

# L'evoluzione della Costituzione in Belgio e in Italia: un'analisi delle relazioni fiscali intergovernative

**Augusta Badriotti - Margherita Fornasini - Clément Vaneecloo\***

Università di Torino

Comune di Belgioioso

Université de Lille

e  
CSF, Moncalieri

*La discussione sull'adeguatezza della Costituzione Italiana ad una realtà economico-sociale molto eterogenea è tutt'altro che terminata. Il confronto tra la situazione italiana e quella belga permette di individuare quali riforme abbiano influenzato il processo di decentralizzazione e quali risultati si siano ottenuti in termini di ordinamento fiscale. Questo saggio sottolinea come sia necessario analizzare congiuntamente i fattori economici e politici al fine di comprendere appieno queste esigenze di decentralizzazione. L'analisi porta a concludere che il potenziale di conflitto politico-fiscale sembra più basso in Italia mentre la probabilità di secessione è nettamente più alta in Belgio.*

*The discussion around the adequateness of the Constitution to the current economic setting is still ongoing. To see where, this discussion will lead eventually, it is interesting to compare the Italian decentralization process with a similar process undertaken in Belgium. This contribution compares Belgian and Italian decentralised processes and their outcome in terms of national fiscal settings. It is argued that political and economic factors are to be analysed jointly if one wants to understand decentralization trends. The potential for politico-fiscal conflicts seems lower in Italy, while the probability of secession might be higher in Belgium. [JEL Classification: E6, H7, P16, P5]*

---

\* <augusta.badriotti@unito.it>; <fornasin@libero.it>; <clementvaneecloo@yahoo.fr>.

Gli Autori desiderano ringraziare la Fondation Internationale Triffin (Louvain-La-Neuve, Belgio) ed il Centro Studi sul Federalismo (Moncalieri, Torino) per il sostegno finanziario. Questo scritto nasce dalla relazione presentata al convegno "L'Italia e il Belgio in Europa dal 1945" organizzato dall'Istituto storico belga di Roma, tenutosi a Roma il 10-12 Novembre 2004.

## 1. - Introduzione

Nelle società i cittadini ed i diversi gruppi sociali hanno preferenze conflittuali riguardo la forma, la dimensione e lo scopo della politica economica. Alle istituzioni politiche (partiti, *lobbies* e parlamenti) è attribuito il compito di aggregare queste preferenze in specifiche agende politiche in grado di influenzare le decisioni di politica pubblica nel campo economico cercando di dare un *corpus* omogeneo alle diverse esigenze e preferenze degli individui. Questa interazione fra politica ed economia può avvenire solo grazie alla struttura definita dai dettami costituzionali che influenzano le decisioni riguardanti la politica economica, essendo la Costituzione il luogo principe di definizione delle regole relative alle decisioni politiche relative alla politica economica.

L'obiettivo di questo saggio è di studiare come le preferenze politiche portino a modifiche costituzionali e di analizzare le conseguenti implicazioni nel disegno delle relazioni fiscali fra i diversi livelli di governo. Il lavoro si concentra sul processo di decentralizzazione e sulle sue conseguenze sugli assetti fiscali intergovernativi e sull'economia. In particolare, si concentra sull'analisi comparativa tra Italia e Belgio, due Paesi nei quali gli scenari fiscali hanno subito rilevanti modifiche negli ultimi cinquant'anni. La prospettiva di analisi proposta, che prende origine dalla letteratura sul federalismo fiscale, è originale da due punti di vista. Da un lato attribuisce la stessa importanza sia al processo sia ai risultati dello stesso; ovvero dimostra che tutti i cambiamenti avvenuti ad un istante "*t*" dipendono dal sistema prevalente all'istante "*t-1*". Di conseguenza, anche due paesi che appaiono molto simili ad un dato istante, possono poi prendere direzioni anche molto diverse nel tempo. Questa *path-dependency* dev'essere tenuta in considerazione per poter catturare appieno le differenze fondamentali fra i due Paesi. Dall'altro lato questo saggio sostiene che, sebbene sia importante concentrare l'attenzione sugli aspetti economici, questo sarebbe insufficiente se non si considerassero anche i cambiamenti politici ed istituzionali che hanno preceduto, accompagnato o seguito il processo di decentralizzazione fiscale.

La sezione 2 evidenzia gli aspetti comuni dei cambiamenti istituzionali sottesi alla decentralizzazione, insistendo tuttavia sulle asimmetrie del sistema belga; la sezione 3 spiega le ragioni economiche della decentralizzazione, la sezione 4 dimostra che, sebbene le caratteristiche macroeconomiche e il risultato corrente della decentralizzazione tendono ad essere molto simili nelle due nazioni, gli scenari fiscali mostrano significative differenze. La sezione 5, infine, conclude sui processi di decentralizzazione in Belgio e in Italia.

## **2. - *Excursus storico delle riforme costituzionali***

Le storie istituzionali di Belgio ed Italia sembrano rispecchiarsi. Questi due Paesi hanno raggiunto la piena indipendenza e gli attuali confini nel corso del 19° secolo (1830 per il Belgio e 1861 per l'Italia). Sono Stati relativamente giovani, soprattutto se paragonati a Paesi come la Francia, il Regno Unito e persino gli Stati Uniti. Per lungo tempo questi due Stati hanno mantenuto una struttura fortemente centralizzata, recante una forte impronta della struttura amministrativa di impostazione napoleonica: l'Italia si è unificata politicamente attraverso la trasmissione del sistema politico/legislativo sabauda, il Belgio attraverso l'azione della monarchia regnante francofona. La suddivisione del potere fra i diversi livelli di governo è iniziata solo dopo la Seconda Guerra Mondiale, sebbene in entrambi i Paesi fossero già sorti in precedenza movimenti a favore di una maggiore indipendenza per gli enti locali. Il processo di decentralizzazione continuò durante gli anni Cinquanta ed ebbe un'ulteriore accelerazione negli anni Ottanta. Entrambi mostrano ora un buon livello di decentralizzazione nonostante le differenze nella configurazione istituzionale.

### *2.2 Il Belgio: il federalismo asimmetrico*

Sebbene il Belgio sia stato costituito fin dalla sua creazione nel 1830 con una configurazione multinazionale, le tensioni etni-

co-linguistiche fra popolazione di lingua francese e fiamminga diedero origine a movimenti significativi di separazione solo dopo la Seconda Guerra Mondiale. La Costituzione belga venne promulgata il 7 febbraio 1831, dopo la separazione del Belgio dai Paesi Bassi. Il testo e i principi in essa sanciti sono rimasti largamente immutati negli anni, tuttavia non sono mancati emendamenti, i più importanti dei quali sono sicuramente quelli apportati nel 1989, quando furono create tre Regioni autonome, Fiandre, Vallonia e Bruxelles, e nel 1993, quando fu creato ufficialmente lo Stato federale.

Fino alla seconda metà del ventesimo secolo il francese era la lingua ufficiale della politica, degli affari, dell'amministrazione e dell'*élite* borghese ed era parlato nell'intero territorio. Soltanto la fascia più povera della popolazione fiamminga parlava una lingua diversa molto simile all'olandese, il fiammingo. Negli anni, con la crescita della popolazione e grazie all'introduzione del suffragio universale, il peso politico dei fiamminghi iniziò a crescere a scapito della Comunità francofona. Negli anni Trenta, una serie di leggi sul riconoscimento reciproco delle diversità linguistiche diede facoltà alla parte fiamminga e a quella vallona di adottare rispettivamente la lingua olandese e il francese, lasciando bilingue la Regione di Bruxelles, creando così un primo fattore di divisione che verrà esacerbato con il trascorrere dei decenni.

La Regione Vallone, che era stata fino ad allora il cuore industriale della nazione, cominciò negli anni '50-'60 a perdere importanza a causa del declino delle industrie tradizionali, in particolare del carbone e tessili. All'opposto le Fiandre cominciarono ad arricchirsi grazie all'arrivo di ingenti investimenti stranieri ed a sviluppare imprese di media grandezza ed industrie di servizi. Così in meno di trent'anni, l'ago della bilancia socio-economica si era spostato pienamente a favore delle Fiandre che assunsero dunque maggior peso economico prima e politico poi accompagnando il tutto a richieste di maggior autonomia gestionale. La relativa stabilità storica del Paese cominciò a venir meno durante gli anni Settanta, periodo in cui il Belgio sperimentò profondi cambiamenti istituzionali, risultati di una serie di riforme volte a rinnovare completamente il vigente sistema delle relazioni intergo-

vernative. Nonostante il Belgio sia ufficialmente uno Stato federale solo dal 1993, la riforma di suddivisione interna nelle tre entità territoriali-linguistiche fu portata avanti con la delimitazione del cosiddetto "confine linguistico" nel 1962-63, delimitazione che provocò profonde ferite nel quadro istituzionale del Paese.

Le tensioni politiche seguite alla demarcazione del confine linguistico contribuirono all'ascesa di partiti etnico-linguistici, come il *Vlaams-Block*, che sottraevano voti ai partiti tradizionali, aggiungendo così un ulteriore elemento di tensione nel già complesso contesto belga. Con l'ascesa di queste forze, la devoluzione di poteri alle Regioni subì un'accelerazione nel Paese, rimasto altamente centralizzato fino agli anni Settanta. Si crearono allora nuove istituzioni, vale a dire le Regioni e le Comunità linguistiche, con proprie specifiche responsabilità.

Nel processo di devoluzione di questo paese si possono individuare 5 tappe principali. La prima va fatta coincidere con la data simbolo (24 dicembre 1970) dell'introduzione nella Costituzione delle tre Regioni (Vallonia, Fiandre e Bruxelles) e le tre Comunità (francese, fiamminga e di lingua tedesca). La necessità di distinguere queste due entità dipese dal fatto che i territori regionali e la dispersione linguistica nel paese non coincidevano. La seconda riforma (8-9 agosto 1980) definì le competenze delle Comunità e l'esatto territorio delle Regioni, introducendo le cosiddette "leggi speciali". La fusione della Comunità fiamminga e della Regione delle Fiandre di quegli anni creò un'asimmetria istituzionale, perché il Parlamento fiammingo diveniva in grado di trattare materie correlate ad entrambe le Comunità e le Regioni, usufruendo di un peso politico maggiore rispetto a quelle delle altre due Comunità.

La terza fase di riforma si svolse tra il 1988 e il 1989, con la creazione della Regione centrale di Bruxelles-capitale, a cui fu dato un *status* distinto.<sup>1</sup> Nello stesso periodo fu introdotta una nuova serie di leggi speciali e vennero attribuite nuove competenze alle Comunità e alle Regioni (es. cultura, politica industriale, in-

---

<sup>1</sup> Questa possibilità era già stata introdotta nella Costituzione nel 1970 ma non fu realizzata fino al 1988-'89.

infrastrutture e telecomunicazioni), accompagnate da leggi speciali in materia finanziaria per conferire loro autonomia su questo versante. La quarta riforma, nel 1993, trasformò ufficialmente il Belgio in uno Stato federale, riconoscendo Regioni e Comunità come entità sovrane accanto allo Stato federale ed aumentando ancora le loro competenze sancite dagli accordi di San Michele e di San Quintino. La quinta ed ultima riforma ebbe luogo nel 2001, aggiungendo alle competenze regionali e delle Comunità alcuni ulteriori ambiti come ad es. l'agricoltura. I partiti fiamminghi chiedevano una maggiore autonomia fiscale (a scapito della solidarietà nazionale) e quelli francesi più mezzi per potenziare la cultura. L'accordo di San Policarpo, anche noto come l'accordo *Lambermont*, sancì l'aspetto finanziario e l'estensione dei poteri regionali, (Cattoir, 2002 e Gérard, 2001).

Come illustrato nella tavola 1, la struttura di governo del Belgio comprende un livello di governo federale ed un livello composito di governo sub-federale. La Costituzione belga all'art. 1 sancisce che "il Belgio è uno Stato federale composto da Comunità e Regioni" ed agli artt. 2 e 3 che "Il Belgio è composto da tre Comunità, francese, fiamminga e di lingua tedesca, e da tre Regioni, Vallonia, Fiandre e Bruxelles". Comunità e Regioni compongono il primo livello di governo, però, mentre le Regioni sono definite geograficamente, le Comunità si delineano per similitudini di cultura e lingua. Entrambe hanno poteri legislativi, e sono in grado di emettere decreti con forza di legge. Il livello intermedio si compone invece di 10 Province, mentre il livello locale comprende di 589 Comuni. Il governo federale detiene in via esclusiva il potere legislativo e condivide altre competenze con gli altri livelli. Gli articoli 127 e 130 della Costituzione fissano i poteri legislativi delle Comunità ma non quelli delle Regioni, sanciti invece da leggi speciali che richiedono i due terzi della maggioranza in entrambe le Camere del Parlamento. Le Regioni svolgono anche una funzione di supervisione sull'attività di Province e Comuni. Le Province supportano cultura ed attività connesse, sono responsabili dei piani territoriali e del mantenimento delle infrastrutture, attuando in questi ambiti le disposizioni legislative di Comunità e Regioni. I Comuni sono del tutto o in parte respon-

TAV. 1

## I LIVELLI DI GOVERNO IN BELGIO E IN ITALIA

livello di governo	Belgio (10,4) *				Italia (58)	
Comunità	Tedesca (0,06)	Francese (4,1)	Fiamminga (6,1)		—	
Regioni	Vallonia (3,3)	Bruxelles Capitale, (1)		Fiandre (5,9)	15 Regioni ordinarie (49,2)	5 Regioni a statuto speciale** (8,8)
lingua	tedesco	francese	bilinguismo (francese e olandese)	olandese	italiano	bilinguismo: francese (Valle d'Aosta), tedesco (Trentino Alto Adige)***
Province	10 Province				104 Province	2 Province autonome (Trento e Bolzano)
livello locale	589 Comuni				8.104 Comuni	

\* I dati tra parentesi indicano la popolazione espressa in milioni.

\*\* Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna.

\*\*\* In queste Regioni, l'Italiano e la lingua della comunità regionale si affiancano come lingue ufficiali.

Fonte: elaborazione proprie.

sabili dell'amministrazione locale, dell'ordine pubblico, del mantenimento delle strade, dello sviluppo urbano, della cultura, della salute e dei servizi sociali.

Come osservato da Swenden (2003), la strada percorsa dal Belgio verso lo Stato federale si configura come un processo dall'alto verso il basso. Nonostante le istituzioni regionali abbiano esercitato pressioni decisive, sono poi state solo indirettamente coinvolte nella decisione sull'attribuzione delle loro competenze effettive, essendo l'attuale situazione il risultato della decisione di partiti e Parlamento. Ciò è dimostrato, inoltre, dal fatto che fu il

Parlamento a decidere, nel 1993, l'assegnazione delle competenze alle regioni, e dal fatto che la trasformazione in corso non venne mai sottoposta al voto popolare, anche se a livello comunale si svolsero dei referendum a carattere consultivo.

La caratteristica peculiare del federalismo di natura (almeno iniziale) cooperativa belga è individuare nell'esistenza delle Comunità linguistiche una componente non territoriale accanto alle regioni che rende questo assetto atipico. Se l'esperimento si mostrerà nel tempo fruttuoso potrà essere presa a modello da altri paesi lacerati da conflitti etnici ancor più drammatici (Swenden, 2003). Tuttavia l'equilibrio attualmente stabilito appare fragile e non dà indicazioni su come risolvere ulteriori situazioni "esplosive" che si potrebbero creare a causa di disparità economiche e differenze linguistiche.

### *2.3 L'Italia: gli interessi regionali e lo Stato centrale*

L'esigenza di autonomia in Italia è sempre stata presente vivendo fasi diverse e riflettendo la particolare natura di alcune città italiane che avevano sperimentato, in passato, un alto grado di indipendenza. Comunque gli sviluppi in questa direzione iniziarono realmente solo in anni recenti: con l'unificazione nel 1861 e fino agli anni '70 del Novecento, l'Italia divenne un paese governato da un governo centrale forte che ambiva a uniformare il più possibile il territorio nazionale.

Bisogna ricordare che l'unificazione italiana è avvenuta nel senso di una progressiva annessione dei vari Stati in cui era divisa l'Italia al Regno di Piemonte-Sardegna (che includeva inoltre la Savoia e la Liguria). Le differenze regionali erano molto marcate, per questo con l'unificazione l'armonizzazione delle differenze regionali (amministrative, economiche, culturali e linguistiche) divenne uno dei problemi più salienti della nuova Italia unita. Questo obiettivo non fu raggiunto tramite un processo lento e progressivo ma attraverso l'imposizione dall'alto di uno Stato fortemente strutturato e attraverso una diffusione capillare sul territorio di un apparato uniforme e centralizzato, e in cui con l'isti-

tuzione dei prefetti, il potere esecutivo trovava realizzazione anche ai livelli più bassi di governo. La natura centralizzata del sistema istituzionale italiano rimase tale durante il ventesimo secolo, raggiungendo l'apice nel periodo della dittatura fascista.

Dopo la seconda guerra mondiale, la Costituzione repubblicana, entrata in vigore nel 1948, prevedeva alcuni elementi di decentralizzazione. Ad esempio, l'articolo 5 riconosceva le autonomie locali, mentre il Titolo V prevedeva la creazione delle Regioni (art. 131), definendo i loro poteri legislativi in alcune aree. Nella Costituzione sono previsti 4 livelli di governo (nazionale, regionale, provinciale e comunale). Solo le Regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Val d'Aosta, Sicilia e Sardegna) furono create subito dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale; una ragione della loro rapida attuazione e dello *status* peculiare attribuito rispetto alle altre regioni è da ricercare, per quanto riguarda le tre regioni settentrionali, nella presenza di consistenti minoranze linguistiche e, per quanto riguarda le isole, nella presenza di forti movimenti separatisti, che rendevano difficile raggiungere la stabilità politica. Le rimanenti 15 Regioni furono create solo nel 1972, con notevole ritardo.

Il veloce sviluppo economico (il cosiddetto "miracolo economico" degli anni Cinquanta e Sessanta), unito ad una società sempre più pluralistica e l'intensificarsi delle relazioni commerciali riportarono all'attenzione il problema della divisione dei poteri fra i livelli di governo. Come si è detto, l'armonizzazione delle differenze regionali era stata ottenuta tramite un governo centrale forte, poi l'evoluzione socio-politica seguita al secondo conflitto mondiale aumentò le pressioni per modificare questo orientamento, in quanto le suddette differenze non era state sanate e addirittura, in alcune Regioni, erano state esacerbate dalla centralizzazione e dalla disparità del boom economico.

Secondo la formulazione originale dell'art. 117 della Costituzione, le Regioni a statuto ordinario avevano l'autorità di assumere iniziative legislative in modo complementare o all'interno della cornice della legislazione nazionale. Dunque esse non potevano legiferare indipendentemente dallo Stato ma solo entro tali

limiti avevano potestà legislativa limitata in campi come la polizia locale o l'assistenza sanitaria. Inoltre, l'art. 119 stabiliva che "le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme ed entro i limiti prescritti dalle leggi della Repubblica", vale a dire che anche in questo caso era previsto solo un potere "concorrente"; esse non potevano né imporre nuove imposte né modificare la distribuzione del gettito di quelle già in vigore.

La creazione delle Regioni avvenuta in grande ritardo e in un contesto di limitata autonomia non contribuì inoltre a sanare il divario fra il Nord ed il Sud del Paese, già presente ai tempi dell'unificazione. Importanti sforzi erano stati fatti in questo senso dal 1861 in poi ma nessuno di questi portò a risultati soddisfacenti e questo problema rimane tutt'ora un importante nodo da sciogliere.

Durante gli anni Ottanta, la questione federalista entra nell'agenda politica, tanto che furono create ben tre Commissioni bicamerali sulle riforme istituzionali. La prima nel 1983, presieduta da Aldo Bozzi, la seconda nel 1992 presieduta da De Mita e da Nilde Iotti e la terza nel 1997 guidata da D'Alema: i risultati di queste Commissioni sono stati sostanzialmente parziali e hanno rimandato nel tempo l'attuazione di riforme importanti per il sistema economico italiano.

L'inchiesta sulla corruzione degli ambienti politici ed economici degli anni 1992-1993 ed il referendum del 1993, in cui si stabilì il passaggio per l'elezione dei membri del Parlamento al sistema maggioritario, rivelarono la volontà dei cittadini di un radicale rinnovamento del sistema politico e portarono alla cosiddetta "Seconda Repubblica". Fu proprio in quegli anni che si compirono nuovi passi verso la decentralizzazione, seguendo anche le pressioni internazionali che chiedevano il raggiungimento di migliori risultati macroeconomici e riconoscevano nell'autonomia e nella responsabilizzazione degli enti pubblici un importante fattore di efficienza delle pubbliche amministrazioni e di sviluppo economico. Un primo passo si ebbe con la Legge n. 142/90, che stabiliva il diritto, per Province e Comuni, di adottare i loro statuti e di definire la loro organizzazione. Il passo successivo di più ampia portata fu la Legge n. 59/97 (Legge Bassanini), che diede

l'avvio ad una vera e propria riforma dello Stato, tutt'ora in corso. Essa trasferisce ad un preciso livello di governo territoriale ed amministrativo la competenza riguardo le funzioni amministrative e attribuisce una maggiore autonomia sulle decisioni di spesa. Tuttavia ciò non fu sufficiente a placare l'esigenza di autonomia di alcune parti, in quanto alcune Regioni chiedevano una riforma del Paese molto più radicale. Anche in conseguenza del successo elettorale della Lega Nord negli anni Novanta, la "questione federalista" entrò nel vivo del dibattito pubblico italiano. Questo nuovo movimento politico sviluppatosi come reazione alla corruzione dello Stato centrale sotto la guida carismatica del suo *leader* Bossi, univa alcuni movimenti separatisti e autonomisti presenti nelle diverse regioni settentrionali. Ciononostante, la richiesta di alcune Regioni settentrionali non era tanto nel senso dell'obiettivo secessionista portato avanti da questo partito ma più nel senso di una revisione dell'art. 117 della Costituzione, onde rafforzare il potere regionale.

La riforma del Titolo V della carta costituzionale (Legge costituzionale n. 3), che prevede modifiche per gli articoli da 114 a 133, fu varata nel novembre 2001, dopo l'approvazione del Parlamento e la conferma del referendum dell'ottobre di quell'anno (Caravita, 2002). La riforma prevede un cambiamento nella distribuzione dei poteri fra livello di governo nazionale e livello locale, nel quale alle Regioni sono stati attribuiti più poteri di imposizione fiscale e di spesa, nonostante il sistema di federalismo fiscale presente nel Decreto legislativo n. 56/2000 sia lontano dall'essere soddisfacente. Sul versante della spesa, questa suddivisione di poteri è neutralizzata dalla sovrapposizione di competenze legislative su una molteplicità di materie cruciali. La riforma prevede una decentralizzazione delle responsabilità di spesa ma assegna al livello centrale il potere di determinare degli *standard* essenziali nell'offerta dei servizi che devono essere soddisfatti in tutte le Regioni. Inoltre è data grande enfasi alle imposte proprie (che comunque differiscono in termini pro capite nelle varie Regioni a causa delle permanenti differenze nei redditi pro capite) ma non è data indicazione sul grado di copertura del fabbisogno in base alla capacità fiscale propria. Per quanto concerne l'art. 117

si è introdotto un importante cambiamento: mentre prima il primo paragrafo enumerava specificamente le competenze regionali, ora il secondo paragrafo sancisce le materie di competenza esclusiva dello Stato, lasciando alla legislazione "concorrente" di Stato e Regioni un numero molto maggiore di materie. Inoltre vengono definite competenze esclusive delle Regioni tutte quelle non specificamente incluse nel secondo paragrafo o nella legislazione concorrente. È da sottolineare che questa riforma presenta degli aspetti problematici irrisolti, ad esempio la previsione di uno schema finanziario concreto per la sua implementazione.

Il travagliato processo di riforma della Costituzione è continuato ed è tutt'ora in corso in quanto il testo approvato presenta difficoltà interpretative e mancanze significative che hanno ritardato la sua piena attuazione attraverso la legge ordinaria. Nell'ottobre 2004 è stato votato alla Camera dei Deputati un nuovo documento di riforma costituzionale: il nuovo testo modificava quello votato dal Senato nella primavera del 2004. Il documento introduceva molti cambiamenti: trasformazione del Senato in Senato federale sul modello del *Bundesrat* tedesco, riduzione del numero dei Parlamentari e semplificazione dell'iter di approvazione delle leggi. Inoltre, ed era forse il punto più controverso, la riforma prevedeva una modifica delle funzioni del Presidente della Repubblica e il rafforzamento del potere del Primo Ministro, sia prevedendone l'elezione diretta sia conferendogli poteri addizionali.

Il documento di riforma costituzionale varata nella XIV legislatura inerente cambiamenti nell'assetto istituzionale nazionale della seconda parte della Costituzione è stato sottoposto ad approvazione popolare attraverso il Referendum svoltosi nel giugno 2006 conclusosi con la maggioranza dei voti di parere contrario. Su questo risultato negativo ha sicuramente pesato il fatto che un esito positivo avrebbe indebolito o addirittura rimosso il ruolo di "garante" svolto dal Presidente della Repubblica ed il tradizionale potere di controllo ed equilibrio svolto da un Parlamento bicamerale. Successivamente a questo referendum ed all'alternarsi di una nuova maggioranza politica al governo, il processo di riforma della Costituzione è entrato in una nuova fase di stallo.

Concludendo, emerge un quadro poco chiaro dell'allocazione

delle responsabilità fra i vari livelli di governo, in cui la riforma costituzionale è stata attuata solo parzialmente e necessita di ulteriori miglioramenti.

#### 2.4 Trend *simili ma risultati divergenti?*

La breve descrizione delle storie costituzionali di Belgio e Italia permette di trarre alcune importanti lezioni sul recente processo di decentralizzazione. In entrambi i Paesi le pressioni in questo senso che si perdono nella storia peculiare di ciascuna unità costituente sono aumentate nel tempo, subendo un'accelerazione (sorprendente nel caso belga) negli anni Settanta e Novanta. Da Stati fortemente unitari e centralizzati, il Belgio e l'Italia sono diventati rispettivamente l'uno uno Stato federale e l'altro uno Stato decentralizzato (sebbene ancora in divenire).

Dal breve *excursus* storico presentato (si veda tav. 2) si nota come sebbene i due processi presentino condizioni iniziali simili, quello belga risulta più asimmetrico, in quanto cerca di far convivere i due differenti status istituzionali. Il federalismo belga è innovativo nel senso che prevede sia Regioni che Comunità, però allo stesso tempo crea asimmetrie potenzialmente pericolose. La separazione fra Vallonia e Fiandre riflette la profonda divisione fra le due maggiori Comunità; d'altro canto continui aggiustamenti sono necessari per preservare l'unità dello Stato nazionale (v. accordo *Lambermont*). Un'ulteriore e più profonda asimmetria è stata creata dalla fusione tra la Comunità e Regione fiamminga che attualmente si presenta come un'unica entità politica ed opera come un'unica forza politica e territoriale (superando le tensioni e le contraddizioni interne) mentre la Comunità francese è divisa fra la Regione Vallonia e la Regione bilingue di Bruxelles capitale. Il federalismo belga mostra quindi caratteristiche in un certo senso "esplosive", in quanto in ogni momento queste asimmetrie potrebbero rompere l'equilibrio raggiunto.

Al contrario, il processo di decentralizzazione in Italia tende a portare verso un trattamento paritario di tutte le Regioni annullando le differenze con le 5 regioni a statuto speciale che rap-

Tav. 2

## PROCESSO DI DECENTRALIZZAZIONE: LE TAPPE PRINCIPALI

	Belgio	Italia
1)	1931: adozione della Costituzione belga.	1948: adozione della Costituzione italiana.
2)	Prima fase (1970): si introducono nella Costituzione i concetti di Regione e Comunità. Principale caratteristica: duplicità. Da un lato Comunità linguistiche e culturali, dall'altro Regioni. I territori di Comunità e Regioni di solito differiscono (tranne per quella fiamminga).	Legge n. 142 (1990): dà nuovi poteri a comuni e province di adottare i loro statuti e di definire la loro organizzazione.
3)	Seconda fase (1980): definizione delle prime competenze delle Comunità e dei territori delle Regioni. Fusione della Comunità e della Regione fiamminga. Attribuzione di mezzi finanziari alle entità federali (in particolare Legge 8-9 agosto 1980).	Legge n. 59/97 (tappa principale verso la decentralizzazione): riorganizzazione delle funzioni amministrative dello Stato. Trasferimento di competenze amministrative e autonomie di spesa ai livelli territoriali più bassi.
4)	Terza fase (1988-89): creazione della Regione di Bruxelles-capitale con alcune caratteristiche diverse rispetto alle altre. Trasferimento di molte competenze a Comunità e Regioni e conseguente cambiamento nelle leggi finanziarie.	Durante gli anni '90: approvazione di una serie di leggi per semplificare le procedure amministrative
5)	Quarta fase (1993): il Belgio diventa ufficialmente uno Stato federale, riconosce le regioni e le comunità come entità sovrane accanto allo Stato federale. Nuovi ambiti di giurisdizione alle regioni (es. agricoltura, commercio estero...).	Decreto n. 112/99: definizione delle competenze dei livelli di governo inferiori e devoluzione di funzioni ad "autonomie funzionali" come le Università, ai Comuni o al settore privato, con l'intento di ridefinire completamente il settore pubblico. Decreto legislativo n. 56/2000 istituisce il federalismo fiscale.

*segue*

*segue Tav. 2*

## PROCESSO DI DECENTRALIZZAZIONE: LE TAPPE PRINCIPALI

	Belgio	Italia
6)	Quinta fase (2001): assegnazione di alcune ulteriori competenze a Regioni e Comunità. Particolare attenzione agli aspetti di tassazione e bilancio, e revisione delle Leggi speciali in ambito finanziario.	Riforma del Titolo V della Costituzione: articoli 114-133, approvata con referendum dell'ottobre 2001, Legge Costituzionale n. 3, 18 ottobre 2001.
7)		Emendamento alla riforma del 2001: approvato con legge n. 268 del 18 novembre 2005 ma respinta dal referendum del 25-26 giugno 2006

*Fonte:* elaborazione da dati presenti in CATTOIR P.M. (2002); GÉRARD M. (2001); CENTRE D'ÉTUDES ET DE PRÉVISION (2003).

presentano il 15% della popolazione. Le differenze statutarie e di competenze fra Regioni ordinarie e speciali sono gradualmente diminuite con le recenti riforme, e il sentimento di identità comune della popolazione, messo in discussione nella metà degli anni '90, sembra ancora relativamente forte rispetto alla realtà belga dove il senso di appartenenza regionale o alla comunità linguistica viene vissuto in opposizione all'appartenenza allo Stato belga.

### 3. - La *ratio* economica nei processi di decentralizzazione

I processi di decentralizzazione, un fenomeno delle democrazie nato lo scorso secolo, sono il risultato delle preferenze dei cittadini e di una precisa domanda politica: maggior autonomia decisionale delle diverse unità costituenti uno stato. L'applicazione dell'analisi economica, nel tentativo di comprendere e descrivere questi fenomeni, ha portato all'affermarsi della teoria economica della decentralizzazione o del governo a più livelli.

La *ratio* economica su cui si basa l'analisi del decentramento si fonda sulla teoria normativa del federalismo fiscale e trova nella classica definizione di Musgrave delle funzioni dello stato, (allocazione, redistribuzione e stabilizzazione), le ragioni di quali funzioni debbano essere allocate ai diversi livelli di governo (Musgrave, 1959). Secondo l'impostazione classica della teoria del federalismo fiscale la funzione di redistribuzione insieme a quella di stabilizzazione macroeconomica deve essere attribuita al livello di governo centrale, mentre l'allocazione dei beni e dei servizi pubblici deve seguire un principio basato sulla corrispondenza tra area di ricaduta degli effetti economici dell'offerta di quel bene o servizio e l'area di produzione. Su quest'ultima osservazione si basa proprio il principio base della decentralizzazione.

La valutazione su come e quanto queste linee guida debbano influenzare l'azione dei politici non trova un giudizio unanime, ma varia a seconda della sensibilità dell'autore: notevole è la differenza per esempio d'enfasi che due teorici del federalismo fiscale quali Gramlich (1987) e Oates (1999) pongono su questa questione.

Tuttavia, la maggior parte degli economisti sarebbe d'accordo nell'affermare che tali linee guida rappresentano delle indicazioni utili ma non sono uno schema rigido entro il quale far rientrare una realtà complessa determinata da differenze storiche e fattori istituzionali peculiari a ciascun paese.

L'argomentazione che segue cerca di riproporre il vivace dibattito nella letteratura spiegando i pro e contro della decentralizzazione e della centralizzazione per le tre funzioni citate (allocazione, redistribuzione e stabilizzazione).

La funzione che suscita maggior dibattito è l'allocazione di beni e servizi pubblici. In generale si ritiene che esista un livello appropriato di governo in cui ciascun bene e servizio è allocato ottimamente. I governi decentralizzati dovrebbero fornire servizi e beni pubblici la cui fruizione e consumo è limitato alla loro specifica giurisdizione. La ragione principale a sostegno della allocazione da parte del governo centrale di un dato bene dipende dal grado con cui esibiscono economie di scala o dalla dimensione degli effetti di traboccamento. Difesa, giustizia e politica moneta-

ria fanno inequivocabilmente parte di questa categoria. Tuttavia altri servizi quali istruzione, sicurezza locale, sanità benché possano essere forniti con maggior efficienza a livello decentrato in cui i governanti possono rispondere meglio alle esigenze dei cittadini, alle condizioni economiche e ai problemi delle loro giurisdizioni, possono comunque essere forniti anche dal livello centrale. I governi locali sono spesso considerati in una posizione privilegiata in quanto possono conoscere meglio le preferenze dei cittadini, la loro disponibilità a pagare, le condizioni di costo nel fornire i servizi. Ne consegue una risposta più rapida e più accurata alle esigenze dei cittadini, una maggior responsabilità (diretta) degli eletti nei confronti dei concittadini, una maggior efficienza nei servizi pubblici offerti; dunque tutto ciò porta a sostenere l'idea secondo la quale un sistema decentrato sia migliore rispetto ad uno centralizzato.

Altre motivazioni individuate dalla letteratura a favore della decentralizzazione sono meno scontate. Per esempio, l'introduzione di elementi di competitività tra giurisdizioni può essere un modo per introdurre elementi di efficienza nel settore pubblico o un mezzo per rivelare le preferenze dei cittadini in quanto essi si sposterebbero da una giurisdizione e l'altra selezionando i pacchetti fiscali a loro preferiti, ovvero il menu di imposte e servizi e beni pubblici offerti, agendo in base al principio del *voto con i piedi* reso celebre da Tiebout (1957). Tuttavia, altri economisti temono invece una competizione fiscale dannosa (Oates, 1999). Inoltre una maggior vicinanza tra eletti ed elettori può anche portare a maggior corruzione e nepotismo. Si noti come la fornitura di un dato bene o servizio non è univoca ma dipende da molti *trade-offs* (efficienza-equità, responsabilità-corruzione, coesione-mobilità). Merita evidenziare il fatto che i vari fattori politico-sociali menzionati raramente vengono integrati nella teoria normativa del federalismo fiscale (per una recensione critica dei vari modelli si veda Badriotti, Fornasini, Vaneecloo, 2006).

La maggior parte dei teorici del federalismo fiscale ritiene che la stabilizzazione economica debba essere una priorità del governo centrale, in quanto solo tale livello di governo è in grado di intervenire efficacemente e tempestivamente in caso di congiun-

tura economica nazionale avversa. Gli *shocks* economici normalmente hanno effetti su tutto il territorio nazionale (più piccolo è un stato, tanto maggiore sarà la possibilità che uno *shock* si espanda velocemente a tutte le componenti dello stato centrale, si veda come tale esempio sia adatto nel caso del Belgio). Certamente la stabilizzazione potrebbe essere perseguita anche a livello decentralizzato; tuttavia, i mezzi e l'efficienza dell'intervento politico sono cruciali per il benessere del paese in questione. Infatti la possibilità di controllare la politica fiscale è maggiore a livello nazionale, livello in cui si può decidere più rapidamente sulle misure di bilancio o di regolazione più adeguate da adottare per mantenere l'economia su un sentiero di crescita. Qualora uno *shock* colpisca solo una parte del paese (pensiamo all'Italia) e se questa area non gode di autonomia finanziaria essa può emettere titoli di debito per coprire le perdite causate dallo *shock*. Tuttavia in caso di una recessione particolarmente grave il governo interessato potrebbe rischiare di diventare insolvente e dichiarare bancarotta, oppure causare una crisi nel livello dei prezzi dell'intera nazione. In particolare la teoria economica sostiene che più le regioni sono aperte commercialmente e più sono geograficamente vicine le une alle altre all'interno di una area a moneta unica (come nel caso dell'Italia e del Belgio, appartenenti all'EMU) tanto maggiore sarà la velocità di propagazione dello *shock* verso i paesi o regioni confinanti.

Dunque in generale, le economie di regioni confinanti e integrate tendono a muoversi in sintonia e dunque qualunque *shock* colpisca una regione questo viene rapidamente trasferito ad altre regioni, mettendo in pericolo l'intera area (Ackrill, 1998). La teoria dell'area valutaria ottimale sostiene che in presenza di *shock* asimmetrici qualora la mobilità dei fattori e la flessibilità dei prezzi non sono soddisfatte in modo adeguato, vi sono modi alternativi per mantenere la stabilità in un'area a moneta unica: la centralizzazione del bilancio statale.<sup>2</sup>

La maggior parte degli autori ritiene che la redistribuzione

---

<sup>2</sup> Secondo Mundell e McKinnon, un'area monetaria è ottima quando è possibile ottenere simultaneamente un bilancio in pareggio, la stabilità dei prezzi e politiche di pieno impiego.

debba essere un compito esclusivo del governo centrale (si veda Musgrave, 1976; Wildasin, 1990; Oates, 1999; per un punto di vista opposto, cf. Pauly, 1973 e Gramlich, 1987). Questa assunzione trova fondamento nelle esternalità e nella mobilità dei cittadini, che in caso di un sistema di redistribuzione decentrato porterebbero ad un sistema di redistribuzione insostenibile. Un sistema di redistribuzione differenziato tra giurisdizioni significherebbe infatti che i governi locali maggiormente generosi dovrebbero sopportare costi doppi in quanto le famiglie meno abbienti sarebbero attratte da questa giurisdizione facendo lievitare le spese di redistribuzione, mentre le entrate fiscali potrebbero crollare in quanto i cittadini maggiormente ricchi potrebbero a loro volta emigrare al fine di evitare un carico fiscale *extra* necessario per fronteggiare l'aumento delle spese causato dall'arrivo delle famiglie meno abbienti.

In conclusione, l'allocazione di beni e servizi è tradizionalmente una funzione decentralizzata, mentre la stabilità e la redistribuzione sono in prevalenza funzioni esercitate a livello centrale. Fattori come la mobilità, le preferenze, le condizioni di costo, l'informazione, la responsabilità politica verso gli elettori, l'efficienza del sistema economico-sociale, la capacità fiscale e le interazioni intergiurisdizionali devono essere presi in esame ogni qualvolta si voglia analizzare o riformare un dato sistema fiscale.

#### **4. - I sistemi fiscali intergovernativi in Italia e Belgio**

##### *4.1 Caratteristiche economiche comuni*

Il Belgio e l'Italia presentano condizioni macroeconomiche piuttosto simili: entrambi i paesi sono relativamente ricchi in confronto agli standard europei.<sup>3</sup> Comparandoli alla media dei 25 paesi europei (indice di base=100 in parità di potere d'acquisto),

---

<sup>3</sup> L'estensione territoriale dell'Italia è sei volte quella del Belgio, con una popolazione rispettivamente di 58,4 milioni di abitanti opposti a 10,4. I dati si riferiscono alla fonte Eurostat 2006.

in Belgio il Pil *pro capite* è 117,6 e in Italia 102,7. In entrambi i paesi il tasso di disoccupazione è inferiore alla media europea (8,4% per il Belgio, 7,7% per l'Italia), con bassa inflazione (2,5% in Belgio, 2,2% in Italia). Il livello di spesa generale del governo coinvolge circa la metà del Pil (50,1% in Belgio, 48,2% in Italia) mentre la spesa per la previdenza sociale è inferiore al 20% del Pil in entrambi i paesi (19,6% in Belgio, 17,4% in Italia). Entrambi i paesi presentano elevati livelli di debito pubblico (circa 100% del Pil, anche se in diminuzione) ed esibiscono livelli simili di disuguaglianza nei redditi tra gli individui ed elevate disparità economiche tra il Nord e il Sud del Paese. Queste similitudini tra i due paesi ci permettono di leggere in chiave comparativa il sistema di relazioni fiscali intergovernative.

#### 4.2 *Attribuzione delle competenze fiscali tra i livelli di governo*

In Belgio, il livello centrale (federale) di governo spende il 56,6% delle spese pubbliche totali, le Regioni il 27,4% e gli enti locali (Province e Comuni) il 13%.<sup>4</sup> Tuttavia questi dati sottostimano il reale peso delle regioni, in quanto la maggior parte delle spese federali, 60% sono costituite da trasferimenti a livelli di governo inferiori, specialmente alle regioni. Ciò porta ad affermare che il livello di governo regionale spende all'incirca il 70 % delle entrate pubbliche totali (Cattoir, 2002).

In Italia, anche prima delle riforme, i livelli di governo sopra citati ammontavano rispettivamente al 54% (centrale), 26% (regionale) e 20% (province e comuni). Se prendiamo come riferimento gli stessi dati relativi agli anni '70, le Regioni partendo da un livello di spesa particolarmente basso, sono diventate negli anni sempre più importanti fino a diventare il livello di governo infranazionale con maggior autonomia fiscale.

La divisione formale e reale delle competenze tra i vari livelli di governo risulta alquanto complessa (tav. 3). La tavola non permette però di comprendere appieno quale dei livelli di go-

---

<sup>4</sup> Elaborazione propria da dati Eurostat.

TAV. 3

## L'ALLOCAZIONE DELLE COMPETENZE

Competenze	Belgio	Italia
<i>Difesa, Ordine Pubblico e Polizia</i>		
Difesa	C	C
Polizia	C	M CL
Mantenimento dell'ordine pubblico	L	C
<i>Relazioni internazionali, affari esteri, aiuti allo sviluppo</i>	M CR	C
<i>Istruzione e ricerca</i>		
Istruzione (istruzione obbligatoria, formazione professionale, R&D)	R	M CRL
Biblioteche e attività sportive	L	M CRL
Università	R	C
<i>Cultura</i>		
Attività culturali	R	M CRL
Media e comunicazioni, radio e televisione	R	M CR
<i>Sanità e Welfare</i>		
welfare (sicurezza sociale&welfare, sussidi familiari e pensioni di anzianità, assistenza sociale, cura dei disabili e delle malattie mentali)	C	M CRL
Sussidi alla disoccupazione e ispettorati del lavoro		
Ospedali e assistenza sanitaria	M CR	M CR
<i>Trasporti e pianificazione del territorio</i>		
Trasporti pubblici	M CR	M CRL
Costruzione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto pubblico (manutenzione delle infrastrutture, lavori pubblici e rete stradale)	M RL	M CRL
<i>Pianificazione territoriale</i>	M RL	M CRL
<i>Commercio, industria, e attività economiche</i>	M CR	M CRL
<i>Uffici di collocamento e politiche del lavoro</i>	M CR	M CRL
<i>Servizi pubblici: ambiente e servizi di emergenza</i>	M RL	M CRL
<i>Agricoltura</i>	M CR	M CR
<i>Fiscalità</i>	CR M	M CR

M: competenze condivise tra i livelli di governo; R: competenze regionali; C: competenze delle comunità; L: competenze locali.

Fonte: elaborazione propria da CATTOIR P.H. (2002); GÉRARD M. (2001); COMITATO DELLE REGIONI (2004) e VERMÈS J.P. (2003).

verno prevalga nel caso di competenze miste. Infatti spesso il governo centrale interviene regolando le questioni politiche, oppure stabilisce obiettivi e decide su questioni finanziarie, lasciando l'implementazione ai governi infranzionali. Una descrizione comprensiva di tutte le aree di intervento della politica non è possibile in questa sede, ma alcuni dei caratteri salienti riguardo il finanziamento sono discussi in maggior dettaglio nel prosieguo della sezione. Tuttavia, queste informazioni preliminari permettono di trarre delle lezioni comparative molto interessanti.

Le competenze esclusivamente nelle mani del governo centrale sono più numerose in Italia. Il governo centrale resta ancora anche se a volte solo indirettamente, coinvolto nella maggior parte dei settori di pubblico intervento. Inoltre, la maggior parte delle competenze rimanenti sono condivise tra più livelli, disegnando un quadro piuttosto complesso. Le leggi recenti in tema di decentralizzazione, *in primis* la riforma della Costituzione, hanno beneficiato le regioni a spese delle province e dei comuni. Le regioni infatti attualmente godono di ampi poteri e le sono state assegnate (almeno formalmente) un elevato grado di autonomia fiscale e di potere impositivo.

Il quadro è leggermente diverso in Belgio dove lo Stato ha completamente trasferito parte dei suoi poteri. Alcune responsabilità cardine dello Stato, o parti di esse, come giustizia, relazioni internazionali, oppure le politiche agricole sono già state trasferite, completamente o parzialmente, ai livelli inferiori di governo, sia alle regioni sia alle comunità linguistiche o ai comuni. La sola eccezione di rilievo riguarda la protezione sociale (sanità e previdenza sociale) che rimane fortemente regolata e finanziata dal governo federale. Tuttavia, è prevista una riforma della previdenza sociale per permettere di differenziare maggiormente le politiche al fine di rispondere meglio alle diverse esigenze delle diverse regioni. Le funzioni rimanenti sono attribuite esclusivamente o alle regioni (affari economici) o alle comunità linguistiche (principalmente istruzione e materie culturali). L'applicazione delle riforme del 1990 ha portato in seguito anche alla fusione tra la Comunità e la Regione fiamminga ad un sistema asimmetrico in

cui il governo fiammingo gode di poteri più ampi di quelli usufruiti dal governo Vallone o nel caso italiano dalle regioni.

Per riassumere, benché i due paesi esibiscano elementi di decentralizzazione, per le funzioni attribuite alle regioni, le relazioni fiscali intergovernative si delineano secondo due tipologie. Competenze condivise e concorrenti sembrano essere la regola in Italia, con il governo centrale ancora presente in quasi tutti i settori economici. In Belgio le competenze sono assegnate in modo più indipendente ma le asimmetrie sono più accentuate.

In generale le regioni italiane e belghe godono di poteri molto forti rispetto ad altri paesi europei: i nuovi paesi membri sono fortemente centralizzati, la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda, il Regno Unito (ad eccezione di Scozia e Galles), l'Olanda e i Paesi scandinavi hanno regioni molto deboli o inesistenti. Esse possono essere assimilate al ruolo svolto dai *Länder* tedeschi e dalle *Comunidad* spagnole. Per completezza bisogna sottolineare che l'assenza di regioni forti non implica che altri paesi europei non siano finanziariamente decentralizzati seppur in assenza di regioni. Significativo è il caso dei paesi scandinavi in cui i governi locali spendono circa il 30% delle spese pubbliche totali ed usufruiscono di un elevato grado di autonomia fiscale. A questo rispetto i comuni italiani e belgi sono molto deboli rispetto ai loro corrispettivi scandinavi.

#### 4.3 *Stabilità: interazioni fiscali, solidarietà e questioni impositive*

Per catturare l'essenza di un determinato ordinamento fiscale non è sufficiente studiare i singoli livelli di governo isolatamente. È necessario studiare le relazioni che intercorrono tra essi. La necessità di coordinamento per i livelli di governo inferiori è spesso molto forte. Questo tipo di coordinamento può prendere diverse forme: leggi uniformi e precise, armonizzazione flessibile di regolazioni, trasferimenti finanziari sia verticali sia orizzontali.

A questo fine entrambi i paesi hanno costituito dei patti di stabilità interni al fine di facilitare il rispetto dei criteri stabiliti

dal Patto di Stabilità e Crescita anche per i governi di livello inferiori e per limitare il debito estremamente alto. Da questo punto di vista il sistema belga sembra più efficiente di quello italiano.

*a) Patti di stabilità interni*

In entrambi i paesi, indipendentemente dal loro grado di decentralizzazione, il governo centrale ha la responsabilità della formulazione e del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita conformemente con i dettami dell'Unione Europea. Tuttavia poiché i livelli inferiori di governo godono di autonomia fiscale sufficiente a far sì che le loro azioni possano far rispettare o meno al governo centrale il Patto di Stabilità e Crescita, essi normalmente non sono ritenuti responsabili del risultato finale. Per questa ragione, assieme al peggioramento della congiuntura internazionale degli ultimi anni, ambedue i paesi hanno introdotto dei meccanismi di coordinamento tra i livelli di governo costituenti lo Stato al fine di rendere responsabile ogni livello di governo della propria condotta fiscale, replicando cioè a livello interno il Patto di Stabilità. In Belgio, in modo particolare, il coordinamento delle politiche di bilancio avviene attraverso l'operato dell'Alto Consiglio per le Finanze e grazie ad accordi di coordinamento pluriennali. L'Alto Consiglio per le Finanze, composto da esperti di alto livello provenienti da varie istituzioni, fornisce raccomandazioni e indicazioni al governo in numerose aree. Queste raccomandazioni trovano realizzazione attraverso un impegno politico di tutti gli attori coinvolti culminante negli accordi di cooperazione che si sono dimostrati efficaci. Questi accordi normalmente determinano regole pluriennali sul bilancio e l'ultimo attualmente in vigore stabilisce gli obiettivi di bilancio per il periodo 2005-2009. Il compito di questi accordi è di creare una struttura trasparente che identifica chiaramente obiettivi a breve, medio e lungo termine per tutti i livelli di governo. Stabilisce inoltre che l'indebitamento dei governi locali deve essere approvato dal ministero federale delle finanze, il quale può bloccare l'indebitamento di qualsiasi livello di governo che

venga considerato eccedere il suo livello massimo di indebitamento per due anni.

Anche in Italia sin dal 1998, il governo centrale ha imposto alle regioni e agli enti locali dei vincoli al debito che costituiscono il cosiddetto Patto di Stabilità Interno. Questo patto riproduce a livello infranazionale le regole del Patto di Stabilità e Crescita, ma contrariamente a questo non prevede delle sanzioni formali nel caso di non osservanza, ad eccezione del trasferimento della multa inflitta al governo centrale dall'Unione Europea in caso di debito eccessivo che sarà dunque pagata dal livello di governo responsabile del superamento dei limiti imposti. Diversamente da quanto avviene in Belgio, non ci sono istituzioni *ad hoc* che disciplinano la politica di bilancio e l'applicazione del Patto di Stabilità Interno ha suscitato numerose resistenze e continua a suscitare infinite discussioni. Anche i frequenti accordi tra stato e regioni firmati degli ultimi anni più che uno strumento di coordinamento e programmazione finanziaria tra i due enti è stato piuttosto utilizzato come strumento per superare e correggere i limiti imposti dalla attuale legislazione e per venire incontro alle esigenze fiscali delle regioni che si sono viste attribuire numerose competenze ma a cui non è stata assegnata una copertura finanziaria sufficiente per espletare tali competenze.

#### *b) Imposte e leggi fiscali*

L'analisi fornita nella sezione 3 implicitamente assume affinché la coesione sociale di una nazione sia assicurata, che l'imposizione deve essere centralizzata e determinata omogeneamente (aliquote fiscali uguali in ogni regione). Sotto questa condizione, la spesa può essere decentralizzata senza inficiare la coesione sociale. Questo preserva le regioni povere dalla competizione fiscale dannosa e facilita allo stesso tempo il coordinamento fiscale e la stabilizzazione del paese.

Ciononostante, i cambiamenti del sistema fiscale sono stati significativi almeno negli ultimi quindici anni, e non hanno messo in pericolo la coesione nazionale, almeno per ora. In Italia l'Iva e

l'IRE (l'imposta sui redditi delle persone fisiche) sono tributi di competenza centrale, l'ICI (l'imposta sugli immobili) è comunale, l'IRAP (l'imposta sulle attività produttive) è la fonte di entrata maggiore delle regioni. Le addizionali regionali e locali facoltative applicate ai tributi vengono successivamente ridistribuite ai livelli interessati.<sup>5</sup>

In Belgio invece l'imposta che fornisce maggior gettito alle regioni è quella sul reddito personale assieme alle imposte sulle scommesse e giochi d'azzardo, alle imposte sui beni immobili e alle imposte di successione. La legislazione permette una differenziazione delle aliquote tra le regioni. Tuttavia per l'imposta sul reddito la differenziazione è piuttosto limitata. Le entrate fiscali proprie non sono comunque sufficienti a coprire il fabbisogno delle regioni e di conseguenza la copertura della maggior parte del fabbisogno avviene per mezzo di trasferimenti del governo federale che redistribuisce le imposte sul reddito delle persone, l'Iva e le tasse radio-televisive.

Il sistema fiscale potrebbe dunque essere mantenuto tale e quale, fintantoché alle regioni sono garantite entrate sufficienti (applicate direttamente oppure trasferite) a coprire le spese necessarie per assolvere alle loro funzioni. Attualmente in Italia si discute appunto su questa questione, la quale non deve essere confusa con la richiesta politica di maggior autonomia fiscale, di maggior potere legislativo e di differenziazione che attualmente monopolizza il dibattito belga sostenuto dalle spinte autonomistiche e con alcuni eccessi xenofobi delle Fiandre.

---

<sup>5</sup> L'IRAP è una imposta piuttosto controversa che ha suscitato diverse proteste da più parti. Si è sostenuto che essa impedisca lo sviluppo delle attività produttive a causa dell'elevato carico fiscale che le imprese sopportano congiuntamente all'imposta sui redditi delle imprese (IRES). Inoltre, l'Unione Europea ha criticato l'impostazione della stessa ed ha richiesto l'eliminazione del tributo. Purtroppo qualsiasi modifica o annullamento dell'IRAP, che è la fonte principale di entrate delle regioni, suscita notevoli problemi in quanto in assenza di questa le regioni perderebbero la loro autonomia fiscale e bisognerebbe individuare altre forme di imposizione ma in un contesto dove la pressione fiscale è tra le più alte d'Europa e in cui le resistenze delle parti in causa a modificare lo *status quo* rendono questo processo particolarmente impegnativo, sebbene urgente. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea il 3 ottobre 2006 ha ritenuto l'IRAP compatibile con il diritto comunitario, mettendo così fine ad un annosa questione.

*c) La riduzione delle disuguaglianze territoriali e la domanda politica*

Il Belgio e l'Italia soffrono di un elevato livello di disuguaglianza economica interregionale (divario Nord-Sud), la cui persistenza nei decenni è diventata una questione politico-economica. Benché anche il livello di disuguaglianza interpersonale sia alto, l'attenzione si è concentrata maggiormente sulle ineguaglianze interregionali.<sup>6</sup> Basti osservare che Bruxelles, la regione più ricca del Belgio (livello NUTS II) è circa tre volte più ricca della Regione Vallone, mentre le Fiandre sono almeno del 40% più ricche della Vallonia.<sup>7</sup> Al terzo livello NUTS, la città fiamminga più ricca (Anversa) è ricca il doppio rispetto alla provincia più povera vallone (Hainaut). Al secondo livello NUTS il tasso di disoccupazione fiammingo è mediamente la metà di quello vallone (5% contro circa 11%). La redistribuzione del reddito interregionale misurata in parità di potere d'acquisto procapite in percentuale della media europea è 118,1 per l'intero paese ma sale a 237,6 per Bruxelles, 116,9 per le Fiandre e 85 per la Vallonia.

In Italia troviamo una situazione alquanto simile. In base al Pil nel livello due dei NUTS la regione più ricca supera di due volte la regione più povera (la Lombardia è ricca più del doppio di alcune delle Regioni del Sud ad esempio della Campania). Il tasso di disoccupazione varia da un valore molto basso nelle Regioni del Nord a tassi superiori al 30% in Campania o in Calabria. La distribuzione interregionale del reddito data dalla percentuale del Pil espresso in termini di parità di potere d'acquisto raggiunge 107,9 punti per l'intero paese, 131,1 per il Nord-Ovest, 128,5 per il Nord-Est, 118,5 per il Centro, 73,5 per il Sud e 75,6 per le Isole.

---

<sup>6</sup> Secondo i dati Eurostat, nel 2003, il rapporto tra il 20% più ricco della popolazione e il 20% più povero è di 4 in Belgio e di 5.6 in Italia, entrambi i valori sono nettamente superiori ai valori della media europea.

<sup>7</sup> Nel prossimo paragrafo, tutti i dati si basano su elaborazione degli autori sulla base del Pil regionale del 2001 e del tasso di disoccupazione presenti nella Commissione Europea (2004). Tuttavia per quanto riguarda i dati relativi alla regione Bruxelles capitale, in quanto la presenza di un elevato numero di pendolari, la ricchezza di Bruxelles è sovrastimata a scapito delle altre due regioni in special modo a scapito delle Fiandre.

Se queste disuguaglianze in Italia persistono da oltre un secolo, nel caso del Belgio bisogna ricordare che le Fiandre hanno superato economicamente la Vallonia solo dopo la metà del secolo scorso.

La riduzione delle disuguaglianze interregionali è una questione di prim'ordine sia a livello europeo (dove le politiche regionali rappresentano la parte principale delle politiche di coesione) sia a livello nazionale. Tuttavia negli anni le politiche nazionali non sono state in grado di affrontare con efficacia questa questione, nonostante il consistente ammontare di trasferimenti monetari. Il canale dei trasferimenti ha implicato importanti schemi di perequazione fiscale. In pratica, principi di equità hanno mosso le azioni di intervento sostenibili solo attraverso un governo centrale forte in cui le regioni povere con basse entrate ma fabbisogni di spesa elevati, superiori a quelli delle regioni ricche sono state finanziate da quelle ricche.

I governi centrali (che restano ancora responsabili della maggior parte delle imposte e relative aliquote e della raccolta delle imposte) redistribuiscono maggiormente alle regioni povere. Trasferimenti supplementari sono disegnati per sostenere politiche di sviluppo regionale e finanziare il *catch-up* delle regioni arretrate. La previdenza sociale che è interamente regolata dal governo centrale, ridistribuisce anche automaticamente importanti somme di denaro a favore delle regioni più povere, dato che gli individui più poveri tendono anche a vivere nelle regioni più povere.

La convinzione popolare secondo cui il Nord paga per il Sud è dunque fortemente radicata presso alcune frange della popolazione in questi paesi. Il malcontento legato a questo trasferimento di risorse nelle Regioni del Sud è stato il terreno di sviluppo di partiti politici quali il *Vlaams Block* (dissolto per incostituzionalità nel 2004 ma subito riorganizzato attorno al movimento *Vlaams Belang* - Interessi Fiamminghi) e in Italia sebbene senza connotazione xenofoba dalla Lega Nord. Il loro credo, più o meno realistico, ufficiale è che il Nord debba separarsi dal Sud per mettere fine a quei trasferimenti sopra menzionati. In altre parole, la solidarietà e la coesione nazionale sono continuamente messe in tensione con il rischio di creare ulteriori attriti politici. In

Italia, tuttavia, la partecipazione della Lega Nord nella coalizione di centro destra e l'attenuarsi di alcuni atteggiamenti estremistici (dalla secessione si è passati alla richiesta della creazione di uno stato federale) confermano la stabilizzarsi di un fenomeno esplosivo negli anni '90. Al contrario, in Belgio i recenti dibattiti sulla condanna da parte di tutti i partiti politici del *Vlaams Belang* dimostrano che il Belgio sta ancora affrontando una incertezza politica sul suo futuro. È interessante notare infine che il livello di disuguaglianze interterritoriali non è tra i più alti in Europa e molti altri stati applicano schemi di perequazione molto più ambiziosi (ad esempio in Germania e in Scandinavia).

## 5. - Riflessioni conclusive

Questo saggio tenta di descrivere in modo comparato le caratteristiche principali del processo di decentralizzazione belga e italiano e le relazioni fiscali intergovernative che risultano.

Una prima conclusione riguarda le caratteristiche iniziali simili tra i due paesi: stati centralizzati, unitari, relativamente giovani, l'esistenza di forti identità regionali e linguistiche accompagnate da una disparità nella crescita economica delle regioni. In Italia, però, le diversità linguistiche e dialettali presenti al momento dell'unificazione sono andate scomparendo. Negli ultimi cinquant'anni entrambi i paesi hanno sperimentato un processo di decentralizzazione notevole che ha beneficiato le regioni a scapito del governo centrale. Questo *trend* persiste sia nel tempo (in confronto alla situazione precedente) che nello spazio (esempio di richiesta di maggior autonomia regionale o locale sono presenti in molti altri paesi europei). In entrambi i casi, le richieste regionali, etniche o linguistiche di maggior autonomia sono state soddisfatte al fine di preservare l'unità nazionale. Tuttavia questo processo ha creato un sistema fortemente simmetrico in Belgio, dove le competenze delle Fiandre sono molto più estese rispetto alla controparte vallona, e rispetto al sistema italiano, dove la differenza tra le regioni a statuto speciale e la maggioranza delle regioni 'normali' è andata assottigliandosi nel tempo.

In secondo luogo, benché la domanda politica sembra essere il principale motore d'innescio della decentralizzazione, le questioni economiche sembrano essere al centro del dibattito attuale, elemento di fondo delle riforme (in Italia) o del mantenimento dell'equilibrio intergovernativo istituzionale (in Belgio). La fusione della Comunità fiamminga con la sua Regione ha reso l'asimmetria maggiore (e la situazione politica molto più esplosiva) in Belgio che in Italia. Tuttavia il caso dei patti di stabilità interni dimostra come il coordinamento sia necessario per mantenere la stabilità economica del paese. L'emergere iniziale di partiti secessionistici può essere legato alla persistenza di differenziali interregionali elevati, benché l'estensione di queste disuguaglianze è tuttavia inferiore ad altre realtà presenti in altri paesi europei e può essere sovraenfaticata qualora le identità regionali sono forti.

Usata con cura la ratio economica della decentralizzazione permette di capire la ragione per cui una data competenza pubblica può oppure no essere trasferita ai livelli di governo inferiori. Questa letteratura è dunque utile per poter cogliere appieno l'essenza del dibattito corrente. Adottando questo punto di vista abbiamo implicitamente difeso l'opinione secondo cui le preoccupazioni economiche e politiche non possono essere analizzate separatamente poiché esse sono legate intrinsecamente. I politici e i legislatori dovrebbero tenere a mente questo principio ogni qual volta decidano di intervenire per migliorare lo *status quo*.

In terzo luogo, uno studio approfondito del sistema fiscale ha mostrato che i risultati del Belgio e dell'Italia differiscono in termini di copertura delle competenze condivise. Le competenze sembrano essere state trasferite con maggior successo in Belgio. In Italia, il governo centrale mantiene ancora una forte presenza nella maggior parte delle aree di pubblico intervento.

Per finire, si è visto che l'imposizione fiscale non è un fattore neutrale. Finché essa è determinata uniformante a livello centrale garantendo un trattamento uguale a tutte le regioni, il lato delle entrate può essere decentralizzato senza nuocere alla coesione nazionale. La crescente domanda di autonomia fiscale deve

dunque essere affrontata attentamente perché la sua soddisfazione potrebbe portare a scontri politici di ampia portata.

Una implicazione degna di nota consiste nell'osservare come questo processo di decentralizzazione simile potrebbe portare i due paesi su sentieri politici diversi. L'identità comune è più forte in Italia. La partecipazione della Lega Nord alla vita politica nazionale e la sua crescente ambiguità retorica possono essere segnali del fatto che la corrente fase di decentralizzazione potrebbe essere l'ultima per un lungo periodo, ovvero che un equilibrio politico è stato trovato.

Infine, il risultato dei due processi di riorganizzazione dell'assetto fiscale tra i diversi livelli di governo può essere diverso. Il potenziale per conflitti della politica fiscale regionalizzata e la possibilità e rischio di una maggior differenziazione fiscale sembra essere più elevato in Belgio che in Italia. Il dibattito sull'efficienza del settore pubblico e sulla domanda di autonomia politica deve riconoscere il fatto che la probabilità di secessione potrebbe essere molto elevata in Belgio.

## BIBLIOGRAFIA

- ACKRILL R., *The European Union Budget, the Importance of the Balanced Budget Rule, the Future of the Rule Under Economic and Monetary Union*, Leicester, Centre for European Economic Studies, University of Leicester, August 1998.
- BADRIOTTI A. - FORNASINI M. - VANECCLOO C., *Fiscal Federalism in the European Union and its Countries*, Bruxelles, Peter Lang, 2006
- BORDIGNON M. - CERNIGLIA F. «I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione», *Rivista di Politica Economica*, vol. 94, issue 9-10, 2004, pp. 83-166.
- CARAVITA B., «Italy Towards a Federal State? A Recent Constitutional Reform Empowers the Regions and Moves Italy Towards a Federal Structure», in *Federations: Special Triple Issue: Themes of the International Conference on Federalism, Forum of Federations*, 2002.
- CATTOIR P.H., *Fédéralisme et solidarité financière, Etude comparative de six pays*, Bruxelles CRISP, 1998.
- — *Fiscal Federalism and the Regional Integration, Lessons from Belgium*, paper presented at the Conference «Fiscal Federalism in the Mercosur: the Challenges of Regional Integration», Porto Alegre, Brazil, 26-27 Giugno, 2002.
- CENTRE D'ETUDES ET DE PREVISION «Les régions en Europe, entre l'Etat et les collectivités locales», *Les Travaux du CEP*, Ottobre, no 6, 2003, 237 p.
- COMITATO DELLE REGIONI, *Devolution in the European Union and the Candidate Countries*, Bruxelles, 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, COM (2004) 107, Luxembourg, (versione francese), Febbraio 2004, p. 248.
- GÉRARD M., *Fiscal Federalism in Belgium*, relazione presentata al Convegno «Conference on fiscal imbalance», Québec City, 13-14 Settembre, 2001.
- GRAMLICH E.M., «Federalism and Federal Deficit Reduction», *National Tax Journal*, vol. 40, 1987a, pp. 1174-1185.
- — «The Economics of Fiscal Federalism and its Reforms», in SCHWARZ T.R. - PECK J.E. (eds.), *The Changing face of Fiscal Federalism*, Inc, Armonk, NY, 1987b, pp. 152-174.
- MUNDELL R.A., «A Theory of Optimum Currency Areas», *The American Economic Review*, vol. 51, issue 4, 1961, pp. 657-665.
- MUSGRAVE R.A., *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.
- OATES W.E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt & Brace, Iovanovich Inc., 1972.
- — «An Essay on Fiscal Federalism», *Journal of Economic Literature*, vol. 37, 1999, pp. 1120-1149.
- PAULY M., «Income Redistribution as a Local Public Good», *Journal of Public Economics*, vol. 2, 1973, pp. 35-58.
- SWENDEN W., *Belgian Federalism, Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*, relazione presentata al Convegno «RIIA Conference - Governing together in the New Europe», presso il Robinson College, Cambridge UK, 12-13 Aprile 2003.
- TIEBOUT C., «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 5: October 1956, pp. 416-24.
- VERMES J.P., *Quelle fiscalité locale pour la nouvelle décentralisation?*, Rapport présenté par M. Jean-Paul Vermès au nom de la Commission fiscale et adopté par l'Assemblée générale du 10 avril 2003, Paris.
- WILDASIN D., «Budgetary Pressures in the EEC: a Fiscal Federalism Perspective», *American Economic Review*, vol. 80, issue 2, 1990, pp. 69-74.