSE: UNO SGUARDO D’INSIEME

L’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) raccoglie 31 Paesi molto diversi fra loro per forma costituzionale, caratteristiche istituzionali, economiche e sociali. In un documento allegato alla

pubblicazione "Economic survey of Italy"² (2009), si afferma che è possibile cercare di migliorare il rapporto fra cittadini e amministrazioni rendendo più trasparente la gestione delle risorse raccolte attraverso il gettito e fornendo risposte più prossime alle istanze della società, in base al principio di sussidiarietà, attraverso il federalismo fiscale, indicato come un processo di decentramento fiscale.

Le caratteristiche essenziali che contraddistinguono un processo di decentramento federale sono le seguenti:

- 1) La distribuzione di responsabilità, di funzioni e di capacità di spesa fra i diversi livelli di governo;
- 2) L'allocazione di fonti di entrata ai bilanci degli enti che amministrano i diversi livelli di governo, fornendo un livello variabile di autonomia fiscale ai governi locali al fine di determinare condizioni di autonomia finanziaria a favore degli enti più prossimi ai cittadini;
- 3) La perequazione delle disponibilità di reddito fra le regioni.

In molti paesi OCSE, a partire dagli anni '70, si è posta attenzione alle relazioni fiscali fra governo centrale e livelli inferiori di governo, nel tentativo di migliorare i livelli di efficienza del settore pubblico e promuovere la crescita economica. In diversi paesi europei un ulteriore motivo di interesse verso il federalismo è stato il consolidamento fiscale richiesto in risposta alle tendenze demografiche sfavorevoli da un lato e alla limitazione formale dei disavanzi del settore pubblico resasi necessaria a causa della crescita del debito pubblico nella fase che ha preceduto il processo di unione monetaria europea.

Ciò ha costretto, seppur indirettamente, i paesi a valutare modelli di scissione della crescita del debito pubblico tra i diversi livelli di governo, ed eventualmente a regolarla. Gli effetti della "globalizzazione" hanno certamente contribuito ad accelerare il processo di riforme di tipo federale. Tuttavia, nonostante dibattiti molto intensi su principi e possibili effetti delle riforme stesse, non si è avuta un'altrettanto intensa attività di realizzazione e sperimentazione.

Molti Paesi con grado di decentramento formalmente basso (misurato, ad esempio, rispetto al tasso di spesa pubblica competente ai governi non centrali sul totale della spesa pubblica) hanno incrementato successivamente la propria propensione al decentramento, delegando funzioni e responsabilità in modo graduale (fra questi Argentina, con minore intensità la Francia, Italia, Korea, Olanda, Portogallo e Spagna). Considerando i Paesi OCSE ad alto reddito, sembra esserci una tendenza di convergenza verso un grado medio di decentramento fiscale.

Ma la devoluzione di funzioni di spesa, spesso, non è stata accompagnata da una più vasta revisione del modello di *governance* delle competenze istituzionali. Le differenze istituzionali fra i vari Paesi rendono molto complessa

² "Economic survey of Italy" è una pubblicazione curata dal Comitato OCSE di Esame delle situazioni economiche e dei problemi di sviluppo, disponibile all'indirizzo web : http://books.google.it/books?id=CXSo3fD-P6AC&pg=PA82&dq=economic+Survey+2009+OCSE&hl=it&ei=DrI5TO7LLYX OdHQhJoH&sa=X&oi=book_result&ct=res ult&resnum=1&ved=0CC8Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false .

la messa a punto di un modello universalmente valido ed efficace; tuttavia vi è ampio consenso nel porre al centro del dibattito il tema della definizione di meccanismi di incentivi volti ad assicurare che i processi federali siano in linea con le tre caratteristiche descritte precedentemente.

2.2.1. LA DISTRIBUZIONE DI RESPONSABILITÀ E FUNZIONI FRA LIVELLI DI GOVERNO.

Le spese per istruzione, sanità, sicurezza sociale rappresentano la quota maggiore di spesa sub-nazionale nella maggior parte dei paesi, in particolare per quanto riguarda il livello regionale di governo nei paesi a maggior impronta federale (Joumard e Konigsrud, OCSE 2003).

Nei Paesi il cui grado di decentramento fiscale tende ad aumentare, la motivazione prevalente è legata alla riorganizzazione della ripartizione di alcune funzioni verso i governi sub-nazionali. In particolare, ci si riferisce a:

- servizi sanitari ed educativi per Italia, Messico, Spagna e Polonia;
- programmi di welfare in Corea;
- concessione di diritti di proprietà sul patrimonio pubblico in diversi paesi dell'Europa centrale (ad esempio gli istituti ospedalieri in Repubblica Ceca);
- responsabilità per le politiche del lavoro in Canada.

Da questo rapido esempio si può immediatamente cogliere un elemento discriminante per i processi di devoluzione di competenze, ovvero: il semplice trasferimento di compiti da un livello di governo ad un altro non è di per sé un indicatore sufficiente per identificare un processo di decentramento. La variabile che fa la differenza attiene al grado di autonomia decisionale che viene trasferito ai livelli inferiori di governo. Se questi, infatti, hanno funzioni prettamente gestionali, senza avere capacità di incidere sulle scelte di policy relative alle competenze ricevute, gli effetti del processo di decentramento sono da valutarsi dal punto di vista meramente organizzativo, con uno scarso impatto sugli assetti di governance. Ciò, come è stato sottolineato in un recente meeting del Fiscal Federalism Network dell'OCSE, rischia di generare, in assenza di un efficace sistema di collaborazione istituzionale, un disallineamento fra “chi decide” e “chi realizza” le politiche pubbliche.

Friedrich ha studiato il caso di quattro paesi europei (Germania, Polonia, Svizzera e Regno Unito) e ha sostenuto che nonostante in questi paesi le spese locali per politiche sociali siano aumentate, gli interventi voluti dal governo centrale sono andati a discapito dei governi locali e i comuni hanno sperimentato una riduzione di autonomia di entrata.

Un incremento di responsabilità e autonomia a favore dei livelli più bassi di governo per quanto riguarda beni e servizi pubblici quali l'istruzione, la salute e il mercato del lavoro potrebbe determinare, in alcune circostanze, un

deterioramento dei bilanci dei governi sub-nazionali, o una diminuzione (sia quantitativa che qualitativa) dell'offerta di questi stessi beni e servizi.

Un rimedio sperimentato in diversi Paesi OCSE è quello di uniformare il framework giuridico fra tutti gli attori pubblici locali, in modo da porre dei precisi vincoli di bilancio (patto di stabilità interno) o “tetti minimi” per la fornitura di servizi. Appare tuttavia acclarato che vincoli posti da policy makers, spesso guidati da una prospettiva di breve termine, non siano gli strumenti economici più efficaci per disegnare quel meccanismo di incentivi tali da rendere il processo federale un processo virtuoso.

Occorre, inoltre, constatare come sia imprescindibile legare la devoluzione di responsabilità ad un maggior livello di autonomia sul fronte delle entrate. Tale questione, seppur affrontata a più riprese nei diversi paesi, in molti di essi non è stata ancora risolta in modo soddisfacente.

2.2.2. L'ALLOCAZIONE DI FONTI DI ENTRATA AI GOVERNI SUB-NAZIONALI

Il semplice trasferimento di funzioni a favore di governi sub-nazionali non denota, come detto, un processo effettivo di decentramento federale. Se il processo decisionale continua ad essere gestito a livello centrale, infatti, i governi sub-nazionali si troverebbero ad essere degli “esecutori” delle politiche nazionali.

L'autonomia decisionale dei governi non centrali dipende, in buona parte, dall'autonomia finanziaria di cui dispongono: essendo i propri bilanci composti principalmente dai trasferimenti provenienti dal governo centrale, le autonomie locali non potranno autodeterminare le condizioni di sostenibilità delle proprie politiche, ma saranno sempre in condizioni di dipendenza negoziale.

Fra i Paesi OCSE si osserva un grado medio di decentramento fiscale, almeno tra il gruppo di paesi ad alto reddito, ma questi stessi paesi non hanno tutti lo stesso modello di decentramento, destinando differenti tipologie di risorse ai governi sub-nazionali.

Fra i paesi che stanno sperimentando un incremento del livello di decentramento di funzioni, il dibattito è sul come far pervenire maggiori entrate a favore delle amministrazioni locali senza creare distorsioni e fenomeni collusivi (ad es. Spagna e Italia); mentre i paesi con già un alto tasso di decentramento sono focalizzati nella ricerca di un sistema efficiente di assegnazione di fonti di entrata coerenti con la portata delle funzioni e, quindi, cercando un legame fra oneri e spese affidate da un lato e autonomia di bilancio e fiscale dall'altro.

Questo tema, dell'allineamento fra fonti di entrata e funzioni dei governi sub-nazionali, è stato riconosciuto essere una delle questioni chiave del processo federale: si tratta di uno dei temi più difficili in quanto storicamente sono molto ridotte le tasse e i tributi che hanno origine locale. La maggior parte di esse, infatti, richiede di essere riallocata dal livello centrale, provvedendo al contempo alla creazione di un sistema armonizzato di imposizione.

Un fenomeno che viene dibattuto in questi Paesi, infatti, riguarda la concorrenza fiscale fra le diverse regioni di uno stesso Stato: le regioni con maggior capacità finanziaria potrebbero sfruttare la leva fiscale per incentivare gli

investimenti nel proprio territorio ma senza incidere sul totale degli investimenti, bensì distogliendo quote di investimenti da altre regioni meno ricche. Ciò comporterebbe un allargamento della forbice fra i territori economicamente più ricchi e quelli meno ricchi.

La Tavola 1 mostra la composizione delle entrate proprie dei governi sub-nazionali in un gruppo di paesi OCSE e riflette le profonde differenze fra le fonti di entrata. I paesi sono scomposti in 2 gruppi: il primo gruppo raccoglie tutti i paesi a maggiore vocazione federale, mentre nel secondo compaiono i paesi che, seppure in fase più o meno avanzata di processi federali, possono essere definiti unitari.

Tavola 1 : Autonomia di entrata nei principali paesi OCSE

	Own-source revenues in % of total local revenues 1/	Composition of own-source revenues			
		Non-Tax 1/	Income and profit taxes	Property taxes	Consumption taxes
Federal Countries	53	28	12	10	3
Austria	50	42	0	3	3
Belgium	47	8	16	17	5
Germany	55	39	11	5	0
Mexico	22	22	0	0	0
Switzerland	82	33	42	7	0
United States	62	21	2	30	9
<i>Russia 2001</i>	<i>ca. 15</i>	<i>n.a.</i>	<i>ca. 1.5</i>	<i>ca. 10.9 2/</i>	<i>ca. 1.5</i>
<i>Estimate for after reforms, i.e. starting 2004</i>	<i>ca. 5</i>	<i>n.a.</i>	<i>ca. 1.5</i>	<i>ca. 3</i>	<i>ca. 0.3</i>
Unitary Countries	48	20	12	12	1
Czech Republic	25	20	0	5	0
Denmark	57	10	45	2	0
Finland	67	32	33	2	0
France	71	17	n.a.	21	n.a.
Hungary	29	23	0	1	5
Ireland	37	21	0	16	0
Italy	39	14	0	15	0
Netherlands	28	20	0	5	3
New Zealand	89	36	0	52	1
Norway	18	17	0	1	0
Poland	50	33	0	14	3
Spain	57	15	10	21	6
Sweden	82	12	70	0	0
United Kingdom	28	16	0	11	0

1/ Sono esclusi i trasferimenti

Fonte : OCSE 2006

2.2.3. LA PEREQUAZIONE FRA LE DISPONIBILITA' DI REDDITO

Come accennato in precedenza, il trasferimento congiunto di responsabilità e autonomia finanziaria potrebbe ingenerare fenomeni competitivi infraregionali non sempre virtuosi. A pagarne i costi sarebbero i territori che hanno un livello di minore sviluppo e che vedrebbero, con tale scenario, un incremento dei differenziali di crescita rispetto alle regioni più ricche.

Già da tempo l'Unione Europea ha enfatizzato tale questione, ponendo come uno dei principali obiettivi delle sue politiche quello di favorire la coesione sociale e territoriale.

Lo strumento principe preso in considerazione per raggiungere tale obiettivo in seno ad un processo di decentramento è quello dell'istituzione di un fondo di perequazione³: esso dovrebbe fungere da calmiera rispetto alle disparità infraregionali.

Fra i paesi OCSE l'opportunità di dotarsi di tale fondo è confermata da tutti i paesi membri. Il dibattito si è sviluppato, piuttosto, sulle modalità di gestione dello stesso e sulle traiettorie di perequazione: ciò che è emerso nella maggior parte dei paesi è un utilizzo del fondo di perequazione in misura più accentuata nella fase di start-up del processo federale.

A processo avviato, tuttavia, nessun paese ha inteso abbandonare definitivamente tale strumento, per diverse ragioni: innanzitutto esso rappresenta uno strumento a favore dei governi centrali per indirizzare e incentivare lo sviluppo regionale coerentemente con i propri indirizzi strategici.

In secondo luogo la soppressione di una forma di "compensazione finanziaria" rappresenterebbe una perdita ulteriore di autorità da parte del governo, che, una volta ceduta, sarebbe molto complesso e costoso ripristinare in un secondo momento.

Sulla costruzione di meccanismi incentivanti legati al fondo perequativo si registra, invece, forte disomogeneità. Sintetizzando, si osserva che i paesi con un bilancio pubblico maggiormente stressato dal peso del debito tendono a introdurre meccanismi di incentivo tesi a raggiungere un maggior livello di efficienza. Il modello dei costi standard ne è un valido esempio. I paesi con un processo federale più consolidato, e quindi con meccanismi perequativi già sperimentati, pongono attenzione al tema della creazione di valore pubblico da parte dei governi sub-nazionali, concentrando l'attenzione sulla costruzione di un sistema di indicatori capace di far emergere le differenti performance.

³ Il fondo di perequazione (fiscal equalisation fund), viene definito come un processo di redistribuzione finalizzato a compensare le differenze nella capacità di raccogliere gettito e nel costo di fornitura dei servizi pubblici. Tale definizione è tratta dal documento OCSE "Fiscal equalisation in OECD countries", disponibile all'indirizzo web: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/6/39234016.pdf>

2. 3. IL DECENTRAMENTO NEI PAESI OCSE: STATO DELL'ARTE

In questa sezione verranno presi in esame, in relazione ai Paesi OCSE, tre elementi peculiari:

- 1) La struttura delle entrate disaggregata per livello di governo;
- 2) La spesa pubblica disaggregata per livello di governo;
- 3) Il tasso di decentramento del pubblico impiego.

2.3.1 LA STRUTTURA DELLE ENTRATE DISAGGREGATA PER LIVELLO DI GOVERNO

Le strutture delle entrate⁴ e i trasferimenti tra i vari livelli di governo illustrano il grado di autonomia fiscale delle amministrazioni periferiche e la loro capacità di concretizzare le politiche pubbliche e la fornitura dei servizi previsti. Tali capacità risentono anche degli effetti della struttura istituzionale di un Paese: gli stati federali condividono la sovranità con le amministrazioni centrali che, di conseguenza, potrebbero avere più potere di disegnare le politiche pubbliche.

In gran parte dei paesi OCSE, la maggioranza delle entrate sono riscosse dal governo centrale: le imposte diverse dai contributi previdenziali costituiscono la principale fonte di finanziamento per i bilanci dei governi e rappresentano generalmente tra l'80% e il 90% delle entrate. In quasi tutti i paesi, gli stanziamenti e le entrate di altro tipo rappresentano la seconda maggiore fonte di entrata e formano circa il 10% delle entrate. La maggioranza dei contributi previdenziali finanziano i relativi fondi e, pertanto, rappresentano una piccola quota delle entrate delle amministrazioni periferiche.

Contrariamente alla relativa omogeneità della struttura delle entrate dell'amministrazione centrale, la discrezione nella allocazione delle risorse tra livello statale e locale varia in misura considerevole. Ponendo stringenti limiti alle amministrazioni periferiche nella fissazione di un loro sistema di imposizione di base, si riduce il potere di generare fonti di entrata locali e, potenzialmente, la capacità delle amministrazioni locali di fornire servizi pubblici maggiormente personalizzati. Tra i Paesi OCSE con un sistema federale, gli stati della Germania incassano gran parte delle entrate (oltre il 70%) attraverso le imposte diverse dai contributi previdenziali; il Belgio, al contrario, riscuote meno del 20% delle proprie entrate da imposte diverse dai contributi previdenziali.

Gli stanziamenti intergovernativi e le altre entrate sono le voci chiave delle finanze locali in gran parte dei Paesi e rappresentano in media oltre il 50% delle entrate. Gli stanziamenti intergovernativi possono essere specifici

⁴ I dati sulle entrate statali sono tratti dalle National Accounts Statistics dell'OCSE del 2006 e sono i dati più recenti a disposizione per la maggior parte dei Paesi. Le National Accounts Statistics sono basate sul Sistema dei Conti Nazionali (SCN). Secondo la terminologia SCN, le entrate delle pubbliche amministrazioni sono formate dalle entrate centrali, statali, e locali e dai fondi previdenziali. Il termine entrate comprende i contributi previdenziali, le imposte diverse dai contributi previdenziali, e stanziamenti ed entrate di altro tipo.

(vincolati ad usi specifici) o generali e possono essere impiegati dalle amministrazioni centrali per compensare una base fiscale debole in alcune zone o per assicurare la coesione territoriale negli interventi e nei servizi.

Tavola 2. Distribuzione delle entrate delle pubbliche amministrazioni tra i diversi livelli di governo (2006)

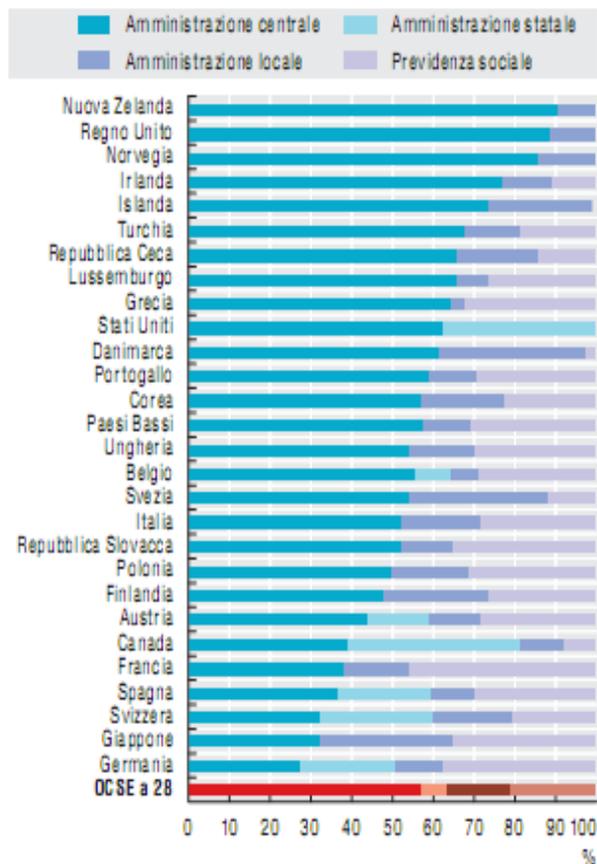
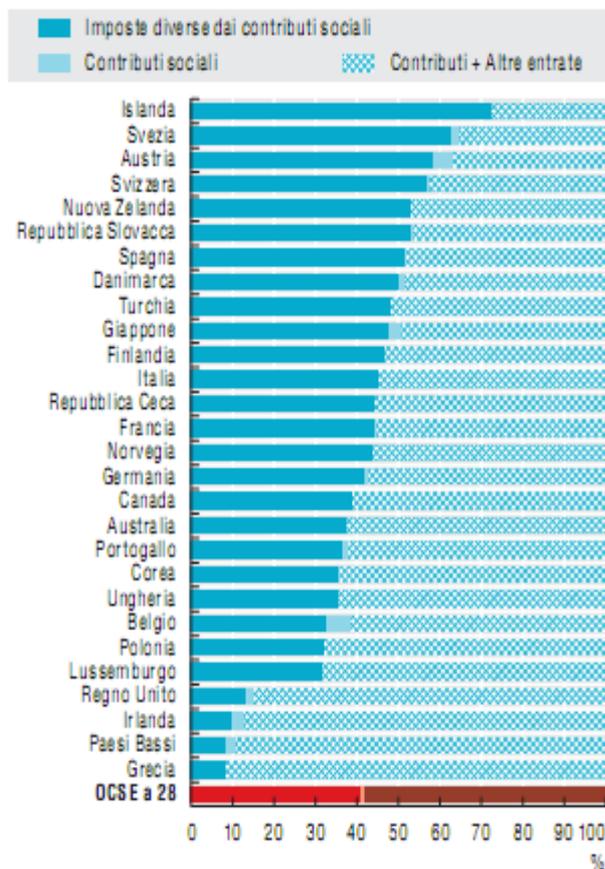


Tavola 3. Struttura delle entrate delle amministrazioni locali (2006)



Fonte : OECD National Accounts Statistics 2006.

2.3.2. LA SPESA PUBBLICA⁵ DISAGGREGATA PER LIVELLO DI GOVERNO

La responsabilità del finanziamento di beni e servizi nei Paesi OCSE ricade su diversi livelli di amministrazione⁶, ad esempio, in alcuni Paesi, la pianificazione degli interventi è responsabilità dell'amministrazione locale, mentre in altri ricade sulle autorità centrali. Su tale processo incide, tuttavia, la struttura istituzionale di un

⁵ I dati sulla spesa vengono scomposti secondo la Classificazione delle Funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG), che suddivide la spesa in 10 funzioni: servizi pubblici generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione dell'ambiente, politiche abitative e servizi comunitari, sanità, attività ricreative, culturali e di culto, istruzione e protezione sociale.

⁶ L'amministrazione pubblica generale è formata dalle amministrazioni centrali, statali e locali e dai fondi di previdenza sociale. L'amministrazione statale è riferita esclusivamente ai nove Paesi OCSE che sono stati federali: Australia, Austria, Belgio, Canada, Germania, Messico, Spagna (considerata a tutti gli effetti uno stato federale nei dati sulla contabilità nazionale), Svizzera e Stati Uniti.

Paese: quando le amministrazioni centrali negli stati federali condividono la sovranità con quelle sub-centrali, queste ultime potrebbero avere maggior potere di dare forma a interventi e programmi.

Se è vero che le amministrazioni centrali spendono, in media, la quota maggiore di risorse pubbliche totali, il livello di decentramento fiscale tra i vari Paesi membri dell'OCSE è soggetto a variazioni: ad esempio in Nuova Zelanda (uno stato unitario), l'amministrazione centrale assorbe il 90% di tutte le spese, con un alto livello di centralizzazione. Infatti, nono-stante i beni e i servizi siano forniti a livello locale, è l'amministrazione centrale che ne sostiene i costi.

Al contrario, in Svizzera, uno stato federale, in cui le amministrazioni regionali e locali ricoprono un ruolo ben maggiore nel finanziamento diretto di beni e servizi, la spesa della pubblica amministrazione totale del Paese è assorbita per meno del 15% dall'amministrazione centrale.

Le amministrazioni centrali destinano, in generale, quote relativamente maggiori dei propri bilanci ai servizi pubblici generali, alla protezione sociale e alla difesa, rispetto alle amministrazioni periferiche. La spesa in materia di protezione sociale rappresenta la quota maggiore dei bilanci dell'amministrazione centrale per circa la metà dei Paesi OCSE. Le amministrazioni centrali di Spagna e Belgio concentrano la propria spesa sui servizi pubblici generali (oltre il 50% della spesa totale) e, sebbene nei Paesi OCSE la spesa nel campo della difesa sia in prevalenza responsabilità delle amministrazioni centrali, questa rappresenta meno del 6% della spesa totale. La spesa riguardante istruzione, attività ricreative, protezione dell'ambiente e le politiche abitative è, in linea di massima, responsabilità delle amministrazioni periferiche, includendo una larga parte della spesa statale e locale relativa ai costi dell'amministrazione centrale.

Tavola 4. Distribuzione della spesa delle pubbliche amministrazioni per livelli di governo (2006)



Fonte : OECD National Accounts Statistics 2006

2.3.3. IL DECENTRAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO

La proporzione dei dipendenti pubblici impiegati a livello periferico è un indicatore potenziale del livello di decentralizzazione dell'amministrazione pubblica e del livello di responsabilità concesso alle amministrazioni statali e/o locali. In generale, più elevato è il numero dei dipendenti a livello periferico, maggiori sono le responsabilità che ci si attendono da tali amministrazioni per la fornitura di servizi pubblici. Sebbene il decentramento sia generalmente considerato un miglioramento della risposta delle pubbliche amministrazioni alle necessità e priorità locali, questo può provocare differenze nella gestione delle risorse umane tra livello di amministrazione centrale e periferica, nonché difformità nella fornitura dei servizi a livello nazionale.

Dei 21 Paesi per i quali sono disponibili i dati, la maggioranza ha più dipendenti a livello periferico che centrale. In generale, gli stati federali hanno meno di un terzo di tutti i dipendenti pubblici a livello centrale, a conferma di livelli più elevati di decentramento. La varietà nella percentuale di dipendenti pubblici a livello di amministrazione centrale è molto più ampia per gli stati unitari, dal 15% in Svezia a quasi il 90% in Turchia.

Nei Paesi per i quali vi sono dati disponibili, la quota di dipendenti pubblici a livello centrale e periferico è rimasta pressoché stabile tra il 1995 e il 2005. La Norvegia si distingue per aver registrato una relativa ri-centralizzazione del personale, mentre la Spagna ha registrato una relativa decentralizzazione del personale.

Tavola 5. Distribuzione dell'occupazione tra livelli di amministrazione centrale e periferica (2005)

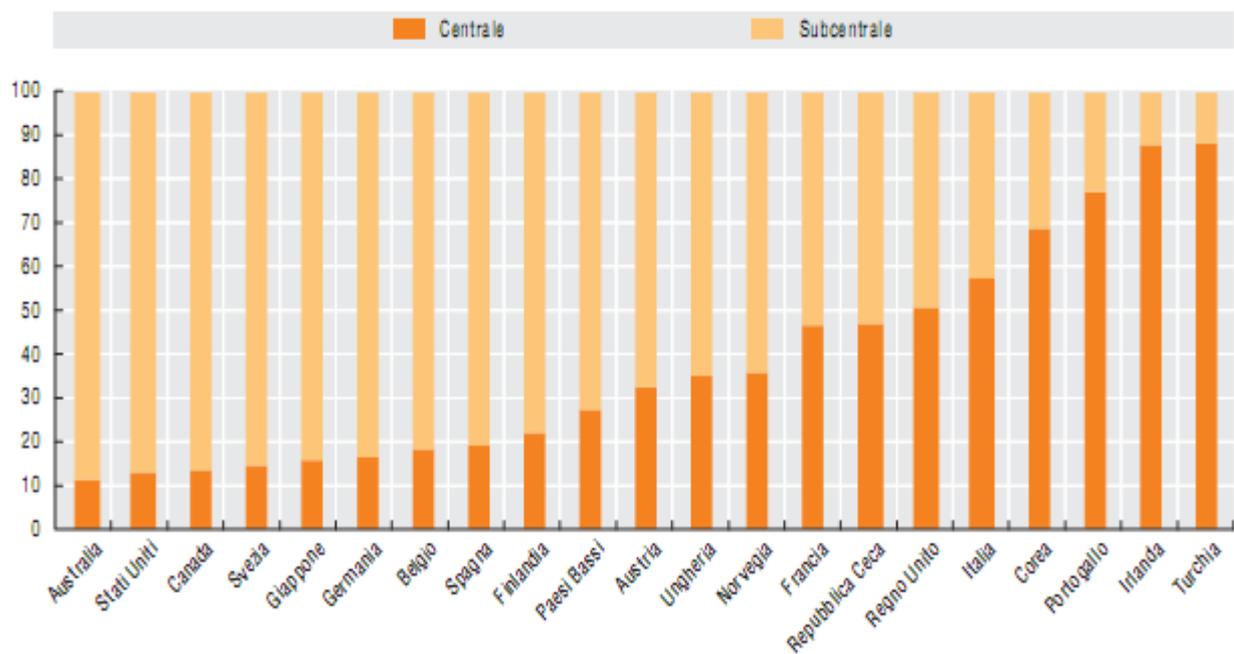
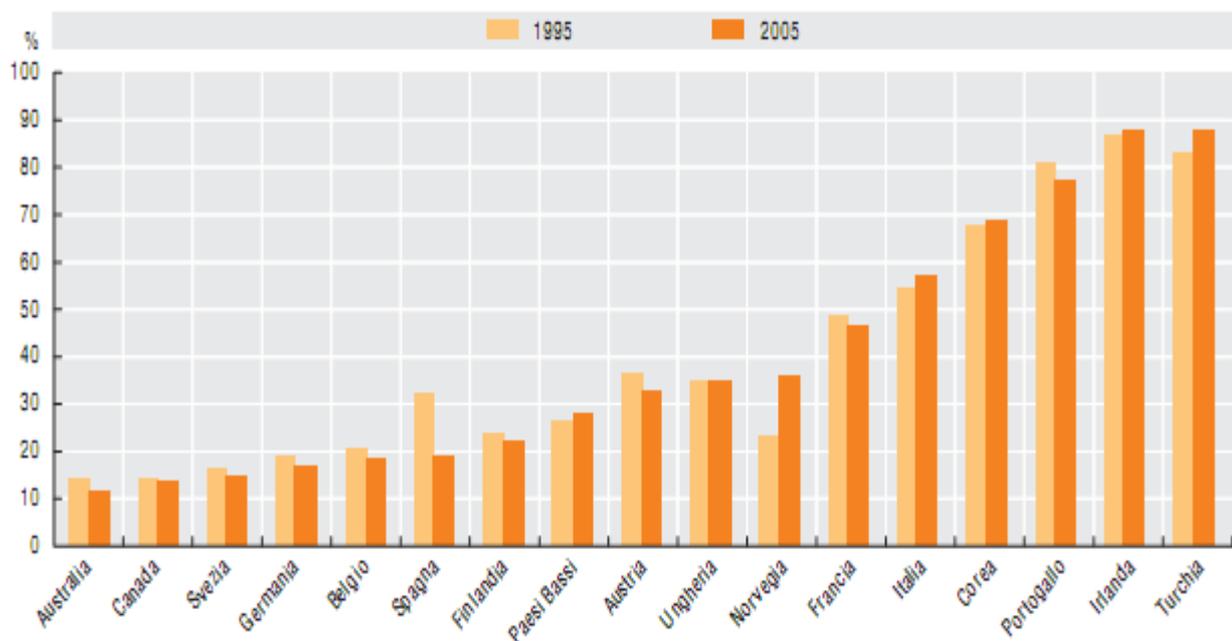


Tavola 6. Variazione nella percentuale di dipendenti pubblici impiegati a livello centrale (1995 e 2005)



Fonte : OECD CPD survey 2005.

2.4. COLMARE I GAP ATTRAVERSO IL COORDINAMENTO E IL RAFFORZAMENTO DELLE COMPETENZE

Per una gestione efficace dei rapporti all'interno della pubblica amministrazione è necessario colmare una serie di gap:

- Gap informativo: caratterizzato da asimmetrie nell'informazione tra i livelli di governo nella progettazione, attuazione ed erogazione degli interventi pubblici.
- Gap di competenze: derivante dalla carenza di risorse umane, conoscitive (basate sulle capacità e il "knowhow") o infrastrutturali a disposizione per lo svolgimento dei compiti, a prescindere dal livello di governo.
- Gap fiscale: riflette la differenza tra le entrate e le spese a livello locale, necessarie per adempiere alle rispettive responsabilità e indica la dipendenza diretta dal finanziamento provenienti dai livelli superiori, per adempiere ai loro compiti.
- Gap amministrativo: viene a crearsi quando i confini amministrativi non corrispondono alle aree economiche e funzionali a livello locale.

Nei Paesi OCSE, e in quelli non membri, è in fase di sviluppo e utilizzo un ampio insieme di meccanismi per contribuire a colmare questi gap, a migliorare la coerenza nel processo di definizione delle politiche multilivello e ad appianare le disparità che emergono dalla distribuzione di compiti e risorse. Si tratta di un vasto insieme di strumenti che varia dai meccanismi vincolanti, quali leggi e fusioni municipali, alle tecniche "più leggere", quali le riunioni "ad hoc" e la direzione del lavoro degli organismi di coordinamento. I meccanismi legali possono intervenire sui vuoti in termini di capacità e di risorse fiscali e per migliorare il coordinamento identificando chiaramente le responsabilità. I meccanismi di semi-integrazione comprendono le fusioni e i vari metodi di collaborazione municipale, incidono sul coordinamento verticale e orizzontale e forniscono strumenti per affrontare numerosi vuoti, tra cui quelli riguardanti i deficit di competenze. Nel caso della gestione delle risorse umane, ad esempio, la collaborazione municipale può portare ad una razionalizzazione delle risorse che può avere un effetto positivo sulla capacità delle amministrazioni locali di erogare servizi in modo più efficace e a costo minore. L'estremità "leggera" dello spettro comprende gli organismi di coordinamento, quali le agenzie regionali, i gruppi di lavoro tematici e le task force, che offrono un forum per lo sviluppo delle competenze e la condivisione delle buone pratiche, nonché le riunioni ad hoc e informali, che danno l'opportunità di instaurare comunicazione, dialogo e reti orizzontali, verticali e interdisciplinari. La misurazione delle performance e le sperimentazioni basate sulla costruzione di un sistema di indicatori, nella progettazione e attuazione delle politiche, sono altresì meccanismi per colmare i vuoti. Il principale impatto degli indicatori di performance è la loro capacità di rafforzare i collegamenti tra i portatori di interesse ai diversi livelli amministrativi, nonché il loro

contributo in termini di potenziamento dell'apprendimento e delle competenze. La raccolta sistematica delle informazioni sulle performance può altresì contribuire a identificare e valutare fonti di pratiche di governance efficaci e innovative. La sperimentazione attraverso progetti pilota può sintetizzare molti dei meccanismi esaminati, rappresentare un modo efficace per i Paesi di superare la resistenza alla riforma e offrire un'elevata possibilità di individuare lezioni e buone pratiche.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il tema del decentramento, analizzato nei paragrafi precedenti, risulta essere un processo di elevata complessità, all'interno del quale viene riconsiderato il rapporto fra cittadini e istituzioni al fine di rendere da un lato le amministrazioni pubbliche più vicine e più sensibili ai bisogni della cittadinanza e, dall'altro, di incrementare il livello di responsabilità dei decisori pubblici riducendo sensibilmente la distanza fra i luoghi in cui si assumono le politiche pubbliche e i loro impatti.

Tale processo, infatti, tende a migliorare l'efficienza nella gestione dei budget: mentre in un sistema accentrato i costi dell'inefficienza sono spesso celati dal meccanismo dei trasferimenti non sempre legati ai risultati, in un sistema decentrato essi si tradurrebbero (almeno in parte) in un aumento della pressione fiscale, e ciò sarebbe osservabile e valutabile da parte dei cittadini.

Un ulteriore elemento distintivo di tale processo attiene alle possibilità di creare incentivi multilivello per orientare la crescita sui sentieri desiderati: ciò vale sia da parte del governo centrale, che può disegnare un meccanismo di incentivi cui legare le quote di fondo perequativo spettanti a ciascun governo subnazionale, sia da parte di ogni singolo governo subnazionale che può assumere politiche fiscali autonome, basate sulle specificità del contesto economico del proprio territorio e coerenti con i propri obiettivi di sviluppo.

Tuttavia l'articolazione istituzionale, sia in senso verticale che orizzontale, varia notevolmente all'interno dei diversi paesi OCSE, per cui risulta particolarmente difficoltoso tentare di far propri meccanismi incentivanti rivelatisi efficaci in altri paesi. Il decentramento, infatti, essendo principalmente un ripensamento del rapporto fra cittadini e istituzioni, non può prescindere dalle caratteristiche sociali, storiche e culturali che contraddistinguono una particolare cittadinanza né, tantomeno, può non tenere in considerazione gli aspetti specifici dei diversi assetti istituzionali.

Il governo centrale assume un ruolo diverso da quello che ha assunto in passato, dovrà essere in grado di garantire uniformità e omogeneità nazionale senza per questo bloccare i processi di sviluppo e di innovazione, dovrà cogliere i vantaggi di un sistema federale coniugando rigore nei criteri di attribuzione dei trasferimenti intergovernativi e intuizione nella definizione del meccanismo di incentivi. Se il governo centrale riducesse il proprio compito a quello di colmare i gap fra entrate proprie dei governi subnazionali e la loro spesa pubblica, il processo di decentramento perderebbe molte delle sue potenzialità.

Il bisogno di controlli, quindi, risulta quanto mai necessario: innanzitutto l'assegnazione di responsabilità e funzioni amministrative e finanziarie ai governi subnazionali richiede una valutazione continua e approfondita, sia in termini di efficacia specifica di tali scelte, sia in considerazione delle scelte alternative che potrebbero essere adottate. Un tema chiave è quello delle economie di scala e di scopo. L'accentramento di funzioni, generalmente, consente di sfruttare economie di scala in diversi contesti (un esempio è il public procurement) ed economie di scopo, principalmente per quanto attiene al processo decisionale e alle informazioni ad esso propedeutiche.

All'interno del processo di decentramento, quindi, una delle sfide principali è quello di coniugare visione strategica e sistemica al concetto di sussidiarietà. E tale sfida va affrontata con approccio collaborativo fra i diversi livelli di governo.

In questo specifico contesto storico, segnato da una profonda crisi finanziaria ed economica, i governi subnazionali stanno subendo pressioni molto forti : da un lato vedono diminuire le proprie disponibilità di bilancio e dall'altro devono fronteggiare una crescita della domanda di beni e servizi pubblici. Nella maggior parte dei paesi OCSE i governi centrali hanno intuito questa difficoltà e hanno dato risposte significative, anche a danno dei saldi di finanza pubblica, pur di non creare fratture nei rapporti fra cittadini e amministrazioni locali. Proprio in questo difficile contesto, infatti, quasi tutti i paesi OCSE hanno posto come prioritario nella propria agenda il tema del coordinamento di un piano di investimenti condiviso fra governo centrale e governi subnazionali.

BIBLIOGRAFIA

OECD, Fiscal federalism network (2008) “Promoting performance: using indicators to enhance the effectiveness of sub central spending”.

OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government (2007) “Fiscal equalisation in OECD countries”.

OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government (2010) “Fiscal policy across levels of government in times of crisis”.

Buglione E., “ Il federalismo fiscale in Italia con particolare riferimento alle regioni”(2009).

OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government (2006) “Intergovernmental transfers and decentralised public spending”.

OECD, Comitato di esame delle situazioni economiche e dei problemi di sviluppo (2009) “Economic survey of Italy”.

Relazione del governo alle camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42 , "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" .