



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"
CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT

PROVA FINALE

**"PROSPETTIVE DI SVILUPPO DEI GOVERNI LOCALI NEL VENETO DEL 2015,
TRA TEORIA ECONOMICA, EUROPA 2020 E CITTÀ METROPOLITANE."**

RELATORE:
PROF. LUCIANO GIOVANNI GRECO

LAUREANDO: MATTEO TARGA

MATRICOLA N. 1048689

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

Indice generale

1. INTRODUZIONE.....	3
2. TEORIA ECONOMICA.....	7
2.1. TEORIA TRADIZIONALE.....	8
2.1.1. Teorema del decentramento di Oates (1972).....	10
2.1.2. Buchanan – La teoria dei Club (1965).....	12
2.1.3. Modello di Tiebout (1956).....	13
2.2. TEORIE RECENTI.....	15
2.2.1. Federalismo Competitivo.....	15
2.2.2. Federalismo Funzionale.....	16
2.2.3. Federalismo di seconda generazione.....	17
2.3. IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI.....	18
2.3.1. Finanziamento tramite entrate proprie.....	19
2.3.2. Finanziamento tramite trasferimenti.....	21
2.3.2.1. Motivazioni alla base dei Trasferimenti.....	21
2.3.2.2. Tipologie di trasferimenti governativi.....	24
2.4. RIASSUMENDO.....	28
3. LA REALTÀ DEI FATTI.....	29
3.1. EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013.....	30
La regionalizzazione dell'economia europea e il ritardo italiano.....	30
3.2. Il Veneto 2015 – Quali posposizioni in campo?.....	34
3.2.1. Europa.....	34
3.2.2. Governo Nazionale.....	38
3.2.3. Governo Regionale ed Amministrazioni Locali.....	40
3.3. Metropoli del Veneto Centrale.....	42
4. CONCLUSIONI.....	48
Riferimenti Bibliografici.....	51

1. INTRODUZIONE

A sette anni dall'inizio della crisi del 2007-08, appare chiaro che in Italia il modello di capitalismo nazionale che ha permesso il "miracolo economico" si è dimostrato incapace di adattarsi in maniera efficace agli attuali scenari di mercato introdotti dalle mutate condizioni sociali ed economiche.

Il Nord-Est, che per molti anni ha rappresentato un modello di sviluppo riconosciuto su scala globale, appare oggi un territorio in forte difficoltà e palese recessione¹:

- il Pil della regione dal 2007 è calato di oltre 8 punti percentuali (a prezzi costanti, il Pil del 2014 risulta inferiore a quello del 2000).
- La domanda interna è diminuita di nove punti percentuali, registrando un crollo degli investimenti del 22,5%.
- Il mercato del lavoro giace in una situazione di profonda sofferenza² (a partire dal 2008 sono state perse 184mila unità di lavoro complessive, 138mila dipendenti) ed il tasso di disoccupazione è aumentato dal 3.4% al 7.7%.
- Le variabili demografiche non sono affatto promettenti; con un invecchiamento della popolazione visibile, un saldo naturale prettamente negativo (-7.676 nel 2013) e un tasso di fertilità in crescita nel suo complesso, anche grazie al contributo della popolazione residente straniera, ma di molto inferiore ai valori degli altri paesi europei.

Tuttavia, nonostante una recessione persistente, le imprese del Nordest conservano un capitale umano di qualità, una tradizione forte e una propensione alle esportazioni superiore alla media italiana (il rapporto export/Pil nel NordEst raggiunge il 37%, contro il 30% nazionale).

Una proposta di cambiamento viene da Confindustria Veneto che, consapevole di tali dimensioni, con il suo *Manifesto del Nuovo Manifatturiero*³ avanza l'ipotesi di un nuovo modello di crescita basato su due elementi fondamentali:

1. il rilancio dell'industria veneta facendo cardine sulla Manifattura 2.0 caratterizzata dall'apertura ad un mercato internazionale e da un know-how artigianale, esperto e integrato alle nuove tecnologie digitali.

¹ Dati presi in Micelli S., *Il Nord Est alla prova della discontinuità* contenuto all'interno del Report NordEst 2015, pubblicato dalla Fondazione Nord Est

² Bruno Anastasia – *il lavoro Rarefatto* – Report NordEst 2015

³ Scaricabile dal sito di Confindustria Veneto al seguente link:

<http://www.confindustria.veneto.it/confindustria/veneto/contents.nsf/stampa/2C69B70879A14957C1257E22003CF389?opendocument>

2. Il rinnovamento territoriale in ottica metropolitana, sfruttando le sinergie tra territori, alleggerendo la burocrazia, implementando una giustizia più veloce e meno complessa ed introducendo una fiscalità competitiva a livello internazionale.

Appare sempre più evidente, infatti, che la ripresa economica non può ripartire solo dal mondo dell'industria ma necessita anche della rivalutazione di una struttura istituzionale divenuta ormai obsoleta ed incapace di reagire alle esigenze emergenti: “utilizzare il territorio come piattaforma per l'innovazione”⁴, diventa il paradigma di un nuovo approccio allo sviluppo economico e sociale.

Bolgherini e Messina (2014: 24) nel loro volume *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa* scrivono: “Nel mondo globalizzato entrano in concorrenza non più soltanto le economie e le imprese, ma anche i territori ed i sistemi regionali nel loro complesso; in questo nuovo scenario, l'innovazione, indispensabile per aumentare la competitività, non può riguardare più solo la dimensione tecnologica e il settore privato delle imprese, ma deve necessariamente estendersi all'intero sistema territoriale entro cui le imprese operano – pena la fuga delle imprese più innovative verso territori più attrattivi e l'impoverimento dei territori divenuti marginali. Diventa quindi di fondamentale importanza riservare una specifica attenzione anche all'innovazione istituzionale e organizzativa, oltre che culturale, degli attori strategici dello sviluppo del territorio”.

A tal riguardo, in Italia è mancata l'ambizione di una strategia di riqualificazione delle strutture istituzionali a servizio di cittadini e imprese in ottica di migliori servizi e di promozione di sinergie potenziali; gli interventi avvenuti negli ultimi anni sono stati, invece, dettati principalmente da esigenze di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica che si sono risolti in un “disegno frammentato ed incompiuto, a causa dei localismi e degli interessi particolari che vi sono opposti, ma anche della scarsa coerenza con cui sono stati perseguiti”⁵.

La logica della sola razionalizzazione dei costi nel ridisegno istituzionale è destinata a fallire e sempre più esponenti sia del mondo delle imprese che della società civile vedono nei modelli di sviluppo metropolitano la chiave per il rilancio dell'economia e l'unica opportunità per restare competitivi. Secondo tale concezione, un'ottica di integrazione delle istituzioni su area vasta può riportare il Veneto ad essere centro d'attrazione di capitali, motore di innovazione tecnologica e

⁴ Corò e Messina, *Capacità locali. Per una nuova economia dei territori produttivi* – Economia e Società regionale n.1; 2013

⁵ M. Salvato – *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo* – pag 67 contenuto in S. Bolgherini e P. Messina a cura di, 2014, *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*

crescita economica.

Il momento in cui si scrive è particolarmente propizio: la strategia Europa 2020, incentrata sulla promozione di un modello di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, e la recente entrata in vigore della legge 56/2014, che vede il superamento delle province e l'introduzione delle città metropolitane, rappresentano l'opportunità per ripensare a modelli di sviluppo territoriale lungimiranti, superando una logica "low cost" e proponendo interventi funzionali alle realtà socio-economiche locali.

Partendo da tali riflessioni e data come fondata l'ipotesi che la crescita economica debba partire anche dal rinnovo delle istituzioni locali, l'obiettivo del testo vuole essere quello di offrire al lettore una panoramica sulle prospettive di sviluppo dei governi e dei sistemi economici locali con le quali il Veneto del 2015 deve interfacciarsi per uscire dalla recessione e garantirsi un futuro competitivo.

La domanda centrale alla quale ci si vuole rispondere è: **“quali sono le alternative di riorganizzazione socio-economica promosse nel territorio per riportare il Veneto ad essere promotore di crescita e sviluppo?”**

Per assolvere tale compito ho deciso di strutturare il mio lavoro di ricerca intorno a due dimensioni:

- la teoria economica, al fine di prendere coscienza degli strumenti teorici per la costruzione di una struttura di governo efficace;
- la realtà dei fatti, al fine di indagare quali sono le soluzioni proposte dai diversi attori in gioco (l'Unione Europea, il Governo nazionale, i rappresentanti della politica regionale, gli imprenditori, gli accademici e la società civile in generale).

Ritengo tale dicotomia particolarmente efficace ai fini di una valutazione a trecentosessanta gradi della materia trattata: se la teoria offre i precetti per un governo razionale all'interno di un modello ideale di *first best*, la pratica mostra come la complessità della realtà e la necessità di un compromesso di *second best* ci portino ad uno stato del mondo caratterizzato da una molteplicità di interessi, posizioni ed obiettivi.

In particolare, dopo aver dato uno sguardo a quanto suggerito dalle teorie del federalismo fiscale per capire i metodi, i vantaggi e i limiti del decentramento delle funzioni di governo, verranno esposte le narrative promosse dai diversi soggetti in campo, cercando di delineare un quadro quanto più chiaro possibile delle dinamiche in atto.

Quanto emerge è la volontà di spingere allo sviluppo di un area metropolitana, *de facto* già attiva

attorno al nucleo policentrico del Veneto centrale costituito dalle città di Padova, Treviso, Venezia e Vicenza, ma *de jure* non ancora riconosciuta. Tale agglomerato urbano conta 2.6 milioni di abitanti e produce un Pil di circa 40 miliardi di dollari annui. In queste aree la dinamica dei flussi di persone, merci, imprese, capitali ed informazioni sottolinea un'elevata integrazione economico-sociale e intensi rapporti di interdipendenza funzionale a cui però corrisponde una forte frammentazione politico-amministrativa che ne impedisce un governo uniforme di area vasta.

La creazione di questa *Metropoli del Veneto centrale*, ampiamente condivisa da esponenti della società civile e del mondo dell'industria, abbraccia la missione della strategia per lo sviluppo regionale dell'Unione Europea che nella programmazione 2014-2020 punta al potenziamento delle Aree Metropolitane (*City Region*) stanziando diversi fondi per finanziare azioni integrate di sviluppo sostenibile su base locale (*Smart Specialisation Strategy*).

I vantaggi di un governo di area vasta non si limitano solo al risparmio di spesa pubblica (economie di scala, stigmatizzazione degli sprechi ed eliminazione di inutili “doppioni” nell'offerta di servizi) ma risiedono nel forte incentivo alla promozione di sinergie ad alto potenziale tra territori strettamente integrati. È ormai dimostrato, come illustrato dall'*EU Regional Competitiveness Index 2013*, che i grandi agglomerati metropolitani costituiscano le migliori piattaforme per garantire competitività alle diverse realtà locali.

La “costituzionalità” di un governo d'area vasta tra Padova, Venezia, Vicenza e Treviso viene riconosciuta anche dall'articolo 14⁶ dello Statuto della Regione Veneto che apre alla promozione di progetti di integrazione socio-economica su scala metropolitana.

Paradossalmente, però, l'ostacolo principale all'attuazione del progetto metropolitano è rappresentato dal mondo della politica: le maggiori resistenze vengono dai rappresentanti del governo della Regione il quale difende le Province e rivendica la propria competenza esclusiva.

⁶ Vedi pagina 40

2. TEORIA ECONOMICA

Come già anticipato nell'introduzione, questo testo ha l'obiettivo d'indagare le possibili alternative di sviluppo dei sistemi economici e di governo locale che si prospettano nel Veneto a fine 2015.

Il superamento delle province introdotto dalla legge 56/2014 e il comprovato successo di un modello territoriale a matrice metropolitana (obiettivo su cui spinge anche l'Unione Europea nella nuova programmazione 2020), costituiscono l'occasione per ripensare nuove architetture istituzionali funzionali allo sviluppo del nostro territorio.

In tema di disegno dell'apparato istituzionale la teoria economica ha sviluppato una consistente letteratura: in particolare la teoria del federalismo fiscale prospetta soluzioni normative per l'assegnazione delle funzioni e degli strumenti fiscali ai diversi livelli di governo e per la determinazione dell'ottima dimensione delle giurisdizioni⁷.

Partendo dalla teoria tradizionale del federalismo fiscale (Oates, Tiebout, Buchanan) che vede l'esistenza di un governo benevolente interessato a massimizzare la soddisfazione della collettività, verranno presentati anche alcuni degli studi successivi più rilevanti che, sul filone delle critiche mosse dalla scuola di *public choice*, propongono un livello d'analisi meno normativa e sempre più positiva (federalismo competitivo, federalismo funzionale e dottrine del così detto “federalismo fiscale di seconda generazione”). In fine verranno analizzati gli strumenti e i criteri di finanziamento dei governi locali facendo particolare attenzione al rapporto tra l'opportuna suddivisione delle responsabilità amministrative tra centro e livelli inferiori.

L'intenzione è quella di presentare sinteticamente le principali voci sul tema al fine di delineare le linee-guida per un'architettura efficiente dei diversi livelli di governo cercando di rispondere alla domanda: **quando e fino a che punto la decentralizzazione è auspicabile?**

⁷ Fiorillo F. e Robotti L. (2006:7)

2.1. TEORIA TRADIZIONALE

Partendo da un approccio sostanzialmente normativo caratterizzato dalla presenza di un Governo benevolente, la teoria tradizionale può essere accorpata in un nucleo che conta tre nomi principiari: Oates (*teorema del decentramento*, 1972), Buchanan (*teoria dei club*, 1965) e Tiebout (*voting by feet*, 1956). Prima di procedere alla presentazione di questi autori, ritengo opportuno segnalare, anche se sinteticamente, alcuni importanti contributi che possono aiutare a comprendere più approfonditamente la materia trattata.

Samuelson in due articoli (1954,1955) ha dimostrato le condizioni di ottimo paretiano in presenza di beni pubblici e privati; questo ha aperto la strada alla classificazione dei beni pubblici in “puri” (completamente non rivali e non escludibili) ed “impuri” (parzialmente rivali e/o escludibili). In particolare esistono beni pubblici “locali”, che, per la loro natura sono non rivali tra i cittadini di una circoscrizione locale ma escludibili rispetto ai non residenti (es. l'illuminazione pubblica di un quartiere); esistono poi beni soggetti a congestione, qualora siano non rivali fino ad una soglia massima di utenti oltre la quale diventano rivali nel consumo (es. una strada trafficata). Considerando economie di scala potenzialmente infinite (costo pro-capite della fornitura diminuisce all'aumentare degli utenti), qualora vi fossero solo beni privati e pubblici “puri” un governo a più livelli non avrebbe alcun motivo di esistere in quanto i primi potrebbero essere forniti da istituzioni di mercato decentrate, i secondi da istituzioni politiche centralizzate⁸.

Tuttavia quando i consumatori utilizzano un bene pubblico in maniera differenziata a causa della distanza che li separa dalla fonte o perché percepiscono benefici differenti, bisognerebbe produrre fino al punto in cui i costi marginali eguagliano i benefici marginali. In una situazione come quella appena descritta in caso di erogazione centrale dei servizi si verificherebbero inefficienze allocative e problemi di *free-riding*. L'ipotesi della decentralizzazione pone però nuovi problemi allocativi tra i quali il numero e le dimensioni d'influenza delle giurisdizioni amministrative decentrate (Giannone, 2006).

Stigler (1957) suggerisce che ai fini di un'allocazione efficiente, il processo decisionale debba essere delegato al più basso livello di governo possibile e che questo debba essere dotato del massimo grado di autonomia per quanto riguarda l'erogazione dei servizi locali. Ciò per una ragione principale: maggiore è il grado di vicinanza ai cittadini, meglio funziona la rappresentanza; ai cittadini dovrebbero così essere riconosciuta la possibilità di esprimersi attraverso il voto sul tipo e sulla quantità di servizi desiderato (Bodway e Shah, 2009).

⁸ Head J. G., Shuop C.S., “Public Goods and Ambiguous Goods Giannone”, 1969. In Giannone C., “Il federalismo fiscale”, Franco Angeli s.r.l., 2006, pag. 20.

Secondo il principio di equivalenza fiscale di Olson (1969), i confini delle singole giurisdizioni amministrative locali dovrebbero coincidere con l'area in cui si concentrano i benefici dell'attività pubblica. La perfetta corrispondenza tra cittadini paganti e beneficiari del servizio pubblico erogato, consentirebbe di superare le inefficienze legate al *free-riding* e agli effetti di *traboccamento* (*spillover effect*), permettendo l'uguaglianza tra costi e benefici marginali e, di conseguenza, l'efficienza allocativa. Il principio vede pertanto la costituzione di una moltitudine di giurisdizioni mono-funzionali, che risulterebbero in evidente contrasto con la realtà storica che mostra un settore pubblico articolato in pochi livelli di governo multifunzionali (Fiorillo e Robotti, 2006).

Musgrave (1959) individua tre funzioni principali che lo Stato deve assolvere:

- Stabilizzazione macro-economica: piena occupazione a prezzi stabili;
- Redistribuzione: assicurare distribuzioni reputate socialmente “accettabili”, “ragionevoli”, “eque”;
- Allocazione delle risorse: intervenire su come il sistema economico alloca le risorse concentrandosi principalmente sulle inefficienze generate dai “fallimenti del mercato”.

In linea con quanto detto fin ora, gli organi di governo decentrati sarebbero responsabili della funzione allocativa mentre il Governo centrale manterrebbe competenza esclusiva in tema di stabilizzazione economica e redistribuzione della ricchezza. Per quanto concerne la funzione allocativa bisogna distinguere tra beni pubblici puri e beni pubblici locali: per i primi (la difesa, la politica estera, la giustizia, le grandi infrastrutture di comunicazione...) la responsabilità centrale ha motivo di essere per diverse motivazioni quali le economie di scala, la presenza di esternalità e ragioni di interesse collettivo; i secondi sembrano, invece, più adatti alla fornitura locale visto il maggior coinvolgimento delle comunità nel processo decisionale (Gayer e Rosen, 2014).

Infine, è utile riportare il principio di sussidiarietà, proposto per la prima volta nel 1891 da Papa Leone XIII (Boadway e Shah, 2009) e adottato nel Trattato di Maastricht come principio guida nell'assegnazione delle responsabilità tra stati membri. Tale principio, nelle parole di Boadway e Shah (2009:245) viene così definito: “*taxing, spending and regulatory functions should be exercised by lower levels of government unless convincing case can be made assigning them to higher levels of government*”.

All'interno di questa cornice si sviluppano le tre teorie principali della dottrina tradizionale. Queste sono qui di seguito presentate secondo un ordine logico, condiviso dalla letteratura e dai libri di testo, ma che tuttavia non rispetta necessariamente la cronologia degli eventi.

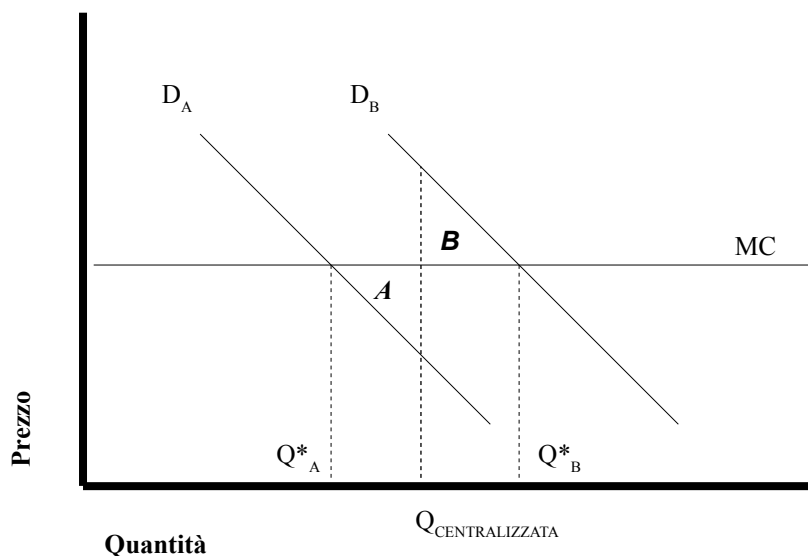
2.1.1. Teorema del decentramento di Oates (1972)

Secondo il celebre teorema una soluzione centralizzata genera una perdita secca di benessere nelle giurisdizioni locali rispetto a una soluzione decentralizzata quando vengono rispettate le seguenti ipotesi:

- ogni individuo appartiene a una comunità;
- eterogeneità nelle preferenze (rispetto a beni e servizi pubblici) tra diverse comunità;
- omogeneità tra individui di una stessa comunità;
- assenza di effetti di traboccamento: ogni bene o servizio pubblico locale genera effetti solo all'interno della giurisdizione in cui viene prodotto ed erogato (beni pubblici locali);
- non esistono economie di scala: la produzione di beni pubblici locali avviene a condizioni di rendimenti (e costi medi) costanti.

Il teorema si fonda pertanto sull'idea che un governo centralizzato, principalmente a causa di limiti informativi, produca solo interventi omogenei su tutto il territorio. Un sistema di governo decentrato permette invece di colmare tali vuoti informativi adattando l'offerta di beni pubblici alle esigenze delle comunità locali.

Figura 1 – Teorema del Decentramento di Oates



In riferimento alla figura 1, la perdita secca di benessere generata da una soluzione centralizzata è misurabile nella somma delle area dei due triangoli (*A* e *B*). Anche qualora il numero delle giurisdizioni aumentasse, la soluzione non cambierebbe e la perdita secca generata dalla soluzione centralizzata sarebbe tanto più grande quanto maggiore l'eterogeneità tra le diverse comunità.

Le implicazioni del teorema sono molto forti in quanto, qualora valessero le quattro ipotesi, “*each public service should be provided by the jurisdiction having control over the minimum geographic area that would internalize benefits and costs of such provision*”⁹.

Il risultato sarebbe uno stato del mondo che rispetterebbe il principio di equivalenza fiscale di Olson e che prospetterebbe un assetto istituzionale costituito da una moltitudine di enti mono-funzionali (Boadway e Shah, 2009), soluzione, questa, che non trova riscontro dalla realtà delle cose. Il teorema si basa infatti su ipotesi molto restrittive che è utile valutare singolarmente. Innanzitutto l'ipotesi dell'omogeneità delle preferenze all'interno della stessa comunità risulta piuttosto irrealistica. Qualora ammettessimo un certo grado di eterogeneità delle preferenze anche all'interno delle giurisdizioni, le decisioni sul territorio verrebbero prese secondo la regola del voto a maggioranza, con prevalenza quindi delle preferenze dell'elettore mediano.

Un sistema decisionale basato sulla regola del voto a maggioranza, non potendo esprimere l'intensità delle preferenze, accontenterebbe un maggior numero di individui, ma non è detto che in termini di benessere complessivo garantisca livelli superiori di benessere rispetto alla soluzione centralizzata. In particolare, la fornitura centralizzata elimina, o riduce, la perdita di benessere rispetto ad una soluzione decentralizzata quando le preferenze di una stessa comunità presentano una disomogeneità media maggiore che a livello nazionale (Rosen e Gayer, 2014).

Un secondo limite viene dall'ipotesi dell'assenza di economie di scala; qualora questa condizione saltasse, i risparmi dovuti alla riduzione del costo pro-capite all'aumentare della scala produttiva potrebbero permettere di preferire in termini di benessere sociale una soluzione centralizzata ad una decentralizzata.

Infine, l'ipotesi di assenza degli effetti di traboccamento verrebbe rispettata solo qualora vi fosse perfetta corrispondenza tra giurisdizione economica e giurisdizione amministrativa, difficilmente riscontrabile nella realtà. A partire da tali considerazioni gli autori Frey, Casella e Eichengerger hanno avanzato la teoria del federalismo funzionale presentata più avanti nel testo.

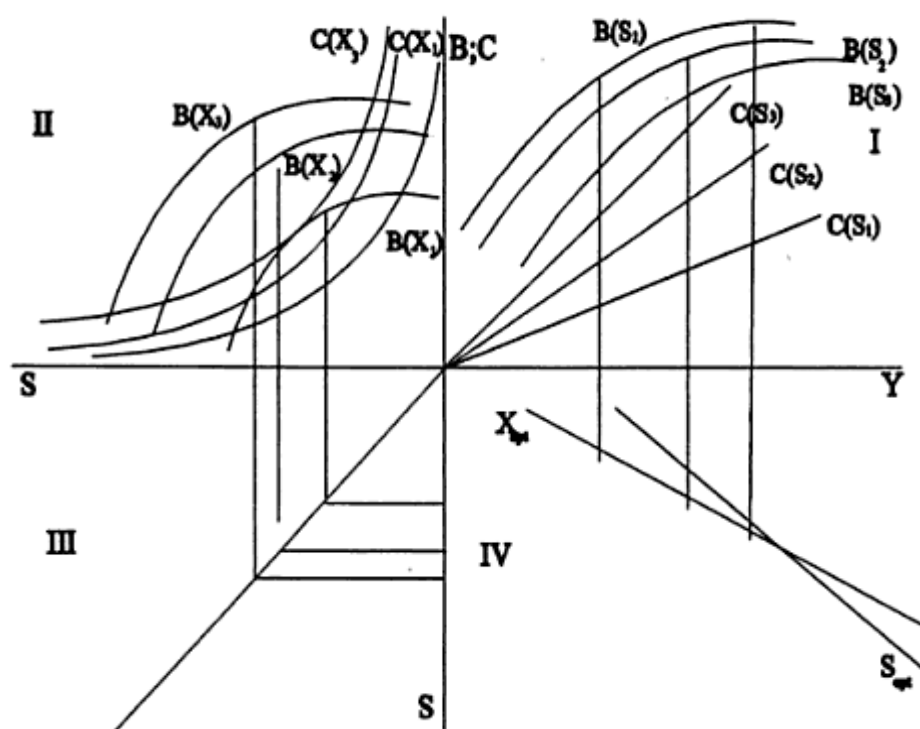
⁹ Oates (1972:55) in Boadway R. Shah A., 2009, *Fiscal Federalism*, USA: Cambridge University Press. Pag.244.

2.1.2. Buchanan – La teoria dei Club (1965)

Un bene di club è un bene pubblico soggetto a congestione ed escludibile. Pertanto un gruppo di persone caratterizzato da preferenze omogenee (*Club*) potrebbe associarsi volontariamente per ripartirsi i costi e i benefici della fornitura di un tale bene, usufruibile da più persone contemporaneamente ed escludibile a coloro che non desiderano partecipare ai costi (soci vs non soci). La teoria dei club pertanto ha lo scopo di stabilire la quantità ottima del bene da fornire e il numero di persone cui tale bene deve essere fornito (Fossati, 2000).

Il diagramma a quattro quadranti in figura 2, permette di rappresentare l'equilibrio¹⁰.

Figura 2 : la teoria dei club



Fonte: Fossati, 2000

Nel quadrante I sono disegnate le curve di beneficio e di costo in tre club di diversa numerosità (S_1 , S_2 , S_3): $B(S_i)$ rappresenta la curva dei benefici derivanti da diversi livelli del bene di club (Y) dato un numero fisso di soggetti S (curva crescente con rendimenti marginali decrescenti); $C(S_i)$ rappresentano le curve di costo e si assumono caratterizzate da rendimenti costanti. Dato S , il livello ottimo di Y è dato dall'equivalenza tra ricavi e costi marginali, che nel grafico sono rappresentati dai punti dove la tangente di B ha la stessa pendenza di C . I punti di ottimo (S, Y) vengono poi riportati nel quadrante IV consentendo di costruire la retta X_{opt} .

¹⁰ Spiegazione tratta da Fossati A., *Economia Pubblica*, Milano: Franco Angeli s.r.l, 2000. pagine 72-74.

Nel secondo quadrante II avviene un procedimento analogo, dove questa volta le curve di beneficio e di costo sono costruite per livelli costanti di fornitura del bene di club. Le curve ci indicano, dato il livello di fornitura Y_i , quanto variano i costi ed i benefici all'aumentare di S . In questo caso il costo del bene diminuisce all'aumentare di S in quanto la stessa quantità di servizio viene pagata da un numero maggiore di contribuenti. Il beneficio invece, dapprima aumenta ma dopo un certo livello diminuisce a causa dell'effetto di congestione. Ottenuta l'eguaglianza tra ricavi e costi marginali otteniamo così una serie di punti (Y,S) tali da indicare il numero ottimo di S per ogni livello di Y . Tali coordinate vengono traslate dal secondo al quarto quadrante consentendo di tracciare la linea S_{opt} . L'intersezione tra Y_{opt} ed S_{opt} determinerà l'equilibrio di club.

Anche in questo caso l'analogia tra il modello offerto dalla teoria dei club e la realtà delle amministrazioni locali risulta piuttosto debole. Il modello proposto da Buchanan infatti ripropone il concetto di una moltitudine di giurisdizioni mono-funzionali piuttosto distanti dai modelli amministrativi affermatasi nella realtà storica.

2.1.3. Modello di Tiebout (1956)

Nelle parole di Giannone (2006:40): *“il modello configura un mondo di consumatori perfettamente mobili, i quali acquistano beni e servizi collettivi tra un ampio numero di comunità locali e scelgono di risiedere dove l'insieme servizi/imposte è più vicino alle loro esigenze. Paragonando i cittadini delle diverse giurisdizioni a consumatori di beni privati, è possibile immaginare che la mobilità spaziale rappresenta nei confronti dei beni pubblici locali ciò che è l'andar per negozi sul mercato privato (Tiebout, 1956)”*.

Tiebout era infatti interessato a individuare un modello di rivelazione delle preferenze anche in presenza di beni pubblici, in modo da evitare le inefficienze da *free-riding*.

Pertanto *“votando con i piedi” (voting-by-feet)* i cittadini rivelano le proprie preferenze di acquisto/consumo dei beni pubblici, determinando la formazione di comunità omogenee ed una fornitura efficiente dei servizi nelle singole giurisdizioni.

Affinché ciò avvenga, Tiebout prospetta il rispetto di alcune ipotesi:

- le attività di governo non generano esternalità: esiste una categoria di beni pubblici (beni pubblici locali) che hanno effetti limitati entro i confini della giurisdizione in cui vengono prodotti;

- esiste perfetta mobilità (possibilità di spostamento nella comunità desiderata a costo zero);
- gli individui dispongono di informazioni perfette su ciascuna comunità locale;
- esiste un numero sufficientemente elevato di comunità determinate da un grado di differenziazione tali che ogni individuo è in grado di trovare un'offerta che soddisfi le proprie esigenze;
- il costo di produzione dei servizi è caratterizzato da rendimenti costanti;
- la tecnologia dell'offerta del servizio pubblico è caratterizzata da rendimenti costanti (se raddoppia il numero di abitanti, raddoppia anche la quantità di servi).

Nonostante il modello metta in luce rilevanti tendenze delle moderne economie urbane, tali ipotesi si dimostrano troppo restrittive per adattarsi al contesto reale dove esistono forti vincoli alla mobilità, informazione imperfetta, effetti di traboccamento ed una mappa amministrativa prefissata e limitata (nel numero e nella varietà).

Inoltre, qualora si attuasse un meccanismo alla Tiebout, si potrebbe innescare una stratificazione delle giurisdizioni in base al reddito: se la domanda di servizi locali è correlata al reddito si avrebbe una polarizzazione tra giurisdizioni ricche e povere, dove le prime, con elevate basi d'imponibile, potrebbero permettersi servizi di alta qualità ad aliquote basse contrariamente alle seconde che si assicurerebbero servizi di qualità minori ad aliquote maggiori. Un tessuto sociale così distribuito genererebbe forti tensioni sociali (poveri che vogliono emigrare nelle giurisdizioni ricche) e pesanti limiti alla redistribuzione.

Ciononostante, il modello di Tiebout ben si adatta allo studio della gestione dei servizi nelle grandi aree metropolitane dove esistono forti differenze nelle scelte della localizzazione della residenza, nei servizi offerti e nella distribuzione del reddito (Rosen Gayer, 2014).

2.2. TEORIE RECENTI

In definitiva la teoria tradizionale del federalismo fiscale, postulando l'esistenza di un governo centrale benevolente, arriva a definire come miglior soluzione allocativa un sistema costituito da una moltitudine di giurisdizioni multifunzionali tali da garantire una perfetta corrispondenza tra area di rilevanza economica ed area amministrata.

Gli studi successivi, sviluppatisi sul filone della scuola di *public choice*¹¹, rivendicano una mancata applicazione della teoria della politica e l'esigenza di un approccio più positivo. Sotto tale ottica, il decentramento si giustifica come strumento per un maggior controllo dell'attività degli amministratori non necessariamente benevolenti (Fiorillo Robotti, 2006).

2.2.1. Federalismo Competitivo

“Competition among communities offers not obstacles but opportunities for various communities to choose the type and scale of government functions they wish”. In accordo con quanto detto da Stigler (1957:216)¹², la teoria del federalismo competitivo afferma che un maggiore grado di decentralizzazione e governi locali dotati di un certo grado di autonomia politica determinano un settore pubblico più responsabile e accorto ai suoi cittadini.

Breton e Salmon (1987) elaborano un modello basato sulla concorrenza delle giurisdizioni in cui, abbandonando l'ipotesi di perfetta mobilità presente in Tiebout, gli elettori, non potendo *“votare con in piedi”*, esercitano il proprio voto per valutare l'operato della classe amministrativa locale. In questo contesto le pressioni competitive sia orizzontali (tra giurisdizioni dello stesso livello) che verticali (tra livelli di governo differenti) permettono una maggiore efficienza nell'uso di fondi pubblici e nel disegno dei confini di governo in quanto i politici e burocrati, interessati alla loro (ri)elezione, sono spinti a minimizzare i costi organizzativi e massimizzare il benessere dei cittadini. L'esigenza di rendere il proprio territorio maggiormente competitivo si realizza nell'implementazione di meccanismi di adattamento dell'offerta di beni pubblici alle preferenze delle comunità: saranno pertanto sviluppate nuove leggi di regolazione del mercato del lavoro, il sistema fiscale sarà così adeguato a misure più conformi alle preferenze dei cittadini, verranno introdotti standard ambientali e adottate misure di protezione dei prodotti, dell'ambiente e della cultura locale (Boadway Shah, 2009).

Alla base di questa teoria c'è il concetto di un mercato della politica dinamico: qualora i cittadini

¹¹ La Public Choice può essere definita come un'applicazione della metodologia economica allo studio dei processi decisionali pubblici (Fossati, 2000). Al centro viene messo l'individuo, tipicamente massimizzatore dei propri interessi, anche se la responsabilità dei processi decisionali pubblici resta in carico a elettori, politici e burocrati.

¹² Citazione contenuta in Boadway R. Shah A., 2009, *Fiscal Federalism*, USA: Cambridge University Press. Pag.499

non fossero interessati o non avessero accesso alle informazioni sulla performance delle giurisdizioni concorrenti, oppure se i politici fossero indifferenti alle esigenze dei cittadini, è chiaro che tale concezione virtuosa di competizione sparirebbe (Brosio e Piperno, 2009:13).

2.2.2. Federalismo Funzionale

Partendo sempre dal concetto di concorrenza tra giurisdizioni, la teoria del federalismo funzionale cerca di trovare una risposta alla difficoltà di far corrispondere la dimensione economica e quella amministrativa nelle singole giurisdizioni. Secondo gli autori, Casella e Frey (1992) e Frey e Eichenberger (1996), per soddisfare il principio di corrispondenza fiscale bisognerebbe affiancare enti specifici monofunzionali, responsabili della fornitura di beni pubblici, alle giurisdizioni locali già esistenti. Tali enti funzionali devono nascere da iniziative *bottom-up*, ossia promosse da istituzioni locali (anche associati in consorzi e/o unioni per raggiungere maggiori effetti di scala) e cittadini. In altre parole, il federalismo funzionale prospetta un nuovo assetto di governo pubblico in cui l'erogazione di specifici beni e servizi pubblici locali sarebbero erogati non più dai tradizionali enti multifunzionali, ma da una rete di enti funzionali di diversa ampiezza, a seconda delle caratteristiche di domanda e offerta, che potranno travalicare i confini della giurisdizione politica di riferimento; un cittadino potrà far parte di più giurisdizioni sovrapposte al medesimo livello di governo, in tal modo la fruizione del bene locale diventa sostanzialmente indipendente dalla giurisdizione politica di residenza (Fiorillo Robotti, 2006).

Nella formulazione originale Frey e Eichenberger (1996) nominano tali enti monofunzionali *functional overlapping competing jurisdictions* (focj), aventi le seguenti caratteristiche:

- costituiti su base volontaria (anche se sono possibili eccezioni);
- retti da meccanismi di democrazia diretta;
- in competizione tra loro.

Il limite maggiore all'introduzione delle *focj* è rappresentato dagli evidenti costi di amministrazione e transazione ad esse associati. Nella realtà sarà pertanto necessaria una soluzione di compromesso che ammetta al fianco dei tradizionali enti multifunzionali un certo numero di giurisdizioni monofunzionali. Tale proposta non è solo teorica e trova evidenza empirica in diversi contesti: si pensi ai nuovi enti monofunzionali anche intra-giurisdizionali per l'offerta di servizi pubblici quali sanità, trasporti, acqua, gas e rifiuti.

2.2.3. Federalismo di seconda generazione

Seabright (1996) afferma che un governo centralizzato rende i politici nazionali meno attenti alle comunità locali, non tanto a causa dell'informazione incompleta di cui dispongono, ma principalmente a causa del fatto che essi sono vincolati da contratti elettorali incompleti e che gli elettori abbiano un limitato controllo sulle loro condotte.

Weingast sostiene che la forza dei sistemi federali risiede nella maggior capacità di questi di regolare e sostenere l'economia: la competizione tra giurisdizioni spinge infatti gli amministratori a gestioni più efficienti con ritorni positivi sull'apparato economico locale. In particolare l'incentivo è massimo quando:

- a) i governi locali hanno competenze in tema di regolazione del mercato;
- b) sia impossibile per gli enti locali istituire barriere economiche al commercio tra le giurisdizioni per impedire la formazione di micro-stati nazionali;
- c) esistono stringenti vincoli di bilancio per gli amministratori locali (*hard budget constraint*) in quanto, se operassero in *deficit*, essi potrebbero scaricare sulla popolazione nazionale i costi delle politiche locali;
- d) l'attribuzione dei poteri è istituzionalizzata. Ciò impedisce che il governo centrale in tema di decentramento di poteri agisca in modo unilaterale e discrezionale.

Secondo l'autore, quando una delle precedenti condizioni non viene rispettata si verificano le diverse patologie che caratterizzano i federalismi nella realtà. In particolare:

- a) l'autorità locale permette una gestione ed un rispetto maggiori della concorrenza attuando politiche adatte alle condizioni di territorio;
- b) un mercato unico delle giurisdizioni darebbe impulso alla concorrenza tra esse con i benefici di cui sopra;
- c) vincoli morbidi di bilancio (*soft budget constraint*) determinano un'espansione della spesa pubblica oltre misura generando sprechi e inefficienze a discapito della stabilità finanziaria e dello sviluppo economico;
- d) un'attribuzione istituzionalizzata dei poteri permette una equa distribuzione delle responsabilità.

Tali puntualizzazioni aprono la discussione a un altro tema fondamentale a cui è dedicato il paragrafo successivo: **come si finanziano le comunità locali?**

2.3. IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Gli strumenti che un governo locale può usare per il proprio finanziamento sono principalmente:

- le entrate proprie (imposte, tariffe e prezzi pubblici);
- i trasferimenti dai livelli superiori di governo;
- il debito.

La letteratura è piuttosto concorde sul fatto che, per quanto concerne gli enti locali, il ricorso al debito sia giustificabile solo per finanziarie spese d'investimento, per alcuni autori, inoltre, dovrebbe essere garantito comunque un controllo a livello centrale (Fossati Levaggi, 2001).

Con riferimento agli altri due strumenti è possibile pertanto individuare due tipi ideali di sistema di finanziamento:

- Completa dipendenza dal governo centrale: l'autorità decentrata non ha alcuna autonomia tributaria e la fonte di finanziamento è costituita dai trasferimenti governativi.
- Completa indipendenza dal governo centrale: l'autorità locale ha massima autonomia e si finanzia esclusivamente con entrate proprie.

L'autonomia tributaria, definita come la capacità per i governi locali di decidere l'ammontare dell'aliquota e degli altri elementi che concorrono a determinare il debito d'imposta, presenta vantaggi e limiti che determinano nella realtà empirica la formazione di modelli di compromesso tra i due ideal-tipi descritti precedentemente.

Il principale vantaggio dell'autonomia del governo locale in tema tributario è una maggiore responsabilità nelle scelte: l'amministrazione locale può infatti adattare meglio il sistema tributario alle esigenze dei cittadini che a loro volta guadagna maggiori poteri di controllo.

Tuttavia un'ampia autonomia tributaria innesca due ordini di problemi:

- La concorrenza fiscale tra gli enti: un governo potrebbe ridurre le aliquote per attirare base imponibile innescando una "guerra di prezzi" con le altre giurisdizioni. Alla fine le aliquote sarebbero sottovalutate per paura di perdere base imponibile (Boadway Shah, 2009). Inoltre, ciò genererebbe distorsioni nelle scelte di localizzazione, soprattutto nel caso delle imprese.
- Fenomeni di esportazione delle imposte: quando le imposte prelevate localmente gravano su soggetti residenti in giurisdizioni diverse, in particolare quando si fa pagare ai non residenti il costo di servizi che non utilizzano. Ciò genererebbe distorsioni qualora un'amministrazione riuscisse a scaricare i costi sui non residenti, producendo un'inflazione di offerta di servizi locali.

È ampiamente accettato che per limitare tali effetti e recuperare efficienza, le imposte su basi

imponibili mobili dovrebbero essere principalmente di competenza statale, mentre quelle su basi imponibili meno mobili dovrebbero essere gestite localmente: in tal senso imposte sul reddito e sui capitali dovrebbero essere affidate al governo centrale, decentrando le imposte sui consumi, sulle risorse naturali e sulle proprietà immobiliari (Boadway Shah, 2009).

Vediamo ora nel dettaglio quali sono gli strumenti di finanziamento su cui un ente locale può fare affidamento distinguendo tra entrate proprie (imposte, tariffe e prezzi pubblici) e trasferimenti.

2.3.1. Finanziamento tramite entrate proprie

Un governo locale dotato di autonomia tributaria può adattare il sistema fiscale alle esigenze delle comunità: per esempio può variare il grado di progressività dei tributi, la dimensione del settore pubblico ed il mix di tasse da applicare. Tuttavia tale libertà può generare inefficienze ed iniquità¹³.

Le inefficienze sorgono per due ragioni principali:

- Una tassazione decentralizzata produce disomogeneità con conseguenti distorsioni al flusso di prodotti e/o fattori produttivi all'interno dei diversi territori;
- I vari territori hanno diverse capacità di reperimento dei fondi e ciò può generare differenze tra i benefici fiscali netti tra residenti in aree diverse. La decentralizzazione del sistema tributario può pertanto generare distorsioni nell'allocazione di beni, servizi, capitale e lavoro all'interno del mercato nazionale comune a causa dei diversi regimi fiscali tra diversi territori.

La disomogeneità nei trattamenti fiscali pone anche un problema di equità orizzontale (ossia tra cittadini con la stessa capacità contributiva), in quanto a seconda della giurisdizione di residenza vengono supportati diversi regimi di pressione e progressività fiscale. Inoltre, ciò genererebbe diversi gradi di equità verticale (individui con maggiore capacità contributiva sono soggetti ad un prelievo maggiore). Esiste pertanto un *trade-off* tra i benefici generati dall'adattamento alle preferenze locali attraverso il decentramento e i costi in termini di equità verticale e orizzontale; da qui la necessità di una soluzione di compromesso e l'esigenza di affidare al governo centrale le funzioni redistributive.

Quanto detto finora ci permette di individuare alcuni criteri per la ripartizioni delle competenze tributarie tra i diversi organi di governo¹⁴:

- Maggiore è il grado di mobilità tra giurisdizioni della base imponibile, maggiori saranno le difficoltà di decentralizzazione. Poiché il lavoro è un fattore meno mobile rispetto ai capitali,

¹³ Boadway Shah, 2009:87.

¹⁴ Boadway Shah, 2009:91.

imposte sui consumi o sui redditi da lavoro sono più facilmente gestibili da un organo di governo decentrato. In tale ottica si spiega come le imposte sulla proprietà e sugli immobili rappresentino ottimi strumenti fiscali per le amministrazioni locali.

- I tributi ad alto potenziale redistributivo (imposte sul reddito e sulla ricchezza) devono essere gestite centralmente, o comunque il governo centrale dovrebbe averne ampio controllo.
- Grandi differenze nelle le basi imponibili tra i diversi territori dovrebbero disincentivare la decentralizzazione perché sono sintomo di asimmetrie nella riscossione del gettito. Una soluzione a tali inefficienze potrebbe essere costituita da un sistema efficiente di trasferimenti governativi ma ciò potrebbe causare ulteriori iniquità.
- Tasse difficili da amministrare o più facilmente evadibili dovrebbero essere gestite dall'autorità centrale.
- Imposte il cui scopo è la correzione di esternalità (*tasse pigouviane*) o previste da particolari programmi di regolazione dovrebbero mantenere la stessa scala di tali progetti, delegandone la competenza alle strutture responsabili.
- Tributi che derivano da fonti incerte dovrebbero essere mantenute a livello centrale in virtù della maggiore scala dimensionale, così da essere in grado di assorbire più facilmente i rischi ed eventuali shock.

Tali criteri generali sono lontani dal dare prescrizioni chiare e definitive, tuttavia è possibile individuare qualche linea-guida utile (Gayer Rosen, 2014):

- le imposte locali dovrebbero essere applicate secondo il principio del beneficio in quanto l'obiettivo di fondo delle amministrazioni locali è la fornitura di un bene o servizio pubblico.
- Le imposte applicate in base al principio delle capacità contributiva dovrebbero invece essere gestite dal governo centrale, responsabile della funzione redistributiva.
- I tributi locali dovrebbero esser disegnati per disincentivare la competizione tra giurisdizioni e limitarne l'esportabilità, andando ad interessare le basi imponibili meno mobili.

Partendo da tali argomentazioni Di Majo e Pedone (1985) hanno disegnato la seguente tabella.

Tab 1 - Ripartizione dei tributi per i diversi livelli di governo

Livello centrale	Livello intermedio	Livello locale
Imposta progressiva sul reddito	Imposte sui redditi dei residenti	Imposte sulla proprietà immobiliare
Imposte di successione	Imposte sulla produzione (criterio del beneficio)	Tariffe sui servizi locali
Imposte sulle risorse naturali	Imposte sul commercio al dettaglio	Imposte alla fonte sulle retribuzioni corrisposte

Fonte: Rosen Gayer, 2014:368.

2.3.2. Finanziamento tramite trasferimenti

2.3.2.1. Motivazioni alla base dei Trasferimenti

Possono essere individuate cinque argomentazioni che motivano l'esistenza di trasferimenti dal governo centrale alle giurisdizioni locali (Boadway Shah, 2009:321).

Vertical Fiscal Gap.

Una caratteristica di quasi tutte le federazioni è che a livello federale il governo raccoglie più fondi di quanto necessari e trasferisca l'eccesso ai singoli stati a supporto delle loro spese. Questa differenza tra introiti e spese federali è definita *Vertical Fiscal Gap (VFG)*.

La teoria del federalismo fiscale ha iniziato a trattare l'argomento solo recentemente e non è ancora stata formalizzata una teoria che guidi alla scelta ottima del livello di *VFG*. Tuttavia sembrano esserci due ragioni principali per la sussistenza di un *VFG*:

- Le esigenze di spesa decentralizzata sono molto maggiori degli introiti derivanti dalle tasse locali. Nel paragrafo precedente sono stati evidenziati i criteri guida per una razionale ripartizione delle responsabilità fiscali tra centro e periferia, sottolineando diversi casi in cui una soluzione accentrata è migliore di una decentrata (si pensi a tutti i casi di disincentivazione della concorrenza fiscale).
- Lo stato centrale inoltre deve poter avere risorse per attivare misure di correzione delle inefficienze nei singoli territori.

Equità orizzontale.

Buchanan definisce¹⁵ il concetto di *residuo fiscale* come la differenza (o rapporto) tra i benefici ricevuti attraverso la spesa pubblica e le imposte pagate dai cittadini per finanziare la medesima. Si realizza il principio dell'equità orizzontale qualora cittadini aventi lo stesso reddito, ovunque siano residenti, presentino lo stesso residuo fiscale. Tale termine di paragone è quantificabile nell'indice dei livelli di servizio così definito:

$$tT/CN$$

dove:

- t = l'aliquota applicata all'interno della giurisdizione di riferimento;
- T = base imponibile pro-capite nella giurisdizione presa in considerazione;
- C = indice di costo: riflette le differenze nei costi di produzione e fornitura dei servizi pubblici locali rispetto un valore standard fissato dall'autorità centrale;
- N = indice di bisogno, riflette il numero di unità-servizio procapite necessarie ad assicurare i livelli di servizi prestabiliti (numero ragazzi in età scolare, anziani, criminali...) in rapporto alla popolazione. Anch'esso si riferisce a un livello standard.

Come s'intuisce dalla formula anche a parità di prelievo fiscale possono esserci differenze nel livello di servizio che generano disomogeneità tra territori in caso di:

- esigenze diverse (es. un diverso numero d'infrastrutture e di persone che richiedono servizi speciali);
- qualora il costo dei fattori per attivare il servizio non sia il medesimo (Giannone, 2006:49).

Rendendo tT/CN uguale in due giurisdizioni differenti si realizza l'obiettivo di equità orizzontale. Per fare ciò vengono proposte due soluzioni¹⁶:

1. L'eguaglianza dei residui fiscali può essere raggiunta variando all'interno dei territori il livello delle aliquote delle imposte personali sul reddito fissate dal governo centrale. Tale soluzione appare difficilmente realizzabile nella realtà in quanto viola il principio di uguaglianza tra cittadini alla base delle Costituzioni moderne.
2. Si potrebbe ricorrere a un sistema di trasferimenti di reddito tra le aree gestite dal governo centrale al fine di appianare le differenze tra le diverse giurisdizioni sul fronte delle capacità finanziarie e sul livello di pressione fiscale tra cittadini aventi la stessa base imponibile.

¹⁵ Buchanan J. M., 1950, *federalism and fiscal Equity*, in Giannone C., 2006, *Il Federalismo Fiscale*, Franco Angeli s.r.l., pagina 44.

¹⁶ Giannone, 2006:51

In riferimento alla seconda soluzione si può definire la seguente formula:

$$t_a(T_a + G)/C_aN_a = t_bT_b/C_bN_b$$

dove G rappresenta il trasferimento attribuito all'ente A affinché possa raggiungere lo stesso trattamento fiscale di B. In linea di principio una volta avvenuta la perequazione, i due enti sono nella condizione di offrire lo stesso trattamento ai propri cittadini. Differenze nella scelta dei diversi mix d'imposte e servizi sarebbero in tal caso dovuti a questioni di carattere politico e non più geografico, economico o sociale.

Giannone (2006:52) riporta in fine alcune problematiche relative a questa procedura. Innanzitutto la stima dei benefici della spesa per ciascun soggetto risulta essere difficoltosa e complessa (individui con preferenze diverse e compresenza di fattori non solo economici ma anche psicologici e sociali). Inoltre l'uguaglianza tra i residui fiscali non implica necessariamente uguali trattamenti fiscali poiché il benessere dei cittadini può essere modificato dalla qualità dei servizi ricevuti.

Limitazioni a parte, l'evidenza empirica dimostra che sia nei paesi federati, che in quelli unitari, si dà largo spazio all'equità orizzontale allestendo vasti programmi di trasferimenti perequativi e incentivanti¹⁷ affidando le responsabilità redistributive al governo centrale.

Inefficienze fiscali.

Differenziali tra i benefici fiscali netti all'interno delle diverse giurisdizioni comportano oltre a problemi di equità orizzontale anche inefficienze. Gli individui e il business sono incentivati a spostarsi verso le zone con più alti benefici fiscali netti, ma poiché tali differenziali non riflettono variazioni nella produttività del lavoro, questa migrazione indotta da motivazioni fiscali genera un'allocazione inefficiente del lavoro tra le giurisdizioni sovrappopolando le aree in cui i benefici fiscali sono percepiti come superiori.

Effetti di traboccamento tra giurisdizioni.

Esistono effetti di traboccamento se i benefici di un particolare bene o servizio pubblico finanziato dai cittadini locali eccedono i confini amministrativi a cui è destinato e cittadini non residenti riescono a goderne pur non avendone supportato il costo. Questa assenza di partecipazione ai costi determina un livello di fornitura sub-ottimale. Per riparare a tale inefficienza sono previsti sistemi di trasferimenti ispirati al *sussidio pigouviano* (principalmente *matching grants*).

¹⁷ Grenwal B.S., Brennan H.G., Matthews R.L. (eds.), 1980, *The Economics of Federalism*, in Giannone (2006:53).

Armonizzazioni di Spesa tra le giurisdizioni¹⁸.

In un sistema decentralizzato il governo centrale deve poter mantenere una capacità d'indirizzo generale sulle diverse giurisdizioni al fine di soddisfare obiettivi di interesse nazionale. In particolare le armonizzazioni dei programmi di spesa sono rilevanti per diversi motivi. In primo luogo, per la necessità di mantenere l'efficienza all'interno del mercato unico nazionale: programmi omogenei di spesa riducono la possibilità di barriere al flusso di beni, merci capitali e lavoro tra le diverse giurisdizioni. L'utilizzo di trasferimenti vincolati permette di livellare le possibilità di accesso al mercato e riduce la competizione tra territori. Inoltre tali programmi di armonizzazione delle spese permettono di perseguire obiettivi di equità.

In definitiva per la costituzione di un sistema di governo a più livelli i trasferimenti dal centro alla periferia giocano un ruolo fondamentale: permettono di strutturare le spese in maniera maggiormente decentrata rispetto alla raccolta di gettito; permettono di correggere le inefficienze e le iniquità derivanti dai differenziali tra i benefici fiscali netti delle diverse giurisdizioni; permettono al governo centrale di mantenere un ruolo di indirizzo e controllo sopra le diverse amministrazioni. Grazie ai trasferimenti è possibile realizzare la decentralizzazione senza compromettere gli obiettivi di efficienza ed equità nazionali (Boadway Shah, 2009:328).

2.3.2.2. Tipologie di trasferimenti governativi.

I trasferimenti (*grants*) possono essere classificati in due categorie principali: *general-purpose transfers* (incondizionati) e *specific-purpose transfers* (condizionati)¹⁹.

General-Purpose Transfers: rappresentano fondi per i quali l'ente erogatore non specifica la destinazione d'impiego. Essi sono concepiti come supporti al budget delle giurisdizioni beneficiarie al fine di preservarne l'autonomia e agevolare l'equità tra le diverse giurisdizioni (funzione prettamente redistributiva). Poiché privi di un vincolo di destinazione, non avvengono distorsioni dei prezzi relativi (no effetto sostituzione) e si produce solo un effetto reddito (figura 3). In particolare tali fondi possono essere spesi per aumentare la fornitura di qualsiasi bene o servizio pubblico, per ridurre la pressione fiscale o per entrambi i fini.

Concettualmente l'aumento di un dollaro del reddito dei cittadini residenti dovrebbe aver lo stesso effetto sulla spesa pubblica locale di un trasferimento non vincolato pari a un dollaro: entrambi

¹⁸ Traduzione di *Expenditure Harmonisation* in Badway Shah, 2009.

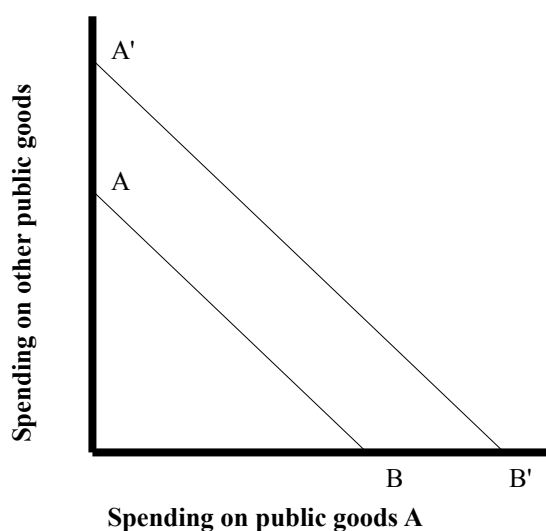
¹⁹ La classificazione segue quella presentata in Boadway e Shah, 2009:307 e seguenti.

spingono il vincolo di bilancio nella stessa direzione e dello stesso ammontare. Tuttavia gli studi empirici hanno dimostrato che un dollaro sotto forma di *general-purpose grant* aumenta la spesa pubblica nella giurisdizione maggiormente rispetto all'analogo aumento nei redditi dei cittadini del territorio (Rosen, 2005; Oates, 1999; Gramlich 1977). Aumenti dei trasferimenti agli enti locali porteranno soprattutto a maggiori spese pubbliche, mentre tagli delle imposte personali sul reddito si traducono soprattutto in maggiori spese personali dei consumatori (Fossati, 2000:431). Questo effetto è chiamato *effetto carta moschicida* in quanto sembra che il denaro erogato rimanga “appiccicato” all'ente locale ed è spiegabile attraverso le teorie della scuola della Public Choice e del Federalismo di seconda generazione, le quali considerano i burocrati e gli amministratori locali come individui massimizzatori delle dimensioni dei propri budget per guadagnare potere ed influenza all'interno della comunità (sulla scia del modello di Niskanen: Filimon, Roomer e Rosenthal, 1982).

Qualora l'obbiettivo fosse un incremento del welfare all'interno di una comunità, i general-purpose

Figura 3 – Effect of Unconditional Nonmatching Grant

Fonte: Boadway Shah, 2009



transfers risultano i più adatti in quanto preservano l'autonomia locale.

Specific-Purpose Transfers: si tratta di trasferimenti per i quali l'ente erogatore specifica un vincolo di destinazione. Sono concepiti al fine di correggere determinate esternalità (effetti di traboccamento), assumendo le caratteristiche di *sussidi pigouviani*, o al fine d'incentivare il raggiungimento nei territori di standard minimi di fornitura di un particolare bene o servizio pubblico locale.

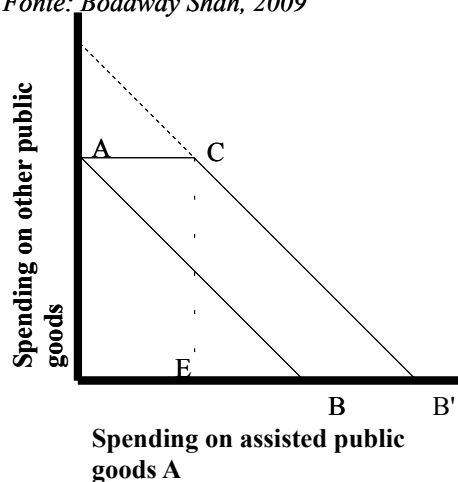
Questi trasferimenti possono essere in somma fissa (*non-matching grants*), qualora prevedano

l'utilizzo dell'intera somma erogata per le finalità del progetto, o compartecipati (*matching grants*), qualora correlati all'apporto di risorse impiegate nel progetto anche dall'ente destinatario del trasferimento. La compartecipazione ha il vantaggio di responsabilizzare l'ente ma rappresenta un fardello maggiore per le giurisdizioni che hanno limitate capacità fiscali.

Non-Matching Grants: mettono a disposizione dell'ente ricevente una somma fissa di risorse vincolate a un fine specifico. Tali *grants* sono particolarmente efficaci per subsidiare attività considerate prioritarie dal governo centrale ma che non godono di particolari attenzioni da parte dei governi decentrati. La figura 4 mostra l'effetto di tali trasferimenti sul vincolo di bilancio della giurisdizione recipiente, in particolare si può notare che, indipendentemente dalla forma delle curve d'indifferenza, almeno la quantità E sarà prodotta.

Figura 4 – Effect of Conditional Nonmatching Grant

Fonte: Boadway Shah, 2009

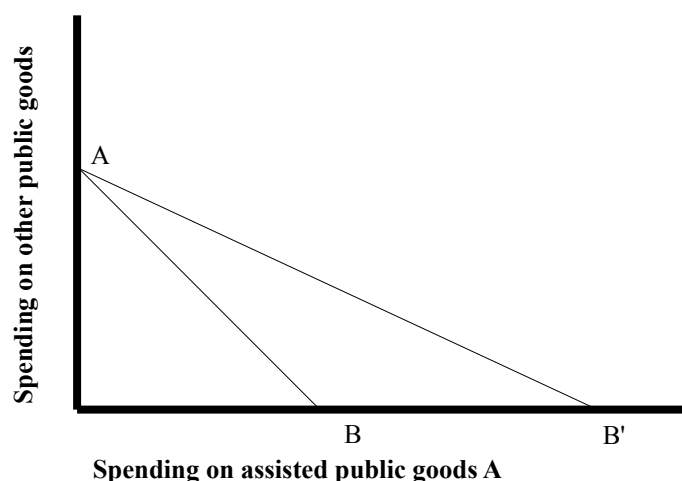


Matching Grants: prevedono la compartecipazione ai costi in una determinata percentuale anche dell'ente destinatario. Come mostrato in figura 5 e 6, tali fattispecie di finanziamento producono un effetto reddito e un effetto sostituzione: l'apporto di risorse vincolate riduce il prezzo relativo della fornitura del bene o servizio destinatario. È bene distinguere tra:

- *Open ended matching grants*: non prevedono limiti massimi di contribuzione e sono disegnati per la correzione di inefficienze legate alla fornitura di beni pubblici quali esternalità o effetti di traboccamento dei benefici. Sono i migliori strumenti per indurre i governi locali a incrementare la spesa di determinate funzioni, tuttavia giurisdizioni con capacità fiscali limitate potrebbero essere incapaci di accedere a tali fondi anche qualora fossero di prioritaria importanza.

Figura 5 – Effect of Open-Ended Matching Grant

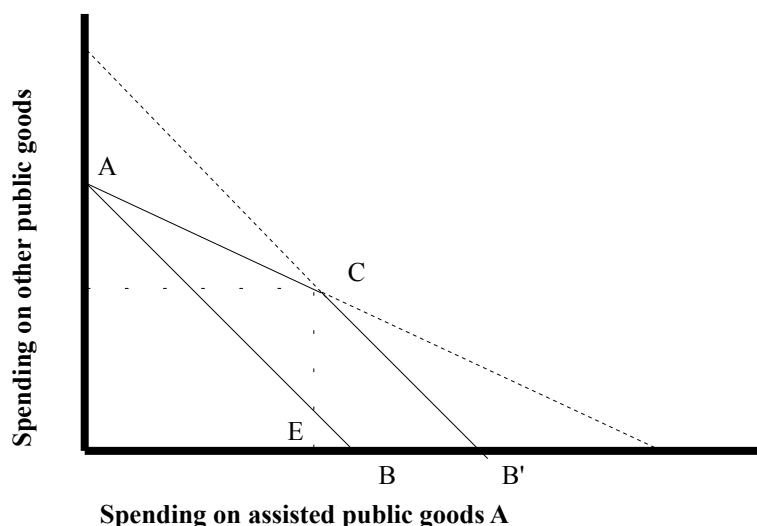
Fonte: Boadway Shah, 2009



- *Close ended matching grants:* viene previsto un tetto massimo o minimo di finanziamento, sono tendenzialmente preferiti dall'amministrazione centrale in quanto permettono di mantenere un controllo diretto sul budget. Tuttavia possono generare delle distorsioni nell'output poiché tali aiuti sono limitati a determinate attività producendo un eccesso di spesa sulle categorie sovvenzionate ed una limitazione di spesa sugli altri beni e servizi.

Figura 6 – Effect of Closed-Ended Matching Grant

Fonte: Boadway Shah, 2009



È utile ricordare che la teoria non è in grado di indicare da sola in che modo un trasferimento

compartecipato influenzi la spesa per un bene pubblico, in quanto la risposta dipende dalla sensibilità della domanda alla variazione dei prezzi relativi (Gayer Rosen, 2014:371).

2.4. RIASSUMENDO...

Quanto emerge dalle teorie del federalismo fiscale, in particolar modo da quelle tradizionali, è che ai fini di un'allocazione efficiente, spetta alle giurisdizioni locali la responsabilità dell'offerta di servizi pubblici, non solo sul piano della fornitura, ma anche sotto il profilo finanziario. Un'offerta centralizzata infatti non tiene conto delle differenziazioni locali e genererebbe perdite di efficienza (Olson, 1972)

Tale impostazione presenta però alcuni limiti riconducibili a diversi problemi che comprendono i fenomeni di traboccamento, i rischi di un'eccessiva concorrenza fiscale e l'esportazione delle imposte. L'evidenza empirica richiede pertanto una soluzione di compromesso nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

Nel suo studio per la Banca Mondiale, Shah²⁰ distingue quali beni e servizi debbano essere offerti a livello centralizzato e quali a livello locale in base ai loro effetti. Beni e servizi a rilevanza nazionale in quanto a costi e benefici, dovrebbero essere gestiti centralmente (difesa, politica monetaria, relazioni con l'estero...), mentre quelli maggiormente legati al territorio (ambiente, gestione delle risorse naturali, raccolta dei rifiuti...) dovrebbero essere lasciati al controllo locale. L'autore mette in luce inoltre diversi fattori che influenzano la scelta dimensionale dei diversi livelli di governo quali la presenza o meno di economie di scala, il livello di eterogeneità delle preferenze dei residenti, il grado d'internalizzazione dei costi e dei benefici, la prossimità degli utenti all'ente erogatore ed eventuali vincoli sulla composizione di bilancio. Così per i servizi che offrono servizi per i quali la prossimità all'utenza è rilevante ma non godono di forti economie di scala, è opportuno decentrare; mentre qualora vi fosse la possibilità di economie di scala appare migliore una giurisdizione più ampia.

È evidente che la teoria economica ha senz'altro ispirato le riforme di *governance* territoriale nei paesi OCSE, cercando di approssimare nel miglior modo possibile il principio di corrispondenza di Olson; tuttavia la teoria del federalismo fiscale non è l'unica spiegazione della natura e delle funzioni degli enti territoriali: la realtà empirica mostra che ciò che davvero conta è il *background* storico delle comunità locali e, al riguardo, il caso italiano, tradizionalmente attraversato da forti identità locali e municipalità, è emblematico (Fiorillo Robotti, 2006:13).

²⁰ Informazione contenuta in Fiorillo F. Robotti L., *l'Unione di Comuni – teoria economica ed esperienze concrete*, Franco Angeli s.r.l., 2006, pag 12 e seguenti.

3. LA REALTÀ DEI FATTI

Nel capitolo precedente abbiamo riportato in una panoramica di sintesi le voci più rilevanti che, all'interno della teoria economica, si sono espresse in tema di architettura ottimale dei livelli di governo. Un disegno efficiente permette infatti di ottimizzare l'allocazione delle risorse, stigmatizzando gli sprechi e massimizzando i benefici per imprese e cittadini residenti; è bene ricordare, però, che le soluzioni offerte descrivono una realtà semplificata attraverso modelli costruiti su ipotesi restrittive e, talvolta, poco veritiere. La teoria suggerisce gli schemi per interpretare il mondo e gli obiettivi di *first best* a cui ispirarsi nell'azione politica, tuttavia la complessità delle forze empiriche necessita una soluzione di compromesso inevitabile.

In questo capitolo l'analisi si sposta dal piano teorico a quello pratico: l'ambizione che ci si propone è di indagare quali forze e quali posizioni giochino nella realtà dei fatti un ruolo rilevante nel possibile disegno di un Veneto competitivo nel prossimo futuro.

La discussione parte dallo studio *EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013* che giunge a due importanti risultati:

- la competitività territoriale nell'UE ha una forte dimensione regionale: l'analisi a livello nazionale non descrive in maniera adeguata la reale situazione all'interno dell'UE caratterizzata da forti disomogeneità anche all'interno degli singoli stati;
- l'Italia è in ritardo sul fronte della competitività territoriale: nessuna regione italiana compare fra le prime 100.

Tale presa di coscienza rafforza la tesi ribadita in sede introduttiva che ai fini della crescita e dello sviluppo è fondamentale ripartire dai territori rivoluzionandone la struttura socio-economica.

Un'importante occasione di ripartenza è offerta dalla *Metropoli del Veneto Centrale*, un'area vasta ampiamente connessa, *de facto* già realtà, ma *de jure* non ancora riconosciuta.

A questo proposito la seconda parte di questo capitolo sarà dedicata a indagare le linee di condotta in tema di sviluppo metropolitano e riassetto istituzionale seguite dagli organi di governo a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

Nella parte conclusiva verrà presentata la visione, ormai ampiamente condivisa da accademici ed istituzioni internazionali (OECD), di un'area metropolitana del Veneto centrale. Cercando di far maggior chiarezza su dinamiche, strumenti e obiettivi di tale ambizioso progetto, verrà offerto un quadro di sintesi degli studi condotti.

3.1. EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013²¹

La regionalizzazione dell'economia europea e il ritardo italiano.

Lo studio, commissionato dalla Commissione Europea, indaga la capacità competitiva delle diverse regioni europee. Dopo quello del 2010 si tratta del secondo report sulla competitività dei diversi territori registrando un peggioramento del caso italiano che, perdendo due posizioni, va a collocarsi al 18mo posto dietro Cipro e Portogallo.

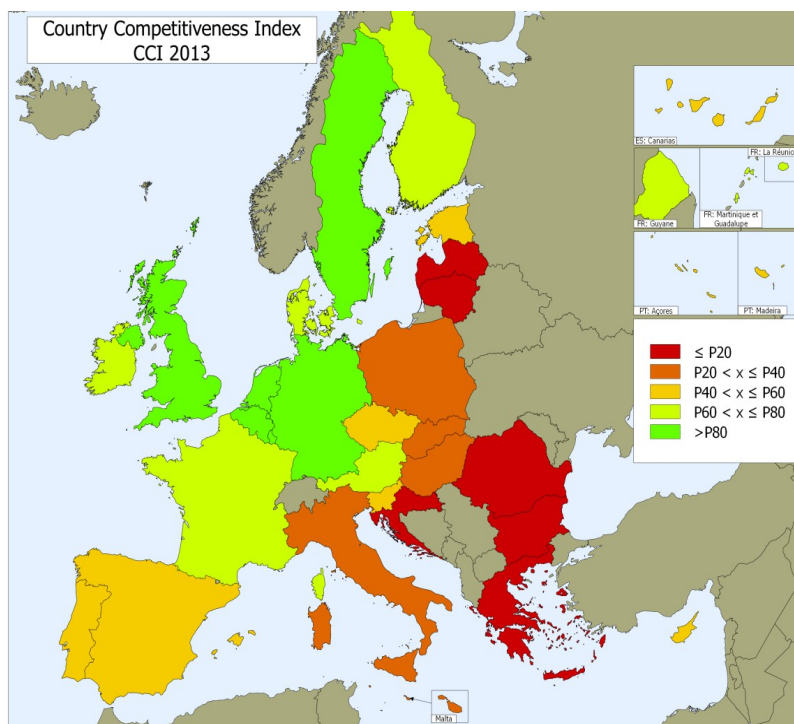


Figura 7 – Country Competitiveness Index

Fonte: EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013

L'indice prende in considerazione 262 regioni europee di 28 Stati e si basa sull'analisi di 11 diversi fattori suddivisi in tre categorie principali:

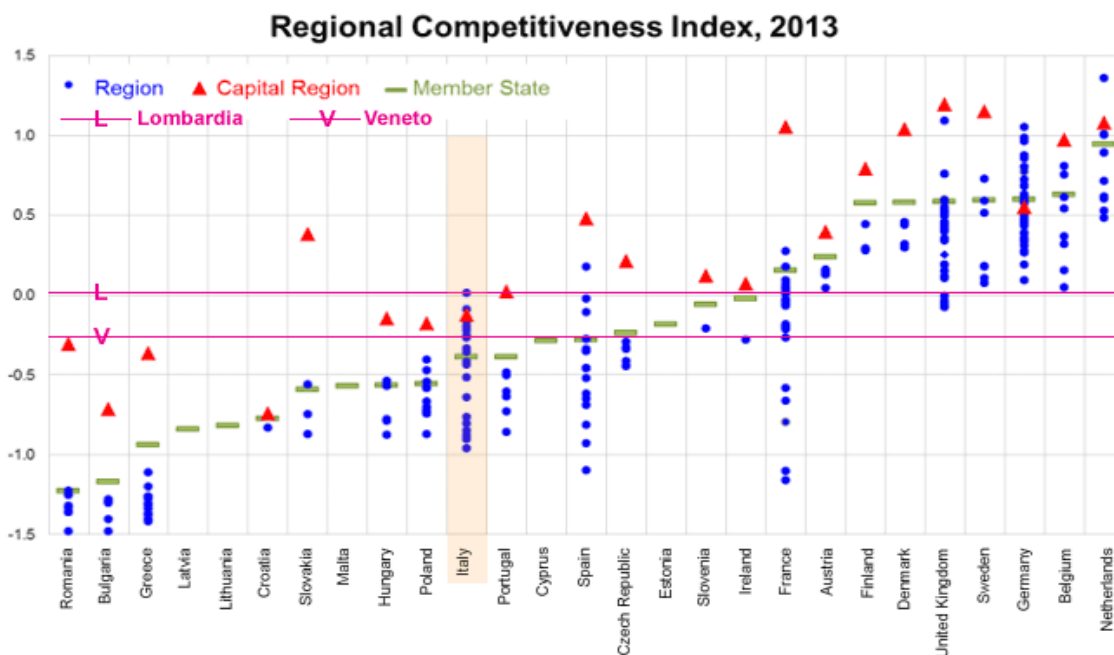
- *Basic Group*: prende in considerazione le cinque caratteristiche ritenute essenziali in un'economia moderna: la qualità delle istituzioni, la stabilità macroeconomica, le infrastrutture, il sistema sanitario e l'educazione di base.
- *Efficiency Group*: prende in considerazione le variabili che permettono una maggiore competitività nel mercato del lavoro: la qualità delle università e dell'apprendimento permanente, l'efficienza del mercato del lavoro e le dimensioni di mercato.
- *Innovation Group*: considera i driver più avanzati in tema di sviluppo e sono: il livello

²¹ La fonte di tutte le informazioni riportate è *EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013*, scaricabile dal sito della Commissione Europea.

tecnologico, la complessità del mercato e l'innovazione.

L'obiettivo del RCI è offrire ai diversi territori una misura condivisa di comparazione: ciò permette di mettere in luce le diversità e di dare coscienza alle varie regioni su quali priorità investire per recuperare competitività. In tale ottica l'RCI si presenta come uno strumento fondamentale nelle politiche di sviluppo e coesione a livello comunitario.

Figura 8 – RCI 2013 ordinato secondo media nazionale



Fonte: *EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013*

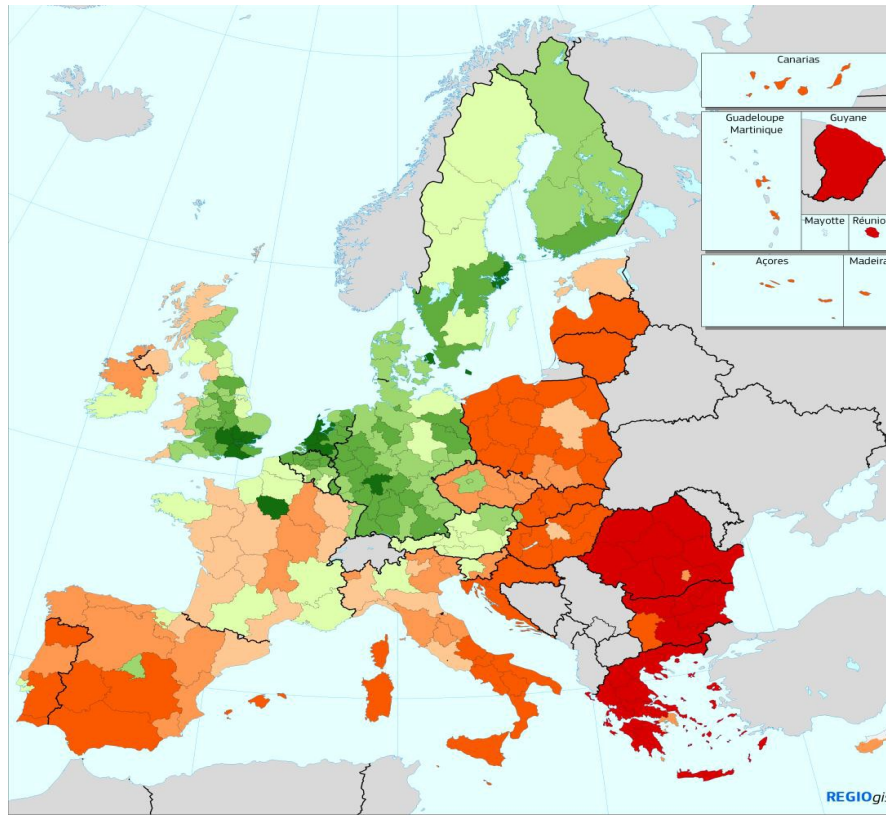
La figura 8 mostra i punteggi RCI di ogni regione ordinati secondo la media nazionale. In alcuni Paesi tra cui Francia, Spagna, Gran Bretagna e Svezia il livello di variabilità è particolarmente elevato. Questi risultati dimostrano che la competitività in Europa ha una forte dimensione regionale: alla luce dei risultati dello studio (vedi figura 9) la cosiddetta “banana blu”, che univa Londra alla Lombardia passando per i territori del Benelux e della Baviera, non appare più nella sua interezza poiché l'Italia settentrionale ne risulta tagliata fuori. Appare oggi una struttura policentrica che conta diverse aree metropolitane dislocate in varie parti d'Europa. Alcune di queste sono circondate da aree similmente competitive (Olanda, Inghilterra, Germania) ma in molti paesi è possibile contare monopoli metropolitani altamente competitivi, circondati da aree meno sviluppate (Madrid, Lisbona, Praga).

Il caso italiano rappresenta un'anomalia ben visibile nelle figure 9 e 10: mentre è possibile affermare che in generale alle aree maggiormente competitive corrispondono livelli di Pil pro-capite maggiori (Olanda, Londra, Parigi, Baviera...), nel centro e nel nord Italia alti livelli di ricchezza sono presenti in territori scarsamente competitivi.

Figura 9 (a sinistra): Regional Competitiveness Index 2013;

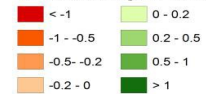
Figura 10 (a destra): Pil pro-capite

Fonte: EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013



Regional Competitiveness Index - RCI 2013

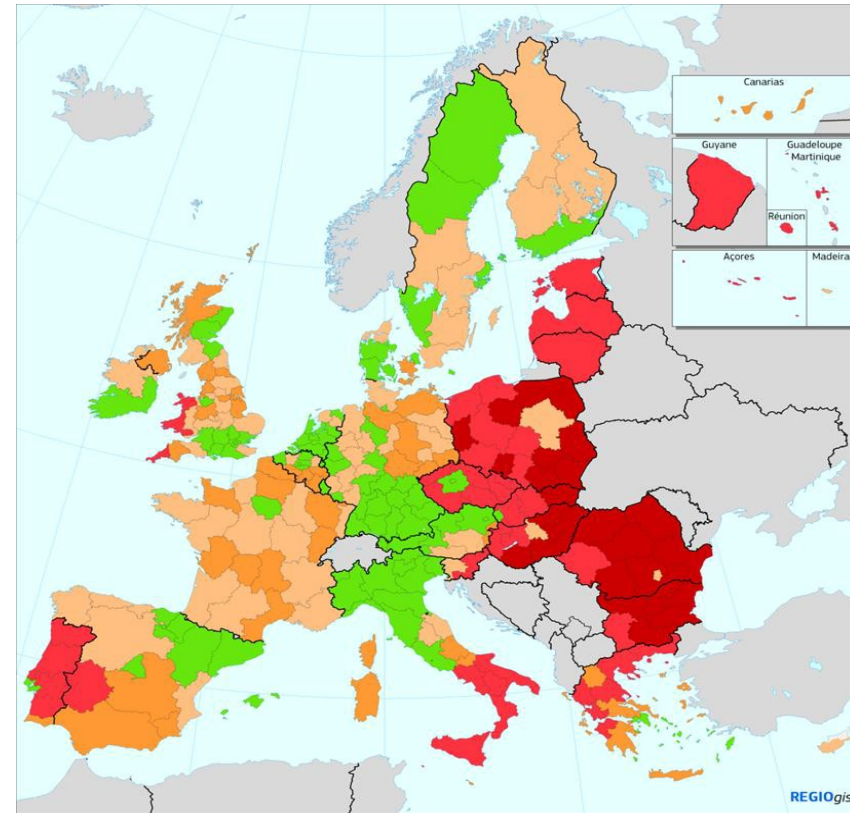
Index: values range for low (negative) to high (positive)



Source: Joint Research Centre and DG for Regional and Urban Policy

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



GDP/head (PPS), average 2007-08-09

Index, EU27 = 100



Source: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Tabella 3 – Caso italiano: confronto RCI tra 2010 e 2013

Posizione delle regioni italiane nella classifica 2010 e 2013 del RCI – Regional Competitiveness Index (Indice di Competitività Regionale) elaborato dalla Commissione Europea --- (tabella ordinata per "RC-2013") ---				Posizione delle regioni italiane nella classifica 2010 e 2013 del RCI – Regional Competitiveness Index (Indice di Competitività Regionale) elaborato dalla Commissione Europea --- (tabella ordinata per "Variazione") ---			
Regione	RCI 2010	RCI 2013	Variaz.	Regione	RCI 2010	RCI 2013	Variaz.
Lombardia	95	128	-33	Provincia Aut.Trento	184	145	39
Emilia-Romagna	121	141	-20	Valle d'Aosta	212	178	34
Lazio	133	143	-10	Liguria	170	146	24
Provincia Aut.Trento	184	145	39	Molise	225	201	24
Liguria	170	146	24	Provincia Aut.Bolzano	191	173	18
Piemonte	149	152	-3	Friuli-Venezia Giulia	172	157	15
Friuli-Venezia Giulia	172	157	15	Umbria	181	167	14
Veneto	146	158	-12	Sardegna	234	222	12
Toscana	155	160	-5	Basilicata	235	227	8
Umbria	181	167	14	Marche	180	177	3
Provincia Aut.Bolzano	191	173	18	Abruzzo	189	187	2
Marche	180	177	3	Piemonte	149	152	-3
Valle d'Aosta	212	178	34	Toscana	155	160	-5
Abruzzo	189	187	2	Lazio	133	143	-10
Molise	225	201	24	Calabria	222	233	-11
Campania	199	217	-18	Veneto	146	158	-12
Sardegna	234	222	12	Campania	199	217	-18
Basilicata	235	227	8	Emilia-Romagna	121	141	-20
Puglia	211	232	-21	Puglia	211	232	-21
Calabria	222	233	-11	Sicilia	213	235	-22
Sicilia	213	235	-22	Lombardia	95	128	-33

Dati tratti dal report "EU Regional Competitiveness Index RCI 2010" e da quello preliminare (il definitivo uscirà ad ottobre) "EU Regional Competitiveness Index RCI 2013" – Elaborazione BLOZ Lozzo di Cadore Dolomiti (NB. i valori riportati nella tabella 76 "Comparison between RCI-2013 and RCI-2010 rankings" del report 2013 non sono corretti né per il 2010 né per il 2013)

Fonte: <http://www.lozodicadore.eu/blog/classifica-delle-regioni-italiane-nellindice-di-competitivita-regionale-2013-dellue.html>

La tabella 3 mostra il confronto tra RCI nel 2010 e nel 2013 delle regioni italiane segnalando le variazioni nella classifica generale registrate nell'arco dei tre anni. In particolare il Veneto perde dodici posizioni andando a occupare il 158mo posto su 262.

Un territorio scarsamente competitivo è incapace di trattenere la propria ricchezza ed è destinato alla recessione.

Come dimostrato nello studio, l'Italia parte già in profondo ritardo e per ritrovare la propria dimensione competitiva è fondamentale agire su quelle undici variabili elencate precedentemente che costituiscono la struttura stessa del RCI. La sfida è ambiziosa ma di vitale importanza.

3.2. Il Veneto 2015 – Quali posposizioni in campo?

3.2.1. Europa

Per far fronte alla crisi, l'Unione Europea ha varato nel 2010 la strategia decennale *Europa 2020*²² che mira al superamento delle debolezze strutturali adottando un nuovo paradigma di sviluppo basato su di una crescita *intelligente* (forti investimenti in istruzione, ricerca e innovazione), *sostenibile* (promuovendo un'economia più competitiva ed efficiente sul fronte energetico e delle risorse) ed *inclusiva* (promuovendo un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale). Al centro di Europa 2020 c'è la volontà di investire in ricerca, innovazione e imprenditorialità in quanto unici elementi in grado di assicurare un futuro competitivo e sostenibile al continente. Per assolvere a tale compito l'Unione Europea si è posta cinque obiettivi da raggiungere entro il 2020, tradotti all'interno dei singoli stati membri in obiettivi e percorsi nazionali²³:

1. Occupazione:
 - Innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni).
2. R&S:
 - aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE.
3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica:
 - riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990;
 - 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili;
 - aumento del 20% dell'efficienza energetica.
4. Istruzione:
 - riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%;
 - aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria.
5. Lotta alla povertà e all'emarginazione:
 - almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

Per incentivare i diversi territori al raggiungimento di tali obiettivi, la strategia Europa 2020 ha

²² http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

²³ Per vedere gli obiettivi nello specifico caso italiano e sul loro stato di avanzamento si veda:
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/italia/progress-towards-2020-targets/index_it.htm

adottato un approccio *place-based*²⁴, riconoscendo la priorità di riportare al centro del rilancio economico i diversi particolarismi locali. A tal fine sono state disegnate le *research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3)*, definite²⁵ come strumenti per l'integrazione di politiche di trasformazione economica *place-based* ed aventi cinque finalità:

- garantire supporto alle politiche e agli investimenti su priorità chiave a livello Nazionale e Regionale;
- generare un vantaggio competitivo partendo dai punti di forza di ogni regione/paese;
- stimolare il settore privato;
- coinvolgere attivamente i diversi stakeholders nel processo di innovazione e sperimentazione;
- introdurre sistemi di monitoraggio e misurazione dei risultati.

La strategia è volta a sviluppare sistemi d'innovazione regionali che valorizzino i settori produttivi di eccellenza locali tenendo conto del posizionamento strategico territoriale e delle prospettive di sviluppo in un quadro economico globale.

Le Regioni di tutti gli Stati membri dell'UE sono pertanto chiamate a redigere un documento che tracci, a partire dalle capacità di cui dispongono, la propria *Smart Specialisation Strategy*, con l'obiettivo di valorizzare i vantaggi competitivi e il potenziale di innovazione riunendo le risorse e i soggetti coinvolti attorno a una visione del futuro basata sull'eccellenza²⁶.

È importante sottolineare la logica *bottom-up* alla base di questi strumenti che non solo danno ai territori libertà di decisione su quali attività privilegiare, ma presuppongono il coinvolgimento di diversi *stakeholders* presenti del territorio (imprenditori, università, associazioni di categoria e istituti di ricerca) al fine di massimizzare la conoscenza ed il *commitment* territoriale nella formulazione delle diverse strategie.

La Regione Veneto in particolare ha presentato nel Luglio del 2015 in un documento riassuntivo la nuova versione della *Smart Specialisation Strategy*²⁷ individuando, seguendo la metodologia proposta nella "*Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS3)*",

²⁴ Nel rapporto redatto da Fabrizio Barca nel 2009 una politica *place-based* viene così definita: *è una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati, adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica place-based gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione.*

²⁵ Fonte: *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations*, Maggio 2012. Scaricabile dal seguente link: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

²⁶ Tratta da <http://www.regione.veneto.it/web/attivita-produttive/Smart-Specialisation-Strategy>

²⁷ Scaricabile al link: <http://www.regione.veneto.it/web/attivita-produttive/Smart-Specialisation-Strategy>

quattro ambiti strategici di specializzazione (vedi figura 11):

- *Smart Agrifood,*
- *Sustainable Living,*
- *Smart Manufacturing,*
- *Creative Industries.*

L'allocazione finanziaria del POR FESR²⁸ 2014-2020 della regione Veneto dedica il 44% dell'intero budget (264.500.000 euro sui 600.310.716,00 euro disponibili) a interventi connessi alla RIS3 suddivisi in tre obiettivi tematici (OT) così ripartiti:

- OT1 – Ricerca e Innovazione (18,99%): al fine di incentivare gli investimenti in R&S, promuovere una maggiore interazione tra il sistema produttivo e i centri di ricerca, garantire un capitale umano adeguato.
- OT2 – Agenda Digitale (12,83%): al fine di diffondere la banda ultra larga nelle principali aree produttive, incentivare il potenziamento dell'ICT per cittadini e imprese, avviare la digitalizzazione dei processi amministrativi e la diffusione di servizi digitali della PA.
- OT3 – Competitività dei Sistemi produttivi (12,25%): al fine di consolidare, modernizzare e diversificare i sistemi produttivi territoriali per favorirne il rilancio, il riposizionamento competitivo, la riqualificazione e la diversificazione produttiva.

²⁸ Programma Operativo Regionale 2014-2020 del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale.

Figura 11– Ambiti di Specializzazione RIS3 Regione Veneto.



Fertilizzazione trasversale

Fonte: RIS3 Veneto 3 luglio 2015.

Ciò che le nuove politiche europee per lo sviluppo urbano intendono promuovere e favorire è il processo di *metropolizzazione*, ovvero di costituzione e consolidamento delle aree metropolitane che ancora non hanno ottenuto un riconoscimento politico amministrativo (Messina, 2013). In particolare la programmazione 2014-2020 del FESR destina almeno il 5% delle risorse su base nazionale ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile: si tratta di un finanziamento di circa un miliardo di euro per ogni *Metro Region* italiana.

La politica di coesione europea, da una politica redistribuiva tesa a sostenere le regioni in ritardo di sviluppo, si trasforma in una politica di sviluppo strategico, volta a potenziare le eccellenze locali.

3.2.2. Governo Nazionale

L'esigenza di un ridisegno dell'apparato istituzionale italiano è permeata anche all'interno del Parlamento che a partire dal 2010 ha concentrato gli interventi di riordino delle istituzioni su tre direttrici: l'obbligo della gestione associata per i piccoli comuni al di sotto dei 5.000 abitanti; il riordino delle province e la costituzione delle città metropolitane; la reintroduzione dei controlli sulla spesa delle regioni (Salvato, 2014).

Per ovviare alla frammentazione dei comuni, la L.142 del 1990 introduceva la possibilità per i comuni di gestire le funzioni associate tramite convenzione, consorzio, comunità montana o unione dei comuni. Tuttavia l'esperienza di questi venti anni ci dimostra che l'esito di tali forme associative non sempre è stato positivo: le unioni hanno fallito qualora costituite solo come piattaforme per il reperimento di finanziamenti, dimostrandosi invece virtuose nei casi di reale condivisione delle scelte decisionali, migliorando effettivamente l'impiego delle risorse utilizzate (Salvato, 2014).

L'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni e dei servizi per i comuni con meno di 5.000 abitanti pone alle regioni una sfida importante in quanto sono queste ultime a dover definire gli ambiti territoriali adeguati ed inquadrare aree omogenee sotto il profilo socio-economico e storico-culturale.

La propensione all'aggregazione volontaria è inoltre rafforzata dalla legge 56/2014 proposta dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Graziano Delrio, che dispone che solo i presidenti delle unioni con più di 10.000 e i sindaci dei comuni sopra i 15.000 abitanti possano essere rappresentati nel consiglio provinciale o metropolitano.

La L. 56 in vigore dall'8 aprile 2014 è il risultato dei tentativi di riforma iniziati dagli ultimi governi (Berlusconi, Monti e Letta) sul riordino delle province. Definite "enti territoriali di area vasta", secondo le disposizioni di legge le province vengono svuotate delle funzioni amministrative (trasferite ai comuni singoli ed associati) e divengono enti elettivi di secondo livello dotati dei seguenti organi: assemblea provinciale (costituita da tutti i sindaci), il consiglio provinciale (sindaci e consiglieri comunali) ed un presidente provinciale eletto per quattro anni tra i sindaci.

Le Città metropolitane²⁹ introdotte dalla legge Delrio ed in vigore dal primo gennaio 2015 sono dieci: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria più Roma Capitale con disciplina speciale. Hanno come finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;

²⁹ Fonte http://www.governo.it/governoinforma/dossier/legge_province/

- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione d'interesse della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Il territorio della città metropolitana va a coincidere con i confini della provincia preesistente, senza la possibilità che a questa vengano annesse altre province limitrofe (nel caso di Venezia tale disposizione è stata fortemente criticata come riportato più avanti nel testo).

In sostanza, le province perdono funzioni e risorse, mentre le città metropolitane ne acquistano di ben più consistenti beneficiando inoltre, in quanto rientranti nel progetto Agenda Urbana di Europa 2020, del 5% del FESR su base nazionale (circa 20 miliardi di euro nel caso italiano) (Salvato, 2014).

Nel marzo 2014 il governo Renzi ha presentato un disegno di legge costituzionale prevedendo il superamento del bicameralismo paritario, l'introduzione del Senato delle Autonomie e la revisione del Titolo V della Costituzione, volto a definire nelle parole del governo *“un sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale (...). Il progetto di revisione costituzionale prevede il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – la cui rigidità ha contribuito ad alimentare un rilevante contenzioso costituzionale – in favore di un decentramento legislativo più razionale e funzionale allo sviluppo economico e sociale del Paese”* (Salvato; 2014).

All'interno del libro curato da Messina e Bolgherini (2014:66) *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Slavato sottolinea come gli interventi di riordino istituzionale dei governi degli ultimi anni (sospendendo il giudizio sul governo Renzi attualmente al lavoro) siano stati ispirati da una logica centralinista essenzialmente motivata dall'urgenza di riduzione della spesa pubblica. Secondo le parole dell'autore si è ricorsi al *“centralismo come scorciatoia per ridurre la spesa, invece di accrescere l'autonomia e la responsabilità delle regioni nel quadro di un coerente disegno federalistico, che richiede un centro con una forte capacità di regolazione, basata sulla conoscenza delle realtà locali, e non il mero esercizio della funzione di controllo amministrativo e contabile.”* Salvato segnala inoltre come il dibattito politico non si sia concentrato né su un'articolazione del territorio in aree vaste veramente funzionali alla crescita e alla configurazione del tessuto economico locale, né abbia fornito informazioni rilevanti alla definizione delle relazioni tra ente intermedio (non necessariamente la provincia) e i livelli di governo superiori.

3.2.3. Governo Regionale ed Amministrazioni Locali

L'articolo 14 dello Statuto della Regione Veneto recita: *“La Regione promuove l'integrazione socio-economica delle funzioni metropolitane del territorio regionale e ne favorisce il governo strategico in stretta collaborazione con le autonomie locali, attuando forme specifiche di coordinamento, anche interregionale, per lo sviluppo del sistema dei servizi e delle infrastrutture di rango metropolitano, con particolare riferimento a reti della mobilità, piattaforme portuali e aeroportuali, logistica, ricerca e università, poli fieristici, poli sanitari di interesse regionale, istituzioni culturali di interesse regionale”*.

Nonostante la chiarezza dell'art. 14, negli ultimi cinque anni il dibattito sul ridisegno istituzionale in Veneto ha visto l'emergere di due posizioni contrapposte: da un lato il governo regionale prone uno schema fortemente accentrato nella figura della Regione, mentendo le singole identità provinciali e promuovendo un'ottica regionale integrata senza polarizzazioni metropolitane; dall'altro i sindaci delle città-provincia propongono modelli aggregativi di area vasta basati sull'integrazione e sulla collaborazione in scala sub-regionale (PaTreVE e ViVRo).

La giunta Zaia si è sempre contraddistinta per una forte avversione ai modelli di sviluppo metropolitano considerandoli contrari alla tradizionale struttura del tessuto urbanistico regionale caratterizzato dalla compresenza di città e campagna. La visione portata avanti dal governatore è quella di un Veneto unito ed autonomo rispetto a Roma sviluppato sull'idea di “Venezia città-stato”³⁰: un modello fortemente gerarchizzato che salvaguardia le realtà istituzionali esistenti (Regione, Province e Comuni) e vede al suo centro la Regione come organo principale di potere e principale responsabile di governo del territorio.

Al centro della promessa elettorale promossa da Lega Nord e dal governatore Zaia c'è la difesa dell'identità territoriale dei veneti quali popolo con una propria tradizione e cultura: modelli di aggregazione metropolitana quali Milano, Parigi e Londra, dove la globalizzazione e l'integrazione di diverse culture hanno sradicato l'identità locale, va contro i fondamenti politici del partito stesso. Inoltre, agglomerati metropolitani indipendenti, destrutturando la dimensione gerarchica fondata sullo schema Regione-Province-Comuni, sottrarrebbero autorità alla Regione, indebolendone il ruolo.

Emblematica è stata la richiesta di ricorso, successivamente bocciato dalla Corte Costituzionale, impugnata dalla giunta veneta in seguito all'approvazione della legge Delrio (L. 56/2014) definita

³⁰ http://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=2518632

dallo stesso Zaia “una riforma allucinante e aberrante”³¹.

Sul fronte opposto si sono invece mossi negli ultimi anni i sindaci delle province venete arrivando a disegnare due poli metropolitani: intorno alle città di Padova, Venezia e Treviso il primo (PaTreVe dibattuta da oltre vent'anni e riproposta da Rossi, Orsoni e Manildo); Vicenza, Verona e Rovigo (ViVRo promossa da Variati, Tosi e Piva) il secondo. L'integrazione di tali agglomerati urbani porterebbe a sinergie virtuose raggiungendo una dimensione funzionale ai flussi che attraversano questi territori già di fatto ampiamente connessi.

Nonostante l'entusiasmo generato sia nel circuito politico locale sia all'interno del mondo dell'impresa e della società civile, il governo regionale si è sempre mostrato contrario a questi progetti arrivando a definirli “*inutili carrozzoni*”. Il dibattito si è concluso con l'elezione a sindaco di Padova nel giugno 2014 di Massimo Bitonci che, in linea con il governo regionale, ha dichiarato di voler rinunciare a qualsiasi ipotesi di integrazione d'area vasta (PaTreVe), ribadendo la volontà di impegnarsi solo su scala provinciale (progetto Grande Padova)³².

Guardando a quanto fatto nella pratica, fino ad ora il governo regionale nel riassetto delle istituzioni locali ha perseguito un percorso di razionalizzazione dei costi e di alleggerimento delle burocrazie preservando l'assetto tradizionale e puntando sull'integrazione attraverso forme di associazionismo comunale.

Attraverso la LR 18/2012, la Regione Veneto ha varato un piano di riordino territoriale che individua gli *ambiti territoriali adeguati e omogenei* per lo svolgimento in gestione obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali; l'obiettivo della riforma è quello di incentivare le unioni di tutti quei comuni (non solo a quelli che al di sotto dei 5.000 sono obbligati dalla direttiva nazionale ad una gestione associata) che siano in grado di raggiungere una dimensione coincidente con quella degli ambiti territoriali adeguati ed omogenei in cui la gestione dei servizi e la programmazione dello sviluppo territoriale coincidono nello stesso contesto locale; ciò permetterebbe di dare vita ad un riordino territoriale non più imposto dall'alto, ma condiviso dai comuni stessi oltre a realizzare il contenimento delle spese (Messina, 2014).

A supporto dei territori nella programmazione di politiche condivise per lo sviluppo la Regione prevede due importanti strumenti: le IPA e i GAL.

- Le *Intese Programmatiche d'Area* (IPA): non costituiscono un istituto amministrativo

³¹ Comunicato stampa N° 1286 del 02/06/2014, Regione Veneto. Consultabile nel sito della Regione al link:http://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=2716771

³² Articolo consultabile al link:<http://www.padovaoggi.it/politica/grande-padova-no-patreve-bitonci-gennaio-2015.html>

intermedio ma sono dei tavoli permanenti per il dialogo e il coordinamento tra i diversi attori locali e tra questi e i livelli superiori di governo al fine di delineare strategie di sviluppo del territorio condivise e coerenti. Attualmente nel territorio sono presenti 25 IPA³³, garantendo una copertura quasi integrale del territorio regionale.

- I *Gruppi di Azione Locale* (GAL) sono enti gestori intermedi attivati in relazione all'iniziativa comunitaria LEADER³⁴ per lo sviluppo rurale. Prevedono la collaborazione di soggetti pubblici e privati, rappresentativi delle diverse realtà socio-economiche di un determinato territorio, ai quali viene demandato il potere decisionale in merito all'elaborazione e all'attuazione delle strategie di sviluppo locale, in linea con gli obiettivi individuati dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR). Attualmente sono stati istituiti 14 GAL.

Questi strumenti rappresentano un'opportunità per gli attori locali di fare rete e raggiungere una massa critica sufficiente per accedere ai finanziamenti europei e tale da consentire lo sfruttamento di economie di scala e di scopo nell'allocazione delle risorse.

Tuttavia, citando Messina³⁵, *“ciò che fa la differenza a questo punto è la capacità dei territori di perseguire obiettivi di sviluppo locale in senso strategico davvero condivisi e in grado di capitalizzare le risorse disponibili con un approccio plurifondo che sia al tempo stesso effettivamente condiviso e sostenuto, tanto dal livello regionale di governo che da quello nazionale. Questo richiede tuttavia un cambiamento significativo del modo di regolazione regionale con un approccio integrato e intersettoriale delle politiche di sviluppo locale in senso strategico.”*

3.3. Metropoli del Veneto Centrale

Come visto nel capitolo precedente, negli ultimi anni l'attenzione alle dinamiche di sviluppo metropolitano è diventata una priorità non solo delle politiche di coesione e sviluppo comunitarie, ma ha anche dato il via ad importanti riforme sia a livello nazionale che regionale.

Nel nostro Paese, l'improvvisa accelerazione sul tema ha trovato la sua ragione non tanto nel contesto di una riflessione sulla necessità di ridefinire il quadro complessivo di governo delle

³³ Per maggiori informazioni: <http://www.regione.veneto.it/web/fsc/ipa-veneto>

³⁴ Leader+ (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) è una delle quattro iniziative finanziate dai Fondi strutturali dell'UE e mira ad aiutare gli operatori del mondo rurale a prendere in considerazione il potenziale di sviluppo a lungo termine della loro regione.

Fonte: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_it.htm

³⁵ A cura di Messina P. e Bolgnerini S., *Oltre le Province, Enti intermedi in Italia ed Europa*, 2014, Padova University Press, pagina 88.

dinamiche urbane e metropolitane, quanto piuttosto nel contesto di un processo generale di revisione della spesa pubblica volto essenzialmente alla riduzione dei costi della politica e delle procedure di governo del territorio (Calzavara, Soriani, Zanetto, 2011:65).

L'urgenza degli interventi di *spending review* ha portato ad individuare soglie demografiche uniformi uguali per tutti, ignorando le diversità degli enti locali nei vari contesti territoriali e regionali (Salvato, 2014:64). La legge 56/2014, pur avendo il merito di aver dato vita effettiva alle città metropolitane rimaste lettera morta dal 2001 (anno della loro introduzione³⁶), prevede che il territorio della città metropolitana coincida con quello della provincia preesistente, senza la possibilità che a questa ne vengano accorpate altre. Tale soluzione, coerente a contesti centralizzati come Roma, Napoli o Torino, male si adatta alla struttura policentrica del Veneto Centrale che vede una sostanziale sfasatura tra l'area metropolita *de facto* e la Città Metropolitana *de jure*.

Il Territorio del Veneto Centrale è un'area che, a partire dagli anni '70, ha attraversato un processo di intensa urbanizzazione frammentata e dispersa interessando sia il settore residenziale che quello produttivo; ciò ha determinato la formazione di una costellazione di realtà di piccole e medie dimensioni nota come “città-diffusa” o “arcipelago metropolitano” (Indovina 1990; 2009). Tale policentrismo implica maggiori difficoltà nella definizione dei reali confini della *city-region* metropolitana.

Nel Rapporto su Venezia Metropoli pubblicato dall'OCSE nel 2010³⁷ la definizione dei confini partiva dallo studio di quattro dimensioni principali:

- *le interazioni economiche,*
- *il sistema delle infrastrutture,*
- *l'ecologia, in particolare il sistema idrico,*
- *la geografia politica.*

Dall'analisi di queste dimensioni i confini proposti dai ricercatori dell'OCSE includevano le tre province di Padova, Treviso e Venezia andando a delineare un'area strettamente integrata che conta al suo interno circa 2,5 milioni di abitanti. Tale area presenta un'economia diversificata che trova una particolare specializzazione in ciascuna delle tre città-provincia: Venezia è un polo turistico e il centro amministrativo regionale, Padova è leader nel terziario e nella ricerca scientifica e tecnologica, Treviso è un territorio industriale e manifatturiero.

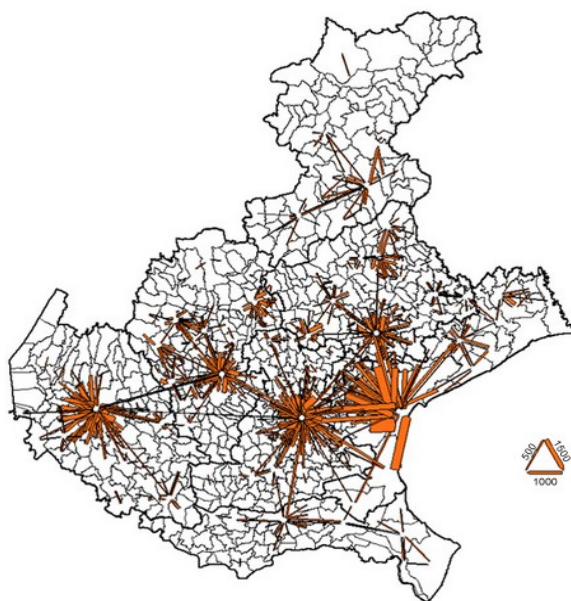
³⁶ Legge Costituzionale 3/2001

³⁷ Consultabile al seguente link: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-rapporto-su-veneziametropoli_9788831707343-it#page1

Sulla scia della soluzione proposta dall'OCSE ma con una rilevante differenza, gli studi più recenti³⁸ concordano su una bipartizione del territorio veneto in due agglomerati metropolitani di riferimento, ben visibili in figura 12:

- Uno di natura policentrica coincidente con l'ambito del Veneto Centrale, baricentrato sull'asse Venezia-Padova e completato dalle province di Treviso da un lato e Vicenza dall'altro;
 - Un secondo, meno consistente in termini quantitativi e territoriali, di tipo principalmente monocentrico, riferito alla centralità urbana del polo veronese.
- (Rovigo risulta essere meglio integrabile al contesto emiliano e Belluno costituisce una realtà montana a sé stante).

Figura 12: spostamenti di origine-destinazione intercomunali per motivo di lavoro, 2001.



Fonte: Elaborazioni Regionali Veneto – Direzione Sistema Statistico Regionale e Università di Padova – DCT Lab.
Trasporti su base ISTAT

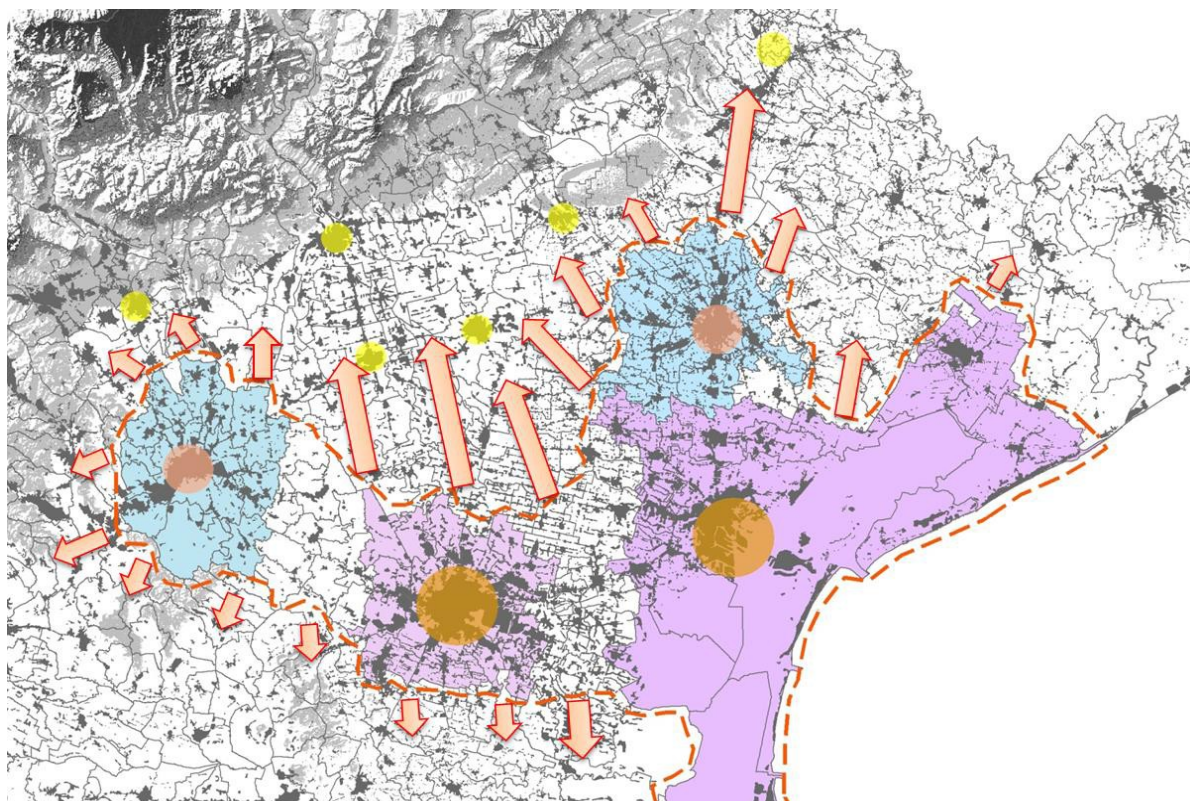
L'area del Veneto Centrale compresa tra Padova, Venezia, Treviso e Vicenza nonostante manchi di un nucleo urbano centrale, presenta i caratteri tipici di un agglomerato metropolitano. E' infatti un territorio strettamente connesso nelle sue parti da rapporti di “*interdipendenza funzionale*” e di “*elevata integrazione economica e sociale*” (Fregolent, 2013). Si tratta di un'area metropolitana di

³⁸ Si veda *Economia e società regionale*, 2013, Franco Angeli s.r.l.; e lo studio condotto da FOIV, *La città metropolitana veneta*, 2015.

fatto per dimensioni demografiche (2,6 milioni di abitanti, comparabile con Toronto e Barcellona), che produce un Pil di 40 milioni di dollari l'anno, al pari di Londra e Stoccolma, ma caratterizzata da una forte frammentazione politico-istituzionale. La policentricità ha le potenzialità di creare sinergie ma la loro realizzazione richiede una pianificazione strategica condivisa (OCSE, 2010).

Si legge nel rapporto OCSE 2010 (pagina 232): *"I flussi di pendolarismo, le relazioni economiche e altri collegamenti funzionali indicano che il territorio del Veneto centrale sta diventando sempre più un "sistema urbano" di cui la popolazione fa esperienza quotidiana e che sta soppiantando le Province. Ciò significa che azioni a livello locale hanno ricadute sulla città-regione (...). Le diverse aree locali stanno diventando sempre più interdipendenti tra di loro e avranno la necessità di coordinare la loro attività in modo da tenere sotto controllo gli spillover: se si prendono in considerazione solo le ricadute locali c'è il rischio di sotto-investire (spillover positivi) o di sovra-investire (spillover negativi)"*.

Figura 13: Metropoli del Veneto Centrale.



Fonte: Studio FOIV, *La città metropolitana veneta*, 2015

Alla luce di queste profonde trasformazioni e del carattere policentrico, il rapporto OCSE mette in evidenza tre grandi *sfide* che la *city-region* del Veneto centrale (visibile in figura 13) deve affrontare:

- *Sviluppo della capacità d'innovazione e potenziamento dell'inclusione nel mercato del lavoro.* Viene suggerito di:
 - capitalizzare sulla capacità imprenditoriale diffusa nel territorio e sulla propensione all'export di molte aziende;
 - aumentare la capacità d'innovazione;
 - favorire la costruzioni di legami tra università e impresa;
 - fornire servizi di *business development* per l'ingresso delle PMI nei mercati globali;
 - attuare una riforma fiscale competitiva;
 - velocizzare la giustizia civile;
 - integrare le categorie escluse (lavoratori anziani, donne ed immigrati).
- *Miglioramento della mobilità e dei collegamenti.* In particolare la costruzione di una rete di trasporti metropolitana, una riduzione della dispersione urbana e l'agevolazione dei collegamenti inter-azinedali.
- *Riconoscimento e integrazione di una sensibilità ambientale condivisa.* Vengono segnalate³⁹ in particolare la scarsa qualità dell'acqua, la diminuzione delle risorse idriche, le perdite elevate nella rete idrica e la diminuzione della qualità dell'aria.

Queste misure permetterebbero d'internalizzare gli *spillover*, sfruttare a pieno le sinergie tra territori e dare un impulso alla competitività della regione.

Tuttavia per affrontare tali sfide è necessaria una governance metropolita coordinata: la forte frammentazione politico-amministrativa impone evidenti difficoltà al governo di area vasta e azioni di *policy* per lo sviluppo richiedono capacità progettuali e organizzative condivise nonché un modello istituzionale sostenibile ⁴⁰ (Messina, 2014).

La pianificazione politica potrebbe essere migliorata in due modi: attraverso il rafforzamento della coordinazione tra la Regione e i governi locali e l'incentivazione della cooperazione intermunicipale.

Un modello efficace di governace prevede pertanto due direttrici di coordinamento, una orizzontale ed una verticale, ed andrebbe a configurarsi su tre livelli amministrativi: le municipalità raggruppate in organizzazioni coordinate e funzionali al livello più basso, la Città Metropolitana a quello

³⁹ Pagina 13 rapporto OCSE 2010 su Venezia Metropoli.

⁴⁰ Per sostenibilità istituzionale si intende "la capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta". Definizione contenuta in Messina P. e Bolgnerini S., *Oltre le Province, Enti intermedi in Italia ed Europa*, 2014, Padova University Press, pagina 22.

intermedio e la Regione a quello più alto.

Divengono pertanto prioritarie:

- la riorganizzazione dei territori in maniera funzionale (in particolare in Veneto si sono dimostrate virtuose le realtà in cui gli ambiti territoriali delle unioni di comuni e dei GAL coincidono con l'ambito della rispettiva IPA).
- La definizione degli ambiti di competenza e responsabilità affidati alla Città Metropolitana.
- Il ridimensionamento delle funzioni della Regione inevitabilmente destinata ad un ruolo di moderatore degli equilibri in gioco (necessario mantenere un equilibrio tra le aree metropolitane e quelle periferiche e gestire i diversi colori politici che all'interno dei vari livelli di governo dell'area potrebbero costituire limiti alle possibilità di coordinamento) e di interlocutore con i livelli successivi di governo (Stato nazionale e organi comunitari).

Infine è importante ricordare che la riorganizzazione istituzionale non esaurisce il tema dello sviluppo metropolitano ma ne costituisce uno dei presupposti. Al riordino istituzionale dovranno accompagnarsi processi di sviluppo su scala metropolitana in diversi settori strategici quali: i trasporti e la logistica, la gestione delle aree dismesse e la riqualificazione dei distretti industriali, il rinnovamento delle infrastrutture, progetti d'integrazione e collaborazione tra i diversi atenei nel territorio. Sarà necessaria la creazione di visioni condivise e la promozione di approcci strategici allo sviluppo urbano e territoriale al fine di diffondere una gestione progettuale efficace su area vasta (Calzavara, Soriani, Zanzetto, 2013).

4. CONCLUSIONI

Ritornando alla domanda centrale sulla quale si vuole strutturare il testo, ossia **“quali sono le alternative di riorganizzazione socio-economica promosse nel territorio per riportare il Veneto ad essere promotore di crescita e sviluppo?”** appare chiaro che, per quanto detto fin ora, la scommessa sul rilancio del nostro territorio passa necessariamente per un modello di sviluppo metropolitano: le *city-region* grazie al loro potenziale competitivo (maggiori economie di scala e di scopo, internalizzazione degli *spillover*, sfruttamento delle sinergie tra territori) hanno dimostrato di essere i migliori strumenti per affrontare le sfide dell'economia globale.

Una prima conferma della validità di tale affermazione arriva dalla teoria del federalismo fiscale che nella sua determinazione empirica bene si adatta al concetto di Città metropolitana: una giurisdizione disegnata funzionalmente ai flussi che la attraversano, dotata di un determinato grado di autonomia fiscale e amministrativa, inserita in un sistema di dipendenza gerarchica su più livelli di governo. Un governo di area vasta in tal senso soddisfa il principio di equivalenza fiscale (Olson) e bene si adatta ad amministrare i benefici derivanti da una soluzione decentrata (Oates e federalismo funzionale); inoltre, la diffusione di diversi agglomerati metropolitani concorrenti incentiverebbe meccanismi di competizione virtuosa, non solo dal punto di vista economico ma anche sul fronte della rappresentanza politica (Tiebout, federalismo competitivo e di seconda generazione).

Pur nei limiti di una modellizzazione della realtà basata su ipotesi spesso troppo stringenti e poco veritiere, la teoria economica offre strumenti e obiettivi per la sostenibilità nel tempo di un governo decentrato su area vasta (trasferimenti intergovernativi e meccanismi di finanza propria) che hanno senz'altro ispirato le riforme di governance territoriale nei diversi paesi OCSE.

In secondo luogo, come palesato nei rapporti *Territorial Reviews* condotti dall'OCSE e come misurato dall'*EU Regional Competitiveness Index - RCI 2013*, l'economia moderna cresce e si sviluppa in quelle regioni in cui i territori si sono organizzati secondo modelli di integrazione metropolitana, dimostrandosi, attraverso lo sfruttamento delle sinergie tra le realtà virtuose locali, i migliori *driver* per l'innovazione e il benessere.

Preso coscienza di tali assunzioni, la domanda che sorge spontanea è: **quanto lontani siamo dalla realizzazione della Metropoli del Veneto centrale?**

Come dimostrato dal *RCI 2013*, il Veneto e l'Italia in generale, si trovano in forte ritardo rispetto

alle dinamiche già in atto nel resto dell'Unione Europea e ciò costituisce un elemento di grave destabilizzazione per l'economia del nostro territorio, incapace di attrarre capitali e di innescare meccanismi di innovazione e crescita.

L'opportunità maggiore per recuperare tale ritardo ci viene offerta dalla programmazione europea : “utilizzare il territorio come piattaforma per l'innovazione”⁴¹ diviene il nuovo paradigma delle politiche di coesione e sviluppo comunitarie che per il decennio 2010-20 hanno scommesso su modelli di integrazione metropolitana seguendo un approccio *place-based*.

Tali posizioni in Veneto sono state ampiamente condivise sia dal mondo dell'impresa (Confindustria Veneto con il *Manifesto del Nuovo Manifatturiero*) sia dalla società civile (da diversi anni accademici e studiosi dibattono sui vantaggi offerti dall'introduzione di meccanismi di governo di area vasta).

Il Governo nazionale, negli ultimi anni, sta lentamente avviando un processo di riforma delle istituzioni che potrebbe rappresentare il trampolino di lancio per una riorganizzazione funzionale ed efficiente dei territori; tuttavia l'eccessiva attenzione al contenimento della spesa pubblica, i recenti casi di corruzione nei livelli di governo decentrati e le forti frizioni a livello regionale provenienti dall'ambiente della politica, rischiano di rallentare (se non deviare del tutto) il processo di cambiamento.

In particolare la legge Delrio (56/2014), pur avendo il merito di dare finalmente avvio al processo di revisione delle istituzioni, risolve la questione delle città metropolitane nella sostituzione di queste alle province preesistenti: tale logica, dettata dall'esigenza di stabilire criteri uniformi per rispondere all'urgenza di *spending review*, come dimostrato precedentemente nel caso del Veneto centrale appare inappropriata.

A tal proposito è utile sottolineare la riluttanza dimostrata dalla Regione Veneto: al contrario di Lombardia e Toscana, che hanno palesato l'esigenza di non limitare la città metropolitana alle province capoluogo ma di allargarle anche alle città limitrofe (Milano-Monza e Firenze-Prato-Pistoia), la giunta regionale veneta di fatto non solo non si è espressa sul caso di Venezia, decidendo di fatto di non decidere e di lasciar fare al governo centrale⁴², ma addirittura ha presentato un ricorso, successivamente bocciato dalla Corte Costituzionale, contro l'approvazione della legge 56/2014 definendola “una riforma allucinante ed aberrante”⁴³.

⁴¹ Corò e Messina, 2013

⁴² Messina in *Economia e società regionale*, 2013, Franco Angeli s.r.l., pagina 53.

⁴³ Comunicato stampa N° 1286 del 02/06/2014, Regione Veneto. Consultabile nel sito della Regione al link:http://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=2716771

Scrive Messina (2014:87): *“la resistenza della Regione Veneto alla costituzione della città metropolitana di Venezia (...) è spiegabile con un'evidente diffidenza nei confronti di un cambiamento di equilibri che, in un'epoca di tagli della spesa pubblica in cui non è più possibile attuare politiche distributive, finirebbe con lo spostare inevitabilmente il baricentro dello sviluppo (e della politica) dalla provincia della campagna urbanizzata alle città capoluogo di Padova e Venezia, con la conseguente trasformazione del modo di regolazione prevalente, più aperto alla pianificazione strategica del territorio e a nuove politiche regolative, che trova impreparata la classe politica al governo, ancora espressione della periferia”*.

Nella realtà dei fatti si presentano pertanto quei limiti che la teoria economica (ed in particolare la scuola di *public choice*) sottolinea in riferimento alla dinamica politica: individui che, pur rappresentanti di una molteplicità di interessi, agiscono massimizzando la probabilità di rielezione privilegiando progetti con rientri nel breve termine anche se meno vantaggiosi rispetto ad altri che richiedono un orizzonte temporale maggiore.

Una classe politica nazionale troppo orientata a obiettivi di bilancio di breve termine e una giunta regionale fortemente ancorata ai modelli amministrativi tradizionali e indisposta a cedere poteri e responsabilità ai livelli di governo inferiori, rappresentano gli ostacoli maggiori al progresso in senso metropolitano dell'area vasta centro-veneta. Quella che nella teoria economica viene vista come un'inefficienza allocativa, nella realtà dei fatti rappresenta una grave miopia istituzionale nonché un'importante occasione sprecata.

Conteggio parole: 14.687

Riferimenti Bibliografici

BARCA F., 2009, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*. Scaricabile al link:
http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20%28capitoli%201%20e%205%29_ita%2001_07_2010.pdf

BOADWAY R., SHAH A., 2009, *Fiscal Federalism – Principles and Practice of Multiorder Governance*, 1ª edizione, New York: Cambridge University Press.

BOLGHERINI S., MESSINA P. a cura di, 2014, *Oltre le province- Enti intermedi in Italia e in Europa*, 1ª edizione, Padova: Padova University Press.

BROSIO G., PIPERNO S., 2009, *Governo e Finanza Locale – Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale*, 4ª edizione, Torino: G. Giappichelli Editore.

CALZAVARA A., SORIANI S., ZANZETTO G., 2013, *Linee del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta*, contenuto in *Economia e società regionale XXXI (1) 2013*, Milano: Franco Angeli s.r.l., p.64-88

CONFINDUSTRIA VENETO, 2015, *Il Manifesto del Nuovo Manifatturero*, scaricabile al link:
<http://www.confindustria.veneto.it/confindustria/veneto/contents.nsf/documenti?openform>

CORÒ G., GURISATTI P., 2013, *Capacità locali. Per una nuova economia dei territori produttivi*. contenuto in *Economia e società regionale XXXI (1) 2013*, Milano: Franco Angeli s.r.l., p.11-46

CORÒ G., MESSINA P., 2013, *Lo sviluppo riparte dai territori*, contenuto in *Economia e società regionale XXXI (1) 2013*, Milano: Franco Angeli s.r.l., p.7-10

EUROPEAN COMMISSION, 2012, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart*

Specialisations (RIS 3); scaricabile al seguente link: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

FIORILLO F., ROBOTTI L. a cura di, 2007, *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano: Franco Angeli s.r.l.

FONDAZIONE NORD EST, 2015, *Rapporto Nord Est 2015*, Marsilio editori.

FOSSATI A. a cura di, 2000, *Economia Pubblica*, Milano: Franco angeli s.r.l.

FOSSATI A., LEVAGGI R., 2001, *Dal decentramento alla devolution. Il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Milano: Franco Angeli s.r.l.

FONDAZIONE VENEZIA 2000 edizione italiana a cura di, 2010, *OECD Territorial Reviews: Rapporto su Venezia Metropoli*, 1ª edizione, Venezia: Marsilio Editori (consultabile al link: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-rapporto-su-veneziametropoli_9788831707343-it#page1).

FREGOLENT L., 2013, *Verso l'area metropolitana*, contenuto in *Economia e società regionale XXXI (1) 2013*, Milano: Franco Angeli s.r.l., p89-99

GIANNONE C., 2006, *Il Federalismo Fiscale – Teoria e Pratica*, Milano: Franco Angeli s.r.l.

MESSINA P., 2013, *Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*, contenuto in *Economia e società regionale XXXI (1) 2013*, Milano: Franco Angeli s.r.l., p. 46-63

REGIONE DEL VENETO, 2015, *Documento di Strategia di Ricerca e Innovazione per la Specializzazione Intelligente* (scaricabile al link: <http://www.regione.veneto.it/web/attivita-produttive/Smart-Specialisation-Strategy>)

REGIONE DEL VENETO, 2014, *Rapporto Statistico 2014. Percorsi di crescita*, Regione Veneto: Zaccaria Editori s.r.l. (scaricabile al link: <http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/RapportoStatistico2014/index.html>)

ROSEN H. S., GAYER T., 2014, *Scienza delle Finanze*, 4^a edizione, Milano: McGraw-Hill Education (edizione italiana a cura di Chiara Rapallini)

SALVATO M., 2013, *La politica di riordino istituzionale in Italia fra luci ed ombre*, contenuto in *Economia e società regionale XXXI (1) 2013*, Milano: Franco Angeli s.r.l., p.108-130.