

La Crisi Italiana. Ipotesi sul Federalismo Possibile.

by

Michele Boldrin[†]

and

Aldo Rustichini[‡]

First Version: April 1994

This Version: May 1994

If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. [. . .] In the compound republic of America the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments [. . .] Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself.

(James Madison, *Federalist* 51)

[†] J.L.Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University.

[‡] C.O.R.E., Université Catholique de Louvain.

Indice.

1. Introduzione.	2
1.1 <i>La crisi italiana.</i>	3
1.2 <i>Una Formulazione più concreta dei problemi.</i>	5
1.3 <i>Chi federare, e come?</i>	20
2. Market Preserving Federalism.	24
2.1 <i>L'idea di fondo.</i>	24
2.2 <i>Giochi redistributivi e crisi di legittimità.</i>	25
2.3 <i>Beni pubblici locali e principio di sussidiarietà.</i>	33
2.4 <i>Assicurazione e redistribuzione.</i>	40
2.5 <i>Un piccolo elenco di principi teorici.</i>	45
3. Esame delle proposte oggi in discussione.	48
3.1 <i>Proposta della Bicamerale.</i>	48
3.2 <i>Alcune obiezioni tecniche al federalismo</i>	54
3.3 <i>Il Breviario di Assago.</i>	57
3.4 <i>La Posizione della Sinistra</i>	63
3.5 <i>Relazione della Commissione per la Riforma della Finanza Regionale</i>	68
4. Alcune modeste proposte.	73
4.1 <i>Procedure, nuove Regioni e tempi d'attuazione</i>	73
4.2 <i>Il punto d'arrivo</i>	74
4.3 <i>La fase di transizione</i>	82
Bibliografia	85

1. Introduzione.

Vogliamo tentare d'abbozzare una risposta al seguente quesito: “In che forma, sempre che ve ne sia una, l'ipotesi federalista può contribuire alla risoluzione dell'attuale crisi italiana?”

Per “crisi italiana” non intendiamo riferirci alla fase di recessione ciclica che sembra ora volgere al termine, nè puramente e semplicemente ai fenomeni di diffusa corruzione politica ed amministrativa emersi negli ultimi anni (anche se quest'ultimi vanno ovviamente interpretati come uno dei sintomi più gravi della stessa). Abbiamo in mente piuttosto quel processo di distacco fra società civile e società politica e di degenerazione dell'apparato statale in corso da lungo tempo e che negli anni recenti ha raggiunto livelli non più compatibili con lo svolgimento ordinato delle attività economico-produttive e della stessa convivenza civile. Indicheremo nel prosieguo di questa sezione alcuni dei sintomi a nostro avviso più gravi di tale crisi.

Questa relazione sarà divisa in quattro parti. Nella presente introduzione faremo riferimento al dibattito politico in corso al fine d'individuare quei fattori di crisi sull'eliminazione dei quali ci sembra vi sia un vasto (anche se non unanime) consenso fra le forze politiche e sociali. Taluni di questi fattori risulteranno quantificabili (dimensioni e distribuzione della spesa pubblica, distribuzione del carico fiscale, crescita ed allocazione territoriale del reddito) altri meno (corruzione ed inefficienza dell'apparato politico-amministrativo dello Stato, assenza di concorrenzialità nel sistema politico, estensione delle attività redistributive) e per essi dovremo affidarci al buon senso del lettore onde evitare d'infarcire questa relazione con spezzoni d'ovvia cronaca quotidiana.

La conclusione a cui giungeremo, e che verrà giustificata più avanti, è che l'esistenza di uno Stato centralizzato svolgente oramai quasi solo funzioni redistributive, costituisce una delle ragioni (se non *la* ragione) principale dell'attuale dissesto.

Questo problema molto pratico viene passato attraverso il filtro della teoria economica nella seconda sezione. Pur mantenendo la nostra discussione ad un livello relativamente astratto, crediamo di poter trarre utili lezioni da un'applicazione della modellistica recente ai fattori di crisi elencati nella prima sezione. Questa parte della relazione fa un vasto numero di riferimenti impliciti ed espliciti a contributi scientifici in cui l'argomentazione viene tipicamente condotta attraverso l'uso di modelli matematici. In questa sede abbiamo fatto tutto il possibile per evitare al massimo l'uso della matematica, ci auguriamo questo non renda incomprensibile la sostanza logica degli argomenti ai lettori non familiari con la

letteratura. Ad ogni buon conto le referenze bibliografiche che forniremo di volta in volta dovrebbero essere sufficienti a dissipare eventuali dubbi.

Alla luce di questa disanima teorica esamineremo nella terza sezione alcune delle proposte “federaliste” avanzate in Italia da studiosi e/o organizzazioni politiche. Questo non tanto con l’intenzione di distribuire voti di sufficienza o meno ma per fornire una chiave di interpretazione di tali proposte e per abbozzare una previsione sulle differenti conseguenze che una loro implementazione potrebbe avere.

Poichè è troppo facile criticare le proposte altrui senza avanzarne di proprie, nella quarta ed ultima sezione ci esporremo anche noi al rischio della critica suggerendo la “nostra” versione del federalismo italiano. Utilizzando i principi guida derivati nella seconda sezione e tenendo conto delle specificità e delle caratteristiche proprie della situazione italiana abbozzeremo le linee di fondo d’un progetto di riforma federalista che ha l’ambizione di porsi, com’è giocoforza al momento, quale punto di mediazione fra empirismo riduzionista e massimalismo astratto.

Un’ultima ed importante avvertenza. Come argomentiamo nella seconda sezione è *logicamente insensato pensare alla possibilità d’un puro federalismo fiscale che non s’accompagni al federalismo politico*. Nondimeno noi dedicheremo il 90% della nostra attenzione a questioni fiscali e di spesa pubblica. Questa scelta è motivata dal fatto che oggi in Italia è attorno al nodo fisco-spesa pubblica che si gioca il dibattito sul federalismo. Nondimeno faremo un tentativo nella seconda e quarta sezione di mettere in evidenza l’unitarietà della questione federalista e l’erroneità dei tentativi di trasformarla in una pura riforma di decentramento fiscale.

1.1 La crisi italiana.

Quando ci si pone la domanda del *come* arrivare ad una struttura federale, di quale processo di redistribuzione dei poteri convenga seguire al fine di massimizzare le possibilità di successo occorre anche chiedersi *perchè* si vuole uno Stato federalista e quanto consenso esiste attorno all’una o all’altra delle possibili motivazioni. E’ nostra impressione di osservatori esterni che non si sia fatta una grande chiarezza attorno a questi punti, certamente non fra le principali forze politiche sia di governo che di opposizione, il che spiega almeno in parte, la natura tutta ideologica e basata sulla contrapposizione di grandi principi del dibattito in corso di fronte all’opinione pubblica.

Senza tentare alcuna attribuzione particolare cominciamo allora ad elencare, molto brevemente, quali sembrano essere le ragioni per l'attualità del federalismo e quali problemi particolari ci troviamo a dover risolvere nel nostro paese.

Vi è anzitutto una visione un po' tecnocratica del federalismo come equivalente al decentramento amministrativo-gestionale dell'apparato burocratico dello Stato: uno strumento attraverso il quale si possano ottenere quei guadagni di efficienza e quelle riduzioni dei costi su cui si discute da tempo memorabile. Negli ultimi anni tale motivazione è stata resa più drammatica dalla apparente incapacità della struttura statale esistente di operare un credibile e duraturo contenimento della spesa e del debito pubblico che hanno oramai raggiunto i livelli di guardia a tutti noti. Tanto per intendersi definiremo questa una domanda di *efficienza*.

Strettamente connessa all'esigenza di aumentare l'efficienza dell'apparato pubblico ma logicamente distinta da essa sta quella che abbiamo ritenuto di chiamare la richiesta di *legittimità*. Essa ha trovato espressione eclatante nelle recenti vicende giudiziarie, ma ha radici più profonde nel diffuso rifiuto di uno Stato inefficiente, predatore e continuamente pronto a trasgredire i diritti fondamentali dei cittadini sia attraverso l'azione delle proprie istituzioni, sia attraverso i comportamenti quotidiani della classe politica che tali istituzioni ha sino ad ora governato. Con un linguaggio che andava di moda in Italia qualche tempo addietro, lo "scollamento" fra cittadini ed istituzioni politico-statali causato dalla degenerazione feudal-levantina di quest'ultime si esprime oggi nella ricerca di forme alternative di organizzazione del rapporto cittadino-Stato. Essendo tale degenerazione in gran parte il frutto di una mancanza di controllo dei governati sui governanti la richiesta di poteri più locali e più facilmente identificabili risulta solo naturale. Va notato peraltro che, mentre al Nord tale ricerca di un controllo dei governati sui governanti si esprime nella richiesta di federalismo, in altre regioni del paese e particolarmente al Sud essa sembra spesso esprimersi nel rifiuto dello Stato e delle sue leggi e nella ricerca di un qualche "uomo nuovo" dotato di poteri messianici.

Una terza motivazione ci pare associabile alla richiesta di mercato, di concorrenza, di uscita dello Stato dalla produzione di beni e servizi che sono perfettamente (e più efficacemente) producibili dai privati. Una domanda insomma di riduzione della sfera di vita quotidiana controllata da politici e burocrati e di riappropriazione della stessa da parte dei privati cittadini. Occorre sottolineare che non si tratta di ridurre tale esigenza alla semplice necessità di privatizzare un certo numero di imprese statali o comunali. Essa può

essere compiutamente soddisfatta solo attraverso la progressiva creazione di condizioni che garantiscano l'esistenza ed il funzionamento di un vero sistema di mercato concorrenziale. Uno strano animale, di cui il cittadino italiano ha ben poca esperienza concreta ma di cui si parla abbondantemente tutti i giorni. Chiamiamo questo il bisogno di *concorrenza*.

Vi è infine una domanda di federalismo motivata da ragioni strettamente redistributive: in vaste aree del paese ed in larghi strati della popolazione è venuto maturando un rifiuto verso le politiche più o meno esplicite di redistribuzione territoriale ed interpersonale del reddito che vengono attuate dallo Stato centrale attraverso l'utilizzo della leva fiscale e della spesa pubblica. Giustificata o meno che tale esigenza sia, ci pare fuori dubbio riconoscerle qui quella rilevanza che le recenti vicende politiche non hanno mancato di testimoniare. Chiameremo tale motivazione *redistributiva*.

La tesi che intendiamo sostenere è la seguente.

Questi quattro fattori di crisi sono intimamente legati tra loro ed in un certo qual senso inscindibili. L'esistenza di un sistema istituzionale centralizzato congiunto al forte interventismo dello Stato nella sfera economica ha permesso l'utilizzo redistributivo della spesa pubblica con il fine di mantenere stabile per lungo tempo la coalizione politico-elettorale dominante. Tale monopolio del potere statale ha generato una situazione di scarsa o nulla contestabilità all'interno del mercato politico e di ridotta competitività in quello economico con le conseguenti riduzioni nel livello di efficienza del sistema e di crescita della corruzione e del parassitismo. Per ridare legittimità alle istituzioni statali e ridurre l'enorme inefficienza operativa che le caratterizza risulta necessario introdurre dei fattori di competizione sia sul piano economico che politico. Una riforma in senso federale della struttura dello Stato costituisce uno strumento essenziale per il raggiungimento di questo obiettivo.

1.2 Una formulazione più concreta dei problemi.

Sarebbe opportuno a questo punto fornire una breve descrizione quantitativa dei quattro problemi che abbiamo elencato. Per due di essi (efficienza e redistribuzione) questo è parzialmente possibile utilizzando i dati del bilancio pubblico, mentre una quantificazione del bisogno di concorrenza e del deficit di legittimità che caratterizzano lo Stato e la società

italiana odierni ci appare al di là dei nostri mezzi. Nella migliore tradizione della teoria economica confidiamo però che il lettore possa supplire a questa mancanza di tabelle con un minimo di introspezione.

Con il puro fine di tracciare delle linee guida per l'analisi delle prossime sezioni proviamo comunque a riassumere i problemi di legittimità e concorrenza nei seguenti quesiti:

- (1) In che senso una riforma federale della struttura dello Stato italiano potrebbe accrescere la legittimità dello stesso di fronte alla cittadinanza?
- (2) Quali garanzie vi sono che tale riforma potrebbe anche garantire una maggior durata temporale delle istituzioni statali? In altre parole: in che senso possiamo sostenere che una costituzione federale è più stabile nel tempo di quella oggi esistente?
- (3) In quale modo le istituzioni federali difendono e promuovono la concorrenza e rendono più contestabili, da parte dei singoli cittadini, le posizioni di potere politico ed economico che si possono venire a creare nel tempo?

Il problema che noi abbiamo denominato di *efficienza* può essere opportunamente spezzato in due:

- a) l'esistenza di enormi differenziazioni regionali nella qualità dei servizi resi dalle strutture pubbliche a fronte di un livello di spesa pro-capite molto meno differenziato;
- b) l'incapacità di controllare l'evoluzione della spesa pubblica aggregata e la conseguente crescita dell'indebitamento statale.

Non crediamo di possedere gli strumenti analitici per tentare qui un'analisi del primo fenomeno. Che la spesa pubblica pro-capite sia distribuita sul territorio nazionale in modo tale da non poter essere la ragione delle enormi differenze nella qualità dei servizi forniti è peraltro fatto ben noto [†].

Per quanto riguarda il punto b), seppure anch'esso sia oramai di dominio pubblico, vale la pena ricordare qui alcuni dati essenziali che torneranno utili a motivare l'analisi della seconda sezione e le proposte contenute nella quarta. Per una recente e dettagliata analisi rinviamo il lettore a Morcaldo [1993] ed ai lavori lì citati.

Partiamo anzitutto dal fatto che, rispetto agli altri paesi aderenti all'Unione Europea (UE), l'Italia si caratterizza per non essere riuscita a ridurre durante gli anni '80 il disavanzo di bilancio in proporzione al PIL. Un fenomeno simile si verifica con riguardo al debito: a partire dalla metà degli anni '80 l'aumento del rapporto debito/PIL per il nostro paese risulta più elevato di quello registrato in tutti i paesi membri dell'UE, esclusa la Grecia. E'

[†] Putnam [1993] presenta un convincente sforzo di quantificare tali fenomeni su base regionale.

opinione diffusa, e facilmente suffragabile da dati obiettivi, che questa doppia peculiarità sia dovuta da un lato alla mancanza di un tempestivo incremento della pressione fiscale a partire dalla seconda metà degli anni settanta a fronte di un forte accelerazione della spesa, e dall'altro (in anni più recenti e significativamente negli ultimi sei o sette) da un'incapacità dei vari governi che si sono succeduti a porre sotto controllo la dinamica della spesa a fronte di una pressione tributaria che, avendo raggiunto livelli oramai elevati, non era più incrementabile in modo sostanziale (essa era pari al 45.6% nel 1992).

All'inizio degli anni '70, infatti, il livello del rapporto debito/PIL ammontava al 38.0% a fronte di una media di circa il 44.0% per i paesi membri della Comunità Economica Europea. D'altro canto il fabbisogno del settore pubblico iniziava già allora ad essere completamente fuori controllo (esso era pari al 10% del PIL già nel 1972) e tale rimase anche dopo l'introduzione della riforma tributaria del 1973-74. I vent'anni seguenti sono stati testimoni d'una sequenza di tentativi di rincorsa della spesa da parte delle entrate tributarie, tentativi continuamente frustrati o da successivi incrementi della spesa corrente stessa, oppure (in particolare dalla seconda metà degli anni '80) da una rapida crescita del costo reale di servizio della massa di debito emessa (quest'ultimo essendo oramai pari al 108% del PIL, comporta una spesa per interessi che nel 1992 era superiore al totale dei cespiti da imposte indirette e pari a circa il 75% di quelle dirette, CEr [1993, Tav. 4] e Morcaldo [1993, Tab. A2 ed A3]).

Il problema che abbiamo in mente si può riassumere quindi nei seguenti due quesiti.

- (4) E' possibile ottenere una riduzione del costo del debito attraverso una modifica dei meccanismi istituzionali ed una ridefinizione dell'allocazione territoriale dei poteri di spesa e tassazione?
- (5) E' verosimile pensare che le medesime riforme istituzionali possano anche facilitare il controllo della dinamica di spesa?

E' opinione comune, da noi condivisa, che per quanto riguarda il punto 4) vi sia solo una soluzione compatibile con una politica non-inflazionistica. Procedere ad un progressivo allungamento della maturità del debito accompagnato ad una riduzione del tasso reale d'interesse pagato su di esso. Poichè nella situazione attuale quest'ultimo contiene innegabilmente un premio al rischio piuttosto elevato il tutto si riduce alla necessità di convincere i mercati finanziari che tale rischio è diminuito. Vedremo più tardi, nella quarta sezione, se vi sia o meno ragione di ritenere che una riforma in senso federalista dello Stato italiano possa aiutare nel raggiungimento di tale obiettivo.

Gli effetti sulla dinamica della spesa dell'organizzazione statale e dei suoi meccanismi di decisione sono invece molto più diretti. La situazione italiana si caratterizza per una combinazione particolare di disavanzi concentrati a livello centrale e di decisioni di spesa decentralizzate sia dal lato amministrativo che territoriale. Le amministrazioni centrali e gli istituti di previdenza sociale raccolgono a tuttoggi il 92% delle imposte dirette ed il 94% di quelle indirette; ad esse ed agli istituti previdenziali nazionali fluisce il 95% delle entrate tributarie complessive. Le entrate autonome delle amministrazioni locali (Regioni, Provincie e Comuni) ammontano ad un misero 7.7% della totalità delle entrate delle amministrazioni pubbliche. A fronte di questo accentramento finanziario troviamo un sempre più alto decentramento delle decisioni di spesa: la spesa delle amministrazioni locali, al netto dei trasferimenti fra amministrazioni diverse, è pari al 26.2% della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche. Tale percentuale sale al 42.6% dei consumi pubblici ed al 63% della spesa per investimenti.

Uscite 1992.

	TOTALE	Stato	Enti Prev.	Enti Locali
Redditi da lavoro	164	88	4	72
Cons. interm.	74	24	4	46
Prest. sociali	288	44	206	38
Contr. alla prod.	31	21		10
Interessi	172	162		10
Altre sp. corr.	19	9		10
<i>Totale sp. corr.</i>	748	348	214	186
Investimenti	45	13	3	29
Contr. c/capit.	19	11		8
<i>Totale sp. c/capit.</i>	64	24	3	37
Totale uscite	812	372	217	223

Fonte: IRS. Le cifre sono in migliaia di miliardi. La colonna "Stato" si riferisce sia all'apparato statale che agli Enti Centrali.

Tabella 1.1

Uno sguardo anche sommario alla Tabella 1.1 sottolinea la rilevanza delle spese di natura "locale" sul totale delle spese correnti del settore pubblico al netto delle uscite degli enti

previdenziali. Tale rilevanza è ancor più accentuata per quanto riguarda gli investimenti e le spese in conto capitale.

Il ruolo degli Enti Locali risulterebbe ancor più ingrandito se si fossero presi in considerazione i seguenti due elementi. Le spese attribuite allo Stato o agli Enti Centrali includono le spese per l'istruzione e per l'università (pari ad un totale di circa 58 migliaia di miliardi nel 1991 (Ragioneria Generale dello Stato [1993]) †

Fonti di Copertura Enti Decentrati, 1990.

PAESI	Entrate Proprie (%)	Trasferimenti (%)
Italia	18.6	75.7
Australia	55.6	37.0
Austria (Stati)	72.2	39.8
Austria (EE.LL.)	111.5	14.2
Belgio	50.0	47.0
Canada (Stati)	82.1	19.1
Canada (EE.LL.)	38.1	67.7
Danimarca	53.5	45.9
Francia	67.0	41.3
Germania (Stati)	89.4	12.1
Germania (EE.LL.)	73.1	36.4
Paesi Bassi	21.5	83.1
Regno Unito	18.7	66.6
Spagna	55.0	57.5
Svizzera (Stati)	76.4	28.2
Svizzera (EE.LL.)	91.3	18.9
USA	82.0	17.7

Fonte CER [1993, Tavola 12]. Alcuni totali sommano a più di cento per cento a causa

Tabella 1.2

Le spese dello Stato includono inoltre quelle relative agli apparati che svolgono essenzialmente funzioni di controllo o coadiuvazione degli Enti Locali (Prefetture, Magistrati alle Acque, ecc.). In entrambi i casi si tratta di servizi pubblici decisamente "locali", le cui

† Questi includono sia spese in conto corrente che in conto capitale e solo una porzione di essi va considerata come di pertinenza locale. Il dato fornisce comunque un'idea dell'ordine di grandezza.

decisioni di spesa sono altamente influenzate dalle condizioni socio-economiche delle aree territoriali nelle quali tali branche dello Stato sono localizzate e dall'azione di gruppi di pressione locali.

L'evidenza raccolta in Giarda [1994], seppur limitata alle sole regioni a statuto ordinario, sembra confermare l'ipotesi che stiamo qui avanzando. L'autore sottolinea infatti che "le Regioni si sono avvalse in misura limitata della facoltà di utilizzare spazi di autonomia finanziaria concessi dalle leggi statali, mostrando una scarsa disponibilità verso aumenti autonomi della pressione tributaria" (Giarda [1994, p.7]). Questo vale in particolare per le due più grandi fonti di entrata a disposizione delle regioni, imposte sulla benzina e tasse automobilistiche da un lato e contributi sanitari dall'altro, alle quali corrispondono in modo naturale le due fonti di uscita regionali che sono fonti di continui ripiani da parte dello Stato: la spesa per trasporti e quella sanitaria.

Un'altra misura di questa biforcazione fra origine-destinazione della spesa da un lato e fonti di finanziamento dall'altro si può ottenere mettendo a confronto l'Italia con un gruppo significativo di paesi OCSE con reddito pro-capite vicino al nostro. La Tabella 1.2 riporta, per l'Italia e per dodici altri paesi, le percentuali di copertura, delle spese locali con entrate proprie e con trasferimenti. Per quattro dei sei paesi a costituzione federale abbiamo riportato separatamente le percentuali degli enti locali e quelle degli stati federati, per due di essi (Australia e Stati Uniti) tale suddivisione non era disponibile.

Non crediamo sia necessario tediare il lettore con modelli formali di decisione per giustificare la seguente conclusione. In un sistema sifatto, in cui le entità locali non hanno alcun potere (e quindi alcuna *responsabilità*) sulla copertura della spesa, esse tenderanno naturalmente a massimizzare l'entità (apparente o reale) dei propri bisogni al fine di garantire il massimo livello possibile di "soddisfazione" per i destinatari locali di tali spese. Queste, essendo finanziate a livello centrale attraverso entrate fiscali o accensioni di crediti trasferibili anch'essi allo Stato, non vengono percepite come dei costi dai beneficiari immediati della spesa pubblica locale.

Ecco dunque un'ulteriore questione da porsi:

- (6) E' possibile ristrutturare i meccanismi di decisione delle spese e delle entrate in maniera tale da rendere più trasparente ed immediata la relazione fra costi e benefici per i cittadini? Quale sistema di incentivi è più opportuno adottare a questo fine?

Veniamo ora alla questione forse più delicata, ovvero quella *redistributiva*. Vale la pena sottolineare anzitutto che un'analisi realmente soddisfacente della crisi italiana dovrebbe tener conto sia della natura territoriale di tale attività redistributiva (come ci proponiamo di fare) che di quella interpersonale o fra gruppi sociali. Non vi è ragione di ritenere, infatti, che solo la prima (seppur più evidente) sia l'unica radice del diffuso malcontento e delle ingiustizie ed inefficienze generate da una distorta strutturazione degli incentivi con cui gli agenti economici si confrontano. E' infatti opinione di chi scrive che una delle più drammatiche e negative peculiarità del sistema italiano sia proprio la compenetrazione ed il reciproco offuscamento politico fra redistribuzione territoriale e redistribuzione fra classi sociali e gruppi d'interesse organizzati.

Purtroppo, in parte per le nostre insufficienti conoscenze ed in parte per la natura ben definita del tema che ci siamo proposti d'analizzare, ci vediamo costretti a restringere la discussione solo ai processi di redistribuzione territoriale del reddito generati dall'intervento pubblico. Altri, più capaci di noi, dovranno studiare i meccanismi di redistribuzione fra gruppi sociali e fra generazioni.

Una prima impressionistica immagine della rilevanza di tale fenomeno si può ottenere da un esame del conto consolidato del settore pubblico secondo le due grandi aggregazioni territoriali del centro-Nord e del Sud (Tabella 1.3, pagina seguente).

Il massiccio trasferimento di reddito dal Centro-Nord al Sud lì evidenziato è però solo una parte, seppur rilevante, del processo redistributivo attuato a mezzo della spesa pubblica. Nella stessa maniera in cui il bilancio aggregato dello Stato offusca le differenze fra costi e benefici nelle due grandi aree del paese, limitarsi ad una disaggregazione dello stesso fra Centro-Nord e Sud continua a nascondere la struttura estremamente più intricata (oserei dire subdola) dei flussi di dare ed avere attuata dallo Stato centrale fra le venti Regioni del paese.

A questo proposito risulta di estrema utilità il lavoro di ricostruzione dettagliata della spesa pubblica e delle entrate fiscali su base regionale svolto in questi anni da vari gruppi di ricercatori (vedasi FORMEZ [1992], Fondazione Giovanni Agnelli [1992], Ragioneria Generale dello Stato [1993] e Giarda [1994] per i risultati più significativi). Poichè la mole di dati contenuta in questi studi è troppo vasta per essere qui anche solo parzialmente riprodotta ed è comunque divenuta patrimonio comune degli addetti ai lavori, ci limiteremo a presentare solo alcuni dati di sintesi necessari a sostanziare l'argomento che andiamo sviluppando. Questi dati sono raccolti nelle tabelle 1.4-1.6 .

Conto consolidato del settore pubblico per grandi aree (1988)

	Italia	Centro-Nord	Sud
<i>Entrate Correnti</i>			
Imposte Dirette	146.710	117.222	29.488
Imposte Indirette	109.182	77.967	31.215
Contributi Sociali	149.900	126.066	23.834
Interessi attivi	7.818	5.550	2.268
Vend. beni e serv.	21.666	13.866	7.800
Altre	16.441	10.521	5.920
Totale	451.717	351.192	100.525
Entr. in c/capitale	1.738	1.127	521
Entr. Complessive	453.455	352.409	101.046
<i>Spese Correnti</i>			
Redditi da lav. dip.	151.474	84.674	66.800
Consumi intermedi	61.941	39.767	22.174
Trasf. alle famiglie	186.256	122.371	63.885
Contr. alla produz.	16.717	10.064	6.653
Interessi passivi	90.766	80.925	9.874
Altre spese	10.364	6.737	3.627
Totale	517.551	344.538	173.013
Spese in c/capitale	54.798	33.764	21.124
Spese Complessive	572.349	378.212	194.137
<i>Saldo</i>			
Disavanzo primario (-)	-28.095	55.122	-83.147
Disavanzo corrente (-)	-65.834	6.654	-72.448
Indebitamento netto (-)	-118.834	-25.803	-93.091

Cifre in miliardi di lire. Fonte: Scandizzo [1991]

Tabella 1.3

La Tabella 1.4 presenta un consuntivo regionale delle entrate nette pro-capite, delle spese totali pro-capite e del relativo residuo fiscale: un valore positivo di quest'ultimo indica che l'azione dell'apparato pubblico effettua un prelievo netto di risorse dalla regione in questione, viceversa per un valore negativo.

Residuo fiscale pro-capite per regioni (1989).

Regioni	Entrate nette	Spese totali	Residuo pro-capite
Piemonte	6.390.423	5.290.300	1.100.123
V. d'Aosta	7.544.412	15.861.511	-8.317.099
Lombardia	7.274.966	4.889.624	2.385.342
Liguria	6.402.102	8.220.337	-1.818.234
Trentino A.A.	5.839.034	10.343.461	-4.504.427
Veneto	5.823.802	4.997.369	826.433
Friuli V.G.	6.032.273	8.104.856	-2.072.583
Emilia R.	6.866.064	5.686.317	1.179.747
Toscana	6.036.568	6.333.169	-296.600
Umbria	4.870.608	8.324.410	-3.453.802
Marche	5.354.381	6.383.045	-1.028.664
Lazio	5.905.365	6.985.222	-1.079.858
Abruzzi	4.225.369	7.448.693	-3.223.324
Molise	3.349.679	10.383.715	-7.034.036
Campania	3.228.632	6.423.645	-3.195.012
Puglia	3.386.286	6.559.151	-3.172.865
Basilicata	3.089.402	10.547.192	-7.457.790
Calabria	2.652.144	8.537.772	-5.885.629
Sicilia	3.267.712	6.838.494	-3.570.782
Sardegna	3.883.212	8.341.081	-4.457.869
<i>Italia</i>	5.265.594	6.452.102	-1.186.508

Valori assoluti pro-capite. Fonte: Maggi e Piperno [1992]

Tabella 1.4

Valori pro-capite delle varie categorie d'entrata (1989).

Regioni	Imp.ste Dir.	Imp. Ind.	Contr. Soc.	Totale Entrate
Piemonte	3.510.659	2.422.333	3.303.104	9.236.096
V. d'Aosta	3.708.601	3.355.479	2.601.405	9.665.485
Lombardia	4.012.575	2.682.040	3.919.903	10.614.517
Liguria	3.433.905	2.622.387	2.864.591	8.920.882
Trentino A.A.	3.008.090	2.583.376	2.705.502	8.296.968
Veneto	3.117.714	2.372.771	2.803.731	8.294.216
Friuli V.G.	3.296.865	2.469.668	2.866.823	8.633.356
Emilia R.	3.741.170	2.742.266	3.058.591	9.542.027
Toscana	3.278.798	2.460.442	2.863.402	8.602.641
Umbria	2.607.851	2.083.010	2.558.829	7.249.690
Marche	2.715.866	2.413.613	2.410.270	7.539.749
Lazio	3.350.777	2.426.192	3.392.604	9.169.574
Abruzzi	2.118.723	2.023.563	1.894.205	6.036.490
Molise	1.699.835	1.645.532	1.341.281	4.686.648
Campania	1.671.576	1.532.811	1.677.754	4.882.141
Puglia	1.718.354	1.624.864	1.436.921	4.780.139
Basilicata	1.583.431	1.546.851	1.443.562	4.573.844
Calabria	1.327.618	1.407.837	1.114.457	3.849.912
Sicilia	1.659.568	1.587.400	1.449.239	4.696.206
Sardegna	1.957.237	1.931.007	1.628.160	5.516.404
<i>Italia</i>	2.831.820	2.193.606	2.604.052	7.629.478

Valori assoluti pro-capite. Fonte: Maggi e Piperno [1992]

Tabella 1.5

Le Tabelle 1.5 e 1.6 presentano, sempre su base regionale e pro-capite, una suddivisione più dettagliata delle medesime entrate e spese. Si noti che i dati relativi alle entrate riportati in Tabella 1.5 sommano ad un totale superiore a quello riportato in Tabella 1.4 in quanto quest'ultime sono state calcolate al netto dei contributi previdenziali. Similmente le spese riportate in Tabella 1.6 non risultano identiche ai consuntivi raccolti in Tabella 1.4 in quanto provenienti da fonte distinta e relativi ad un anno differente (1991 verso 1989).

Ripartizione delle spese nelle regioni (1991).

Regioni	Totale Stato	Totale pensioni	Totale generale
Piemonte	4.561	4.089	8.650
V. d'Aosta	10.230	5.337	15.566
Lombardia	4.296	3.478	7.774
Liguria	6.766	4.877	11.643
Trentino A.A.	8.354	2.940	11.294
Veneto	4.681	2.872	7.552
Friuli V.G.	6.266	3.898	10.163
Emilia R.	4.820	3.912	8.732
Toscana	5.388	3.850	9.237
Umbria	5.497	3.966	9.463
Marche	4.902	3.356	8.258
Lazio	10.081	2.763	13.444
Abruzzi	5.253	2.956	8.209
Molise	5.222	2.998	8.220
Campania	5.732	2.389	8.121
Puglia	5.137	2.785	7.921
Basilicata	6.124	2.953	9.077
Calabria	5.104	2.932	8.036
Sicilia	5.808	2.848	8.656
Sardegna	6.420	2.745	9.165
<i>Italia</i>	5.736	3.227	8.964

Valori in migliaia di lire pro-capite. Fonte: Giarda ed Emiliani [1994] su dati Istat e Rgs-Igespa

Tabella 1.6

Da questo coacervo di numeri non è molto difficile estrarre alcune semplici ma significative lezioni.

- i)* La redistribuzione avviene non solo dal Nord verso il Centro ed in particolare verso il Sud ma anche da regioni a statuto ordinario a regioni a statuto speciale e da regioni grandi a regioni piccole (Umbria, Liguria e Marche sono più piccole della media ma non a statuto speciale nè localizzate nel Meridione).

- ii)* Dando per ammesso che i flussi di redistribuzione evidenziati in *i)* siano il risultato di scelte intenzionali di politica economica, rimane da spiegare la differenza di trattamento fra una regione e l'altra, pur all'interno di una stessa categoria. E' ipotesi credibile che la condizione fotografata dai dati altro non sia che il prodotto del bilanciarsi di spinte ed interessi particolari che nel corso del tempo si sono appropriati di fette della spesa pubblica seguendo le alterne fortune di differenti coalizioni politiche.
- iii)* La redistribuzione avviene in larga misura dal lato della spesa. Tenuto in debito conto la progressività del meccanismo di tassazione diretta le entrate tributarie risultano infatti proporzionali al reddito. L'opposto vale invece per le spese. La spesa pubblica pro-capite non è infatti completamente uniforme ma, *ceteris paribus*, tende a diminuire quando il livello del reddito cresce. Questo è palese nei dati riportati sopra ed è confermato dai numeri indice riportati nella Figura 1.1 i quali evidenziano non solo la totale mancanza di relazione fra spesa e reddito prodotto ma anche la sostanziale variabilità della spesa pro-capite fra le diverse regioni.

Figura 1.1

Vale la pena d'aggiungere, a questo proposito, che l'apparente minor difformità interregionale che si ottiene aggiungendo la spesa per pensioni alla spesa statale (vedi Tabella 1.6) non inficia il nostro argomento secondo cui la spesa pubblica svolge una funzione di redistribuzione territoriale. A fronte della maggior erogazione di spesa per pensioni nelle Regioni ordinarie del Nord sta infatti un'ancor maggior flusso di contributi previdenziali (presenti e passati) da quelle stesse Regioni alle casse degli istituti di previdenza (vedasi Tabella 1.5). Ci sembra perfettamente legittimo considerare i pagamenti odierni quali rendimenti dei contributi precedenti.

iv) Un esame attento della distribuzione regionale della spesa pro-capite mostra inoltre che il principio costituzionale della uniformità nell'offerta dei servizi pubblici non sembra essere molto rispettato. Questo a meno che non si voglia riconoscere l'esistenza di enormi differenziali di efficienza nella produzione di servizi fra le regioni piccole, autonome o del Centro-Sud e le regioni ordinarie del Nord. In ogni caso numeri sembrano suggerire che delle due almeno una è vera: un controllo centralizzato della spesa non garantisce nè un efficiente utilizzo delle risorse nè una loro equa distribuzione fra i cittadini delle diverse Regioni.

Impatto redistributivo delle varie voci di spesa.

Figura 1.2

v) La Figura 1.2 riporta i valori assoluti della differenza fra la spesa pro-capite sostenuta in ogni regione e quella ipotetica in caso di ripartizione pro-capite uniforme. La redistribuzione avviene attraverso la spesa corrente ed, in particolare, attraverso la spesa per il personale, la spesa per trasferimenti e soprattutto attraverso la previdenza sociale.

Trasferimenti Statali all'INPS per grandi aree, (1991).

Regioni	Trasferimenti
Statuto Speciale	1.476
Ordinarie Nord	685
Ordinarie Centro	708
Ordinarie Sud	1.559
<hr/>	
<i>Italia</i>	1.026

Fonte: Giarda ed Emiliani [1994]. Valori in migliaia di lire pro-capite.

Tabella 1.7

Un'idea più precisa dell'ammontare di redistribuzione interregionale effettuata attraverso il sistema pensionistico si può ottenere dalla tabella 1.7. I trasferimenti pro-capite qui riportati sono pari alla differenza annuale fra prestazioni e contributi pensionistici nell'area territoriale in questione. In altre parole: la centralizzazione delle decisioni di spesa non garantisce che esse redistribuiscano territorialmente le entrate fiscali indirizzandole ad usi produttivi (fornitura di servizi, investimenti, eccetera). Essa permette invece l'effettuazione di una forte redistribuzione territoriale occultata da spese per il personale e previdenziali.

vi) La redistribuzione assistenziale qui descritta non è fenomeno ristretto agli anni più recenti. Una conferma, fra le mille possibili, viene dalla Tabella 1.8 che riporta gli indici dell'effetto redistributivo della spesa pubblica per gli anni 1973 e 1989. Tali indici misurano la differenza fra reddito pro-capite ante e post intervento pubblico: un numero positivo indica quidi che il reddito pro-capite era più alto prima dell'intervento pubblico mentre uno negativo indica che il reddito pro-capite è aumentato a seguito dell'intervento pubblico. Più precisamente l'indice è uguale a $(Y_i - Y_i^m)/(Y_i - d)$ dove

Y_i è il numero indice del reddito regionale lordo pro-capite della regione i -esima, Y_i^m è lo stesso reddito come modificato dall'intervento pubblico e d è il reddito medio pro-capite nazionale.

Indici redistributivi, 1973-1989.

REGIONE	Indice 1973	Indice 1989
Piemonte	8.9	10.6
V. d'Aosta	-4.7	-32.2
Lombardia	14.3	14.5
Liguria	5.2	-2.3
Trentino A.A.	-2.0	-15.4
Veneto	3.1	9.7
Friuli V.G.	-4.0	-3.4
Emilia R.	2.1	10.6
Toscana	-2.2	4.7
Umbria	-9.9	-13.9
Marche	-8.4	1.0
Lazio	3.2	2.6
Abruzzi	-18.5	-14.5
Molise	-33.2	-47.9
Campania	-11.3	-20.9
Puglia	-15.2	-18.8
Basilicata	-35.4	-66.4
Calabria	-35.4	-55.6
Sicilia	-19.2	-23.6
Sardegna	-35.6	-29.0
<i>Italia</i>	10.5	15.5

Fonti: Forte [1978] per Indice 1973, Maggi e Piperno [1992] per Indice 1989.

Tabella 1.8

Chiaramente la redistribuzione cresce nel tempo. E' d'altro lato ben noto che il divario fra il PIL pro-capite del Sud e del Nord Italia non è praticamente diminuito dagli anni cinquanta ad oggi (vedasi per esempio i dati riportati in Faini, Guiso [199?]). Mentre una relazione causale fra i due fenomeni è impossibile da dimostrare in modo incontrovertibile

è nostra opinione che sia l'evidenza empirica che la riflessione teorica ne suggeriscano l'esistenza. In altre parole: la centralizzazione della spesa e delle entrate non garantisce che l'intervento perequativo dello Stato dia esito positivo. Al contrario essa sembra ampliare le differenze e quindi generare una spesa pubblica assistenziale che cresce, anzichè decrescere, nel tempo †.

viii) Vi é inoltre un certo ammontare di evidenza econometrica (vedasi FORMEZ [1992, capitolo 4]) a supporto dell'ipotesi che la spesa per trasferimenti venga esplicitamente utilizzata dall'autorità centrale per la ricerca del consenso elettorale. In parole povere: la redistribuzione regionale in un sistema centralizzato si presta ad essere utilizzata dai governanti a puri fini di costruzione e mantenimento di coalizioni elettorali.

Concludiamo questa lunga disanima con una semplice domanda:

- (7) E' possibile sostenere che un sistema federale rende più difficile un utilizzo a fini redistributivi ed elettorali della spesa pubblica?

1.3 Chi federare, e come?

Prima d'avventurarci nella teoria vale la pena sottolineare un altro, cruciale aspetto della situazione italiana. Qui si affronta la questione federalista in presenza di uno Stato unitario altamente centralizzato che ha operato da circa un secolo per unificare sull'intero territorio nazionale pratiche amministrative ed economiche, standards legali, forniture di servizi pubblici e quant'altro. In quasi tutti gli esempi classici di creazione d'una nazione federale si partiva da un certo numero di stati o regioni indipendenti che trasferivano una serie più o meno estesa di poteri ad una nuova autorità centrale. Le motivazioni fondamentali per questo trasferimento di poteri sono state quasi sempre di ordine politico-militare, o di difesa o espansionistiche (Riker [1987]).

Questa semplice osservazione dovrebbe farci comprendere non solo la novità della trasformazione di cui si discute ma anche la sua intrinseca difficoltà. Le esperienze di altri paesi a regime federale, innegabilmente utili sul piano storico e come fonte di ipotesi concorrenti di ingegneria costituzionale, lo sono molto meno sul piano operativo. L'Italia non va, se va, verso il federalismo per difendersi da una potenziale aggressione esterna, nè per integrare dei mercati regionali troppo piccoli, nè per ricostruire uno stato nazionale la

† Una conferma della natura puramente assistenziale dei cosiddetti interventi programmati di riequilibrio territoriale si può ricavare da un'attenta lettura delle pagine 8-26 di Giarda [1994].

cui identità è andata perduta in una guerra disastrosa, nè tantomeno, si spera, per ottenere un nuovo “posto al sole”.

Mentre non è necessariamente vero che sia più facile accentrare poteri che decentrarli, è senz'altro molto complicato decidere *a quali* entità istituzionali tali poteri vadano attribuiti quando non esiste un consenso generale sulla natura di tali entità e sulla loro legittimità storica e politica a divenire i nuovi depositari di poteri costituzionali ora appartenenti allo stato centrale. Il caso italiano è esattamente di questo tipo: a nostro avviso non esistono oggi in Italia delle entità territoriali decentrate che possano costituire *immediatamente* e così come sono lo scheletro di un futuro stato federale.

I candidati più naturali a svolgere questo ruolo sono ovviamente le venti Regioni esistenti. Molte osservazioni pratiche militano contro questa idea. I risultati raccolti dalla Fondazione Agnelli (Fondazione Agnelli [1993]) sulla ripartizione regionale della spesa e sulle determinanti dei vari livelli di efficienza regionale sono sufficienti da soli a fugare l'ipotesi di costruire un'Italia federale sulle venti regioni di oggi. Troppe e, molte di esse, troppo piccole per essere efficienti. Come vedremo alla fine della seconda sezione vi sono anche delle solidissime ragioni di ordine teorico per opporsi a questa soluzione.

L'eliminazione dell'ipotesi federalismo = regionalismo basata sulle venti regioni esistenti ci lascia però innanzi ad un vuoto propositivo e procedurale non indifferente. Infatti non sappiamo in che cosa l'attuale Stato italiano dovrebbe federarsi nè, di conseguenza, abbiamo un'idea di quale procedura debba essere seguita a questo fine.

Come ci auguriamo di chiarire meglio nella prossima sezione, sia le procedure con cui si arriva alla definizione di un nuovo assetto istituzionale, sia la natura degli agenti che in tali procedure agiscono sono elementi cruciali al fine di determinare la stabilità e credibilità delle istituzioni così create.

Un brevissimo esame[†] delle pochissime (e recenti) eccezioni alla regola del *e pluribus unum* ci permetterà di chiarire ulteriormente le ragioni della nostra insistenza su questo punto e sulla necessità di riconoscere che *le entità di base dello stato federale italiano non sono oggi definite*.

Le eccezioni in questione sono costituite dalla Germania post seconda guerra mondiale, dalla Spagna post-franchista e dal Belgio nell'ultimo biennio.

[†] Raccomandiamo al lettore l'eccellente monografia di Brosio [1994] per uno studio dettagliato delle varie esperienze federali.

L'esempio tedesco non è molto significativo dal nostro punto di vista. La federalizzazione dello Stato unitario tedesco dopo la fine della seconda guerra mondiale non avviene di punto in bianco in quanto una tradizione federale esisteva già prima della seconda guerra mondiale. La repubblica di Weimar possedeva una costituzione di tipo federale che parzialmente rifletteva la precedente struttura anch'essa federale dell'impero prussiano. La legittimità storica dei Laender (o di gran parte di essi) è di ben altra natura da quella delle attuali regioni italiane. Anche dal punto di vista del come decentrare l'esperienza tedesca è purtroppo di scarsa utilità. Notoriamente l'adozione di una costituzione federale nella Germania Ovest venne pilotata dagli alleati a fronte di uno stato nazionale distrutto dalla guerra e dalla separazione fra Est e Ovest, il che impedisce di considerarla come un processo di federalizzazione spontanea d'uno stato unitario.

La recente creazione di uno stato federale in Belgio, a seguito delle modifiche alla carta costituzionale avvenute nel 1989, appare invece più significativa dal nostro punto di vista in quanto di vera e propria federalizzazione di uno Stato precedentemente unitario si tratta. Occorre anzitutto riconoscere come essa sia stata motivata *fondamentalmente* da ragioni linguistiche, religiose e culturali. La netta divisione del paese in due gruppi che, a torto o a ragione, si ritengono da lunghissimo tempo "etnicamente" distinti ha semplificato il processo rendendo la separazione un evento gradito alla quasi totalità della popolazione. Una situazione analoga non mi pare esista nel nostro paese. Aldilà dei cento dialetti e dei mille campanili (e forse anche per questo) pare impossibile tracciare precisi confini antropologici che dividano la penisola in poche regioni ben definite e riconosciute come tali dalla stragrande maggioranza dei cittadini. Certo questo si può sempre fare a mezzo d'un atto di fede e di qualche forzatura storica, ma ad ogni classificazione storico-antropologica di questo tipo è facile contrapporne un'altra, egualmente legittima ma sfortunatamente incompatibile con la precedente quando si arriva ai confini.

Alcuni insegnamenti si possono comunque trarre dall'esperienza belga: a) una transizione pacifica da stato unitario a federazione è possibile, ma richiede tempi relativamente lunghi; b) il suo compimento si realizza attraverso modifiche sostanziali alla legge costituzionale che richiedono un vasto consenso fra i cittadini e le varie forze politiche; c) in presenza di sostanziali differenze regionali nella spesa pubblica il processo di federalizzazione tende a generare spinte di natura politica per un riallineamento verso l'alto della spesa pubblica regionale (si veda a questo proposito Brosio [1994, p. 182]); d) le fonti di

conflitto più aspro sono regolarmente associate a questioni di redistribuzione interregionale (come nel caso del sistema pensionistico in Belgio).

L'esperienza spagnola, che é ben lungi dall'essersi compiuta e la cui direzione finale non appare per nulla determinata, crediamo vada interpretata al momento più come un processo di decentralizzazione non omogenea di alcune funzioni dello stato centrale che non come la creazione di uno stato federale. Anche in questo caso le differenze culturali e linguistiche hanno svolto e svolgono un ruolo cruciale nella definizione delle autonomie e nell'identificazione delle funzioni statuali ad esse delegate. La decentralizzazione infatti è avvenuta in maniera molto forte nelle regioni caratterizzate da una forte diversità etnico-linguistica (Canarias, Catalunya, Pais Vasco, Galicia), mentre procede a rilento ed incontra resistenze nelle altre aree del paese.

In secondo luogo l'esperienza spagnola insegna che un decentramento del potere di spesa che non sia accompagnato da un analogo decentramento della responsabilità di provvedere *direttamente* alla copertura di tali spese produce effetti estremamente gravi sulle finanze pubbliche e crea un meccanismo di contenzioso senza fine fra i diversi livelli di governo. Infatti negli ultimi dieci anni le Comunidades Autonomas hanno fatto crescere la spesa in modo vertiginoso e completamente svincolato dall'andamento della pressione fiscale, hanno esercitato una continua e conflittuale pressione sullo Stato centrale per ottenere finanziamenti addizionali, hanno costituito infine il fattore principale dietro alla grande crescita del debito pubblico spagnolo (si vedano a questo proposito Ministerio de Economia y Hacienda [1991] e Añoveros e Marugan [1993]).

Chiudiamo quindi con altre due domande:

- (8) Con quali criteri vanno scelte le entità che dovrebbero comporre un'eventuale Italia federale?
- (9) Chi e con quali procedure dovrebbe compiere questa scelta?

2. Market-preserving Federalism.

La nostra analisi del *perchè* il federalismo in Italia è riassumibile nei nove quesiti elencati nella sezione precedente. In questa sezione illustreremo le risposte che la letteratura scientifica ci sembra in grado di dare a tali quesiti. Ovviamente i modelli a cui faremo riferimento non sono stati scritti con in mente la situazione italiana ed occorrerà quindi utilizzare una certa dose di buon senso ed intuizione economica per poter adattare i risultati teorici ai nostri problemi concreti.

2.1 *L'idea di fondo.*

Il dilemma politico fondamentale di un sistema economico viene così riassunto in Weingast [1993a]: “Un governo forte abbastanza da proteggere i diritti di proprietà e garantire il rispetto dei contratti è anche forte abbastanza per confiscare la ricchezza dei propri cittadini”.

La risposta che, sin dai tempi di James Madison, la teoria economica e la scienza politica hanno dato a tale dilemma è che la competizione fra centri di potere politico è tanto essenziale al benessere sociale quanto la competizione fra i produttori privati di beni e servizi. Vi è un consenso oramai diffuso fra gli studiosi che il sistema federalista è quello che, fra i sistemi esistenti, pone le più credibili restrizioni al potere di confisca dei governanti. Tali restrizioni si ottengono grazie ai limiti costituzionali che il federalismo impone al potere discrezionale delle maggioranze politiche.

Detto in parole povere: il principio federalista svolge nel campo politico un ruolo analogo a quello svolto dal libero mercato nel campo economico. Infatti l'uno tende a preservare e difendere l'altro: un sistema di libero mercato può funzionare adeguatamente solo se le posizioni di monopolio economico e politico possono venir continuamente messe in discussione ed eliminate dall'azione di agenti “piccoli”.

Riker [1982] sostiene che la caratteristica essenziale del liberalismo consiste in “un insieme di istituzioni e procedure in grado di assicurare che sia sempre possibile rigettare e rimpiazzare i pubblici ufficiali”. Il problema è dunque quello di creare delle istituzioni tali che gli interessi di parte vengano mantenuti sotto controllo da altri interessi che li controbilanciano: “ambition must be made to counteract ambition” (Madison, *Federalist Papers* no.51).

Dal punto di vista della teoria costituzionale quindi il modello federalista suggerisce un altro meccanismo di divisione dei poteri, verticale anzichè orizzontale, che deve cosider-

arsi come aggiuntivo a quello classico della separazione fra funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria. Questa era l'intuizione originaria dei *Federalist Papers* che è stata poi confermata e raffinata dalla teoria politica moderna.

Ovviamente questo intero filone di letteratura si basa sul rigetto, o meglio l'inversione, dell'assioma "populista" † secondo cui in un regime di democrazia i governanti essendo espressione della volontà del popolo (o almeno della maggioranza dello stesso) dovranno dirigere le proprie azioni di politica economica in una direzione benefica quantomeno alla maggioranza dei cittadini. Dopo "Mani Pulite" non crediamo vi sia necessità d'insistere sulla validità empirica di questa ipotesi.

Vi è una seconda linea di pensiero che giustifica una struttura costituzionale federalista facendo appello all'analogia fra mercato politico e mercato economico. Intendiamo riferirci ai modelli di fornitura di beni pubblici locali che hanno fatto seguito all'iniziale intuizione di Tiebout [1956]. Secondo quest'ultimo un'allocatione efficiente dei servizi pubblici locali si può ottenere permettendo ai cittadini di "votare con i piedi" ‡ in presenza di un numero relativamente alto di entità politiche territoriali che competono fra di loro attraverso l'offerta di "pacchetti elettorali" costituiti da un certo livello di tassazione ed un certo ammontare di beni pubblici. Il modello di Tiebout fornisce dunque la giustificazione teorica all'adozione del cosiddetto principio di sussidiarietà nell'allocatione delle competenze fra diverse entità territoriali.

Ovviamente questa motivazione efficientista dell'organizzazione federalista non contrasta ma, anzi, rafforza quella politica descritta poc'anzi. Non è difficile vedere infatti che la chiave di volta dell'idea di Tiebout è costituita dall'esistenza di una effettiva competizione fra le varie unità territoriali e dall'impossibilità che alcune di esse possano limitare il movimento dei cittadini od estrarre delle rendite ingiustificate da alcuni fattori di produzione. Ed è proprio la creazione di istituzioni che preservino tale concorrenza politica ed eliminino le posizioni di monopolio che costituisce l'idea di fondo del *market preserving federalism*.

2.2 Giochi redistributivi e crisi di legittimità.

Cercheremo di descrivere a parole la struttura logico-formale dell'argomento che andiamo proponendo. La sua rilevanza per ciò che abbiamo definito poc'anzi i requisiti della *legittimità* e della *concorrenza* dovrebbe essere apparente.

† Si veda Riker [1982] per una giustificazione teorica di questa terminologia

‡ Oltrecchè, ovviamente, con la scheda nell'urna.

L'assunto di base da cui muoviamo è che una condizione necessaria perchè il cittadino sostenga i propri governanti è che questi non trasgrediscano i suoi diritti individuali. Perchè questa trasgressione non avvenga è necessario che vi sia da un lato un consenso generalizzato fra i cittadini sulla natura di questi diritti e dall'altro la possibilità di ritirare il consenso politico e di rimpiazzare quei pubblici ufficiali che tali diritti violano.

Questo sarebbe facile da ottenere se i cittadini fossero disposti a ritirare volontariamente il loro supporto politico ai governanti anche in quelle occasioni in cui alcuni di essi sono i beneficiari intenzionali di tali violazioni. Questa seconda circostanza non si verifica molto facilmente, come la recente storia nazionale ci ha dato abbondante occasione di verificare. La ragione per cui questo non si verifica è che non risulta possibile definire in maniera chiara ed univoca il bene comune aldilà di alcune istanze molto particolari (difesa dell'indipendenza territoriale, protezione da atti di violenza criminale, ecc.). In generale occorre piuttosto accettare il fatto che, nella gestione della cosa pubblica, ci si trova più spesso che non in situazioni di *puro conflitto di interesse*. Questo è quello che noi abbiamo definito il problema redistributivo.

Esso è connaturato al funzionamento stesso del meccanismo democratico parlamentare e, per quanto ne possiamo capire, ineliminabile. Come Baron [1989] e Baron e Ferejohn [1989] hanno convincentemente provato, indipendentemente dalle regole che governano il meccanismo legislativo il sistema democratico parlamentare tende non solo a generare ma a premiare la legislazione di tipo redistributivo. Tale legislazione di tipo redistributivo si realizza, nella maggior parte delle situazioni concrete, a mezzo di una eccessiva spesa pubblica. Non solo: tale legislazione tenderà in genere a beneficiare gruppi relativamente ristretti della popolazione a discapito della maggioranza (Becker [1983]).

Il fatto che l'azione redistributiva viene normalmente implementata a mezzo d'una tassazione eccessiva tesa a finanziare un'altrettanto eccessiva fornitura di servizi pubblici implica ovviamente una perdita di efficienza per l'intero sistema economico. Questa perdita d'efficienza costituisce il costo netto dell'attuazione di politiche redistributive cammuffate da politiche di fornitura di servizi o di assistenza pubblica. Di conseguenza la teoria suggerisce di mantenere distinti e legislativamente separati i canali redistributivi da quelli di fornitura dei servizi pubblici.

Questo però non è facile da ottenere. In mancanza di un assetto istituzionale adeguato il potere politico avrà un incentivo a fondere i due canali e, nonostante la perdita di efficienza economica che questo comporta, i beneficiari dell'attività redistributiva non avranno

molti incentivi per opporsi a tali pratiche. In un gioco ripetuto fra cittadini con preferenze diverse e dotazioni differenziate di beni da un lato ed un governo interessato a massimizzare il proprio ammontare di potere dall'altro, l'incentivo redistributivo può generare comportamenti che, pur entrando in conflitto con l'esigenza di legittimità e con i requisiti di concorrenza necessari per lo sviluppo economico, non sono facilmente eliminabili. Infatti è banale rendersi conto che esistono equilibri stabili in cui una porzione della cittadinanza condona le attività predatorie del governo a danno dell'altra parte purchè da tale attività predatoria essa ne possa trarre un vantaggio immediato.

Il fatto che l'attività redistributiva di breve periodo danneggi le prospettive di sviluppo economico nel lungo non porterà necessariamente la maggioranza dei cittadini ad abbandonare la coalizione inefficiente. La ragione di questa affermazione è facile da vedersi considerando un semplice "gioco di coordinazione" fra un grande numero di individui. Qualora l'individuo X decidesse di uscire dalla coalizione "parassitaria" ed entrare in quella "produttiva" generando così un incremento del reddito totale prodotto, un altro individuo Y vedrebbe in questo l'opportunità per compiere una mossa in direzione opposta e cominciare ad estrarre la propria fetta di rendita da trasferimenti. Questo rende il movimento di X da parassitario a produttivo una strategia dominata dalla scelta di rimanere parassitario.

Che il reddito totale prodotto e quindi la fetta spettante ad ogni singolo cittadino sarebbero maggiori se tutti simultaneamente scegliessero la strategia cooperativa non implica che questo possa essere il risultato d'equilibrio (Weingast [1993b]). L'equilibrio "cattivo" si rivela instabile solo quando i costi di mantenimento dello stato redistributivo e della coalizione che lo sostiene divengono così alti che occorre iniziare a colpire anche quelle fette "di confine" della società civile che erano rimaste precedentemente neutrali rispetto al conflitto redistributivo.

Un tentativo, forse azzardato, di compressione teorica dell'esperienza italiana si può ottenere adattando al nostro caso un modello di comportamento elettorale recentemente proposto da Piketty [1993]. Anche se l'autore conduce la propria trattazione in forma molto astratta e matematica è nondimeno possibile esprimere verbalmente quei risultati formali che sono di rilievo per la nostra ricerca.

E' noto che in modelli di decisione politica basati sul meccanismo del 51% (majority voting) ed in cui una molteplicità di individui vota su politiche che hanno effetti redistributivi, è molto difficile ottenere un equilibrio stabile in cui la politica fiscale possa avere

implicazioni redistributive [†]. Questa difficoltà rende abbastanza incomprensibile, agli occhi dello scienziato politico, una situazione di alta ed inefficiente redistribuzione come quella che caratterizza il nostro paese. Questo perchè, in genere, ci si aspetterebbe che voting cycles vengano generati in cui per ogni schema redistributivo proposto ne esiste un altro preferito da una maggioranza degli agenti.

Piketty fa notare come questo risultato di instabilità dipenda crucialmente da due ipotesi: che il tasso di preferenza intertemporale degli agenti è molto alto (al limite: si vota una volta sola) e che gli agenti possono credibilmente impegnarsi sul tipo di voto che daranno nel futuro. Egli mostra peraltro che in una situazione di gioco ripetuto, dove gli agenti sono abbastanza pazienti e dove vi è incertezza sul voto futuro dei membri della propria coalizione, un equilibrio redistributivo può risultare stabile anche se esso risulta essere economicamente inefficiente. Non solo: anche se una modificazione della politica fiscale esistente potrebbe essere tale da migliorare il benessere di una maggioranza degli agenti l'incertezza di questi ultimi riguardo alle possibili politiche future li forza a preferire la politica già in atto.

Dal nostro punto di vista questo esercizio teorico è rilevante per due motivi. Da un lato esso mostra che la composizione delle coalizioni vincenti e la natura della redistribuzione non hanno nessuna correlazione necessaria col grado di diseguaglianza esistente prima che la politica fiscale venisse introdotta. In altre parole: la redistribuzione fiscale può essere del tutto arbitraria e non aver nulla a che fare con un qualsivoglia criterio di “giustizia” o “equità”. In secondo luogo il passaggio da un equilibrio fiscale ad un altro o, in altre parole, il crollo dell'equilibrio esistente avviene in maniera improvvisa e drammatica nonostante le variabili reali su cui esso si basa si muovano in modo lento e continuo. Solo quando il costo di mantenere l'equilibrio esistente diventa grande abbastanza in confronto ai guadagni che le proposte alternative offrono ad una componente abbastanza larga della maggioranza precedente questa trova ottimale modificare il proprio voto e, così facendo, muovere il sistema ad un'allocatione differente.

A noi pare che qualcosa di simile sia avvenuto in Italia solo verso la fine degli anni ottanta [‡]. Le circostanze storiche che hanno determinato tale evoluzione e la natura dei gruppi sociali e politici coinvolti nel gioco sono questioni affascinanti che sarebbe però troppo lungo esaminare in questa sede. Ci accontenteremo di avanzare l'ipotesi che la

[†] Per una rapida introduzione agli aspetti tecnici di questo problema si veda Inman [1987, sez. 3.4.4]

[‡] Si veda Morcaldo [1993] per un'analisi della crescita della pressione fiscale in questo periodo.

nascita della Lega Nord, il supporto popolare alle inchieste giudiziarie note come “Mani Pulite” e lo sfaldamento delle due colonne portanti dell’equilibrio politico-sociale precedente (ossia il PSI e la DC) siano state tutte causate dal medesimo fatto: l’incremento del prelievo fiscale (esplicito e sommerso) al di sopra del livello massimo accettabile dalla piccola e media borghesia del Nord † come “pagamento” del servizio di tenere lontani i comunisti dal potere politico. Questo ha determinato, almeno apparentemente, il crollo dell’equilibrio esistente. Rimane ancora da vedersi se il nuovo equilibrio che si va formando sarà “migliore” di quello precedente e se sarà in grado di dare luogo ad una drastica diminuzione della redistribuzione elettorale e ad un aumento dei livelli di concorrenzialità del sistema.

Per “migliore” intendiamo per ora un assetto istituzionale ed un equilibrio politico che: godano di maggior legittimazione di fronte ai cittadini (domanda (1) della prima sezione), siano più stabili e meno proni alla necessità di continui riaggiustamenti (domanda (2) della prima sezione), permettano maggior contestabilità delle posizioni di potere politico (domanda (3)) e rendano difficile l’utilizzo delle politiche redistributive che non hanno fini esplicitamente riconosciuti di equità ma solamente quello di sostenere nel tempo coalizioni politiche dominanti (domanda (7)).

Come abbiamo accennato poco fa e come una letteratura oramai sterminata conferma, poichè questo si realizzi occorre creare delle regole del gioco che penalizzino le strategie non-cooperative e riducano i costi individuali associati alla scelta di strategie cooperative. L’intuizione di fondo da cui partiamo è che il federalismo *preserva il mercato*, nel senso che limita l’influenza di coalizioni orientate all’appropriazione del reddito prodotto da altri attraverso le leve di politica economica. Tale limite viene indotto dal decentramento del potere politico e dall’eliminazione del monopolio statale che questo comporta. Una costituzione federalista massimizza la contestabilità del mercato politico introducendo competizione anche fra le entità istituzionali, non solo fra i partiti. Questa è la vecchia, ma fondamentale intuizione di William Riker [1964] (e di molti altri prima di lui).

La decentralizzazione del potere politico permette di limitare l’influenza delle coalizioni redistributive. Questo avviene poichè nessuna autorità politica possiede il monopolio delle leve di politica economica. In un sistema federale qualora una giurisdizione tentasse di regolare le proprie attività produttive in una maniera non gradita dai consumatori, le aziende simili presenti in altre giurisdizioni ne otterrebbero un vantaggio competitivo.

† Ferejohn [1987] contiene una semplice razionalizzazione di tali comportamenti elettorali a soglia.

Qualora una coalizione di fattori di produzione tentasse di estrarre un ammontare esagerato di rendite da altri fattori di produzione quest'ultimi avrebbero la possibilità di muoversi in altre giurisdizioni vicine senza eccessivi costi di transazione. Qualora in una giurisdizione un gruppo minoritario di consumatori venisse colpito da una tassazione esagerata su alcuni beni di consumo le giurisdizioni confinanti avrebbero l'incentivo ad attrarre tali consumatori attraverso un trattamento fiscale favorevole dei beni da essi desiderati [†]

Mentre questi principi sembrano rispondere, almeno teoricamente, ai quesiti (1), (3) e (parzialmente) (7) della prima sezione, vi sono due questioni importanti che essi non affrontano. Da un lato essi sembrano suggerire che sarebbe ottimale eliminare qualsiasi forma di redistribuzione, occulta o palese. Dall'altra essi non ci dicono come si garantisce la *sostenibilità di lungo periodo* di un equilibrio federale.

La nostra insistenza sulla necessità di impedire coalizioni redistributive non deve essere interpretata come un'opposizione a qualsiasi politica di redistribuzione dei redditi. Al contrario, come speriamo di rendere chiaro alla fine della presente sezione e poi di nuovo nella sezione quattro, noi riteniamo esplicite politiche di redistribuzione improntate a criteri di equità perfettamente legittime. Ciò ovviamente non si applica a politiche distributive occulte e motivate puramente dalla necessità di mantenere nel tempo una coalizione elettorale come è successo in Italia sino ad oggi. E' con riferimento a questo tipo di redistribuzione che stiamo svolgendo ora la nostra analisi. Mentre ci ripromettiamo di affrontare gli aspetti teorici della questione redistributiva in modo esplicito nella sezione 2.4, vorremmo ora dedicare alcune riflessioni alla questione della sostenibilità. Come dimostra infatti l'esperienza americana post New-Deal non vi è nessuna garanzia che un sistema costituzionale federale sia in grado di mantenere la propria identità a fronte di grandi sconvolgimenti socio-economici [‡].

Dobbiamo dire subito che una risposta semplice e chiara a tale questione noi non l'abbiamo incontrata nè crediamo di poterla fornire in questa sede. Nondimeno è oltremodo importante che, specialmente nella patria di "fatta la legge, scoperto l'inganno", la presenza di una tale difficoltà sia chiara a tutti. Formuliamola così: è possibile riallocare i poteri all'interno di un sistema federale in maniera tale che l'incentivo concorrenziale domini in maniera credibile quello redistributivo e mantenga così la legittimità e vantaggiosità del sistema politico federalista anche nel lungo periodo?

[†] Una recente valutazione empirica dell'impatto della mobilità è in Epple and Romer [1991]

[‡] Si veda Cox [1987, part 2] e Hall et al. [1991, cap. 3, 7 e 9] per un'introduzione.

Dopo tutto che cosa può prevenire la creazione di coalizioni di gruppi d'interesse che, anche se limitate nella loro influenza a livello locale, siano capaci di esercitare pressioni sul governo federale al fine di ottenere rendite redistributive? Per sopravvivere il federalismo richiede restrizioni costituzionali che siano “self-enforcing”, ovvero che rendano impossibile (o non vantaggioso) l'utilizzo dei poteri del governo centrale al fine di modificarle.

I requisiti addizionali a cui andiamo pensando si collocano nella tradizione di quello che, nella letteratura anglosassone, viene definito *constitutional federalism* in opposizione al *contingent federalism* †.

L'idea di fondo è molto semplice. In una situazione di federalismo contingente il decentramento di poteri alle giurisdizioni periferiche ha la natura di un semplice decentramento amministrativo. Il potere ultimo di attribuzione di funzioni e di applicazione della pressione fiscale rimane al governo centrale il quale lo può quindi utilizzare a seconda della contingenza elettorale per favorire o sfavorire la costruzione di coalizioni politiche a livello federale. In tale situazione viene a mancare la credibilità della concorrenza politica fra giurisdizioni come strumento di disciplina delle tendenze predatrici della coalizione di maggioranza che si trova momentaneamente a controllare la leva fiscale. Non solo, è facile vedere come la stessa costituzione federale non sia *self-enforcing* in tali circostanze: ogni qual volta una giurisdizione si venisse a trovare in una situazione accidentalmente negativa essa avrebbe l'incentivo di fare appello al governo centrale per un intervento riparatore. L'esistenza di questa assicurazione genererebbe quello che si usa definire un problema di “moral hazard” fra le diverse giurisdizioni. Ognuna di esse vedrebbe ridotto il proprio incentivo ad una allocazione efficiente delle risorse avendo sempre la possibilità di agire come un free-rider sulle altre attraverso la partecipazione a coalizioni redistributive a livello nazionale ‡.

E' nostra impressione che molte delle proposte di federalismo fiscale che sono circolate in questi ultimi anni in Italia si ispirino a questa visione contingente del federalismo. Cercheremo d'articolare tale giudizio più in dettaglio nella terza sezione. Vorremmo sottolineare qui che un'interpretazione contingente dell'organizzazione statale federalista sembra voler non vedere alcune delle lezioni cruciali della ricerca economica e politica moderna. Il fatto che gli agenti politici perseguono interessi propri e non necessariamente il bene comune e che occorre quindi restringerne l'azione attraverso meccanismi istituzionali che

† Si veda per esempio Aranson [1990] per una rassegna recente e per i riferimenti bibliografici.

‡ Ritourneremo più tardi sulla questione assicurazione e moral hazard.

ne riducano al minimo il potere discrezionale. Il fatto che in un gioco ripetuto la presenza di regole ed istituzioni che eliminano certe deviazioni future è fondamentale perchè si realizzino comportamenti efficienti nel presente. Il fatto che in presenza di un'assicurazione fornita da terzi il meccanismo del moral hazard crea incentivi per comportamenti inefficienti ed in generale per un livello di "investimento" in attività produttive inferiore a quello desiderato. Più in generale il fatto che la miglior disciplina all'esercizio arbitrario del potere politico sta in una credibile contestabilità presente e futura di tale potere.

Una comprensione più profonda dell'interazione fra restrizioni costituzionali e la creazione ed il mantenimento nel tempo di un certo regime fiscale anche in presenza di alternative che potrebbero beneficiare una maggioranza della popolazione si può ricavare da un'interpretazione un po' elastica (seppur a nostro avviso perfettamente formalizzabile) del modello di Piketty [1993] citato precedentemente.

L'autore sottolinea infatti che è l'assenza di "commitment" sulle politiche fiscali possibili nel futuro che crea l'incentivo per gli attuali membri della coalizione di maggioranza di sostenere la politica in atto anche se ne esiste un'altra che potrebbe essere preferibile per la maggioranza di essi. In altre parole: poichè non è chiaro cosa potrebbe succedere fra alcuni periodi se si decidesse oggi di abbandonare la situazione esistente e poichè esiste la possibilità che, a seguito del cambiamento iniziale, altre politiche fiscali vengano proposte ed adottate in futuro che peggiorerebbero le condizioni di una parte della maggioranza corrente, quest'ultima decide di non correre alcun rischio e di mantenere l'equilibrio esistente come una sorta di "male minore".

In presenza di vincoli costituzionali capaci di delimitare a-priori l'arbitrarietà delle politiche fiscali adottabili tale stabilità tende a scomparire. Ed in questo contesto la creazione di instabilità è da considerarsi (o almeno, tale noi la consideriamo) un fatto positivo: instabilità della coalizione vincente implica maggior contestabilità nel mercato politico e conseguentemente minor possibilità per la maggioranza di "espropriare" durabilmente la minoranza.

Tale messaggio è confermato da altri lavori nell'area di social-choice che sottolineano la rilevanza di vincoli costituzionali a-priori sulle azioni future al fine di generare gli incentivi perchè gli agenti adottino oggi la politica migliore (ovvero la più efficiente) †.

Il messaggio che viene da questa letteratura è semplice. Un federalismo costituzionale è da preferirsi ad un federalismo contingente (ovvero interpretato come puro sistema di

† Si veda ad esempio Chen and Ordeshook [1993] e la letteratura lì citata.

decentramento amministrativo di uno stato unitario) poichè riduce la possibilità che nel gioco ripetuto della politica economica e fiscale si creino coalizioni parassitarie che portano il paese ad equilibri sub-ottimali. La rilevanza del dettato costituzionale non sta tanto nel garantire che una certa azione verrà intrapresa oggi ma che un certo insieme di azioni non potranno essere intraprese nel futuro. Per dirla con Ordeshook [1992]: “A constitution does not resolve a particular prisoner dilemma interaction. It regulates a long-term pattern of interactions.”

Va sottolineato, comunque, che anche la soluzione costituzionale può al più alleviare ma non eliminare completamente il paradosso di inconsistenza temporale che si nasconde dietro al problema della credibilità d'un equilibrio federativo. Come l'esperienza americana ha dimostrato l'utilizzo della Corte Suprema come arbitro di ultima istanza non garantisce alcuna consistenza nel tempo dell'impianto federale a fronte di shocks esterni di inusuale grandezza [†].

2.3 Beni pubblici locali e principio di sussidiarietà.

Veniamo ora alla questione dell'assetto costituzionale che garantisce la maggior efficienza nel finanziamento e nella fornitura di beni pubblici locali. E' ovvio che una serie piuttosto vasta di beni pubblici non rientrano in questa categoria: difesa nazionale, attività di polizia criminale, interventi ambientali, politica estera, funzionamento del sistema democratico-parlamentare sono alcuni degli esempi di beni pubblici globali per i quali risulta ovvio demandare la competenza all'autorità centrale.

D'altro lato esiste una varietà almeno altrettanto vasta di servizi pubblici che hanno effetti limitati ad aree geografiche e a sottoinsiemi della popolazione alquanto ristretti: istruzione primaria e secondaria, sanità, trasporti locali, molte forme di previdenza, eccetera. Con riferimento a questo tipo di servizi il modello di Tiebout suggerisce che un equilibrio efficiente si può ottenere demandandone finanziamento e fornitura ad amministrazioni locali di dimensioni diverse (dove la scelta della dimensione è guidata dalla natura della tecnologia attraverso cui il servizio viene prodotto) e vietando l'intervento in queste aree alle entità pubbliche di dimensioni superiori.

L'intuizione di Tiebout si basa sulla mobilità dei fattori di produzione e dei cittadini ma, come alcuni autori hanno sottolineato [‡] tutto ciò che è realmente richiesto è

[†] Oltre alla letteratura citata precedentemente si vedano: Brennan and Buchanan [1980], Grofman and Witman [1989], Gwartney and Wagner [1988], Sunstein [1991], Weingast [1991].

[‡] Si vedano in particolare le osservazioni contenute in Salmon [1987a,b].

una mobilità virtuale che renda credibile la minaccia di emigrazione. La pressione sugli agenti politici locali si esercita soprattutto attraverso il meccanismo dell'esempio e della trasmissione di informazioni da una giurisdizione all'altra.

Cominciamo col notare che, seppure l'intuizione sulla quale l'analisi di Tiebout si basa è estremamente semplice e di grande generalità, la proprietà di efficienza paretiana dell'allocatione di equilibrio che ne deriva non è automaticamente garantita. I lavori di Bewley [1981] e di altri hanno messo in evidenza alcuni dei fattori che potrebbero impedire il raggiungimento di un equilibrio efficiente. Dal punto di vista dell'analisi che stiamo svolgendo vale la pena menzionare i seguenti.

- a) L'esistenza di economie di scala o di esternalità per cui le azioni di una giurisdizione potrebbe danneggiare le altre al punto che quest'ultime troverebbero vantaggioso finanziare la prima in cambio d'una sospensione/modificazione dell'attività stessa. Chiaramente la soluzione di questo problema non può avvenire attraverso bargaining bilaterale o multilaterale: un'applicazione della logica di Coase a queste situazioni conduce ad equilibri altamente inefficienti (vedasi Chari and Jones [1991] ed in particolare Klibanoff and Murdoch [1993] per un modello che si applica in modo letterale al nostro caso). L'unica, seppur imperfetta, soluzione disponibile rimane quella di demandare la fornitura, o almeno la coordinazione della fornitura, di tali beni allo stato centrale †.
- b) L'esistenza di un bene pubblico puro valutato (al margine) in modo diverso da agenti che vivono in regioni diverse: in caso di separazione le varie giurisdizioni produrranno ammontari diversi di tale bene. In queste circostanze un processo di "unificazione" delle varie regioni permetterebbe a tutti i cittadini di godere del livello del bene pubblico puro inizialmente goduto solo dai cittadini della regione con più alta valutazione marginale facendo quindi crescere l'utilità dei cittadini di tutte le altre giurisdizioni. Questo è il caso dei beni pubblici "puri" menzionato all'inizio. Vale la pena sottolineare che in queste circostanze si genera peraltro un incentivo a mentire nella dichiarazione delle proprie preferenze per il bene pubblico. Ci stiamo riferendo qui al noto problema affrontato da Lindhal (in Musgrave and Peacock [1958]) e dalla vasta letteratura che ne ha fatto seguito (si veda Cornes and Sandler [1986] per un'introduzione). La soluzione oggi accettata si basa sulle tecniche di mechanism-

† Questo tema è svolto in dettaglio da Gordon [1983].

design che risolvono il problema della veridicità delle dichiarazioni accettando un livello di fornitura del bene che è subottimale.

- c) Il numero di regioni a disposizione deve essere commensurato al numero di “tipi” di individui presenti. Questo poichè al fine di raggiungere l’efficienza attraverso la logica di Tiebout occorre un certo livello di omogeneità fra gli agenti che vivono in una determinata regione (le loro preferenze per i beni pubblici forniti localmente ed i loro livelli di reddito devono assomigliarsi). Questa osservazione apparentemente tecnica diventa politicamente cogente al momento della definizione delle regioni in cui una struttura federale va articolata (il nostro quesito (8) nella prima sezione). Essa suggerisce l’opportunità di temperare la ricerca di una dimensione ottima con l’esigenza di ottenere un livello di omogeneità socio-economica adeguato.

Un corollario dell’osservazione appena fatta è che il modello di Tiebout tende a raccomandare, per ragioni di efficienza, una suddivisione lungo livelli di reddito delle varie giurisdizioni. Un’implicazione ovvia è dunque che occorra riservare la funzione redistributiva allo stato nazionale, ovvero al livello più alto in cui si articola la nazione federale.

Questo precetto può sembrare in apparente conflitto con la lezione opposta che abbiamo derivato nella sottosezione precedente in base ad una motivazione di concorrenzialità politica e di mantenimento della legittimità dello Stato. Ci riserviamo di esaminare questa contraddizione più attentamente nella prossima sottosezione.

Fatte salve queste osservazioni critiche è abbastanza banale rendersi conto che il modello di Tiebout dà una risposta credibile e positiva alla domanda (6) della prima sezione. Dopotutto esso costituisce la base teorica di quel principio di sussidiarietà di cui oggi molto si parla. Meno immediato e più interessante è vedere come quella stessa intuizione possa anche aiutare a rispondere positivamente alla domanda (5) su quali riforme istituzionali siano più appropriate a contenere la dinamica della spesa.

A questo fine cominciamo con l’osservare che, anche se molti dei partecipanti al dibattito sul federalismo non sembrano averlo notato, la legge elettorale italiana è stata cambiata e tre quarti dei parlamentari vengono oggi eletti con il metodo maggioritario. Ed in tempi brevi questo potrebbe essere vero per la totalità del Parlamento.

Sia l’esperienza di altri paesi che hanno sperimentato per lungo tempo questo sistema elettorale, sia il buon senso suggeriscono che questa modificazione procedurale avrà effetti profondi sul comportamento dei legislatori. Essi tenderanno sempre più a rispondere direttamente al distretto in cui sono stati eletti e sempre meno alle grandi direttive gen-

erali imposte dalle segreterie dei partiti. Questo significa che ogni singolo parlamentare dovrà prendere a cuore con molta più attenzione del passato il trattamento economico che la legislazione riserva al proprio distretto elettorale. Sia ben chiaro, non intendiamo sostenere che questo non succedesse anche precedentemente, intendiamo solo dire che ora la tendenza dei Parlamentari a trasferire risorse nel proprio distretto d'origine attraverso la spesa pubblica non potrà che aumentare.

Questo rischio, implicito in ogni sistema elettorale basato sul sistema maggioritario, viene amplificato nel caso del nostro paese dal fatto che l'acuto legislatore ha prodotto una riforma elettorale monca la quale sembra concepita apposta per far esplodere il deficit dello Stato. Infatti mentre il collegio uninominale massimizza l'incentivo dei singoli parlamentari ad accrescere la spesa pubblica locale, la mancanza di un potere esecutivo centrale che risponda direttamente all'elettore "medio" (in contrapposizione ai mille elettori "locali") non potrà far altro che forzare un ulteriore rilassamento del vincolo di bilancio [†].

Un modello che ci permetta di guardare un po' più addentro la questione è quello di Chari and Cole [1993] in cui i due autori studiano la determinazione del cosiddetto "pork-barrel spending" a favore di gruppi di pressione relativamente piccoli rispetto alla comunità nazionale.

L'intuizione di fondo è sempre quella di Olson [1965] secondo cui, quando gli individui percepiscono la propria azione come poco significativa ai fini della determinazione dell'equilibrio, un problema di free-rider si genera automaticamente.

Nel modello i legislatori approvano il finanziamento di beni pubblici locali in condizioni di informazione incompleta (ogni legislatore conosce il valore del proprio progetto) attraverso un voto di maggioranza, con il costo del bene che ricade uniformemente su tutti i cittadini [‡]. Questo crea immediatamente la possibilità del voto di scambio, da cui ne consegue che troppi progetti vengono finanziati. Se si introduce una maggioranza qualificata l'inefficienza si riduce, sino a che l'efficienza di Pareto è raggiunta in caso di unanimità.

Il risultato è piuttosto ovvio e si riallaccia a precedenti lavori sul cosiddetto "logrolling" (vedasi in particolare Weingast, Shepsle and Johnson [1981] e Becker [1983]), ovvero di leggi contenenti impegni di spesa relativi a progetti diversi e non connessi fra di loro. Questa letteratura rende trasparenti due punti molto importanti. Se il finanziamento di beni pubblici locali deve avvenire a livello centrale allora il logrolling diventa necessario poichè

[†] Questo argomento è sviluppato in maggior dettaglio in Boldrin, Palma e Rustichini [1993].

[‡] Ovviamente l'introduzione di tassazione progressiva rafforzerebbe il risultato.

permette il raggiungimento di equilibri stabili di voto. D'altro lato questo meccanismo di approvazione dei progetti genera necessariamente inefficienze ed un ammontare eccessivo di spesa poiché i legislatori hanno l'ovvio incentivo di esagerare la dimensione delle esigenze del loro distretto.

Altrettanto ovviamente la regola che richiede unanimità non funziona invece bene nel caso in cui si vogliano finanziare dei beni pubblici globali (qui "global" sta in contrapposizione a "locali", per esempio sanità o scuola versus difesa e politica estera). La letteratura sull'argomento è ben nota (vedasi ad esempio Chari and Jones [1991] e Mailath and Postlewaite [1990]). Essa dimostra che in questo caso il requisito di unanimità porta ad equilibri altamente inefficienti. Anche in questo caso, aldilà degli aspetti tecnici, l'intuizione è semplice e si può rintracciare in un vecchio lavoro di Posner [1974]: in caso di unanimità ogni individuo ha un potere di monopolio.

E' operazione relativamente banale derivare analiticamente l'equivalenza fra unanimità in un mondo con n distretti e sistema federale in cui ogni distretto finanzia il proprio bene pubblico locale. La questione è ovviamente più complicata (ma qualitativamente il risultato rimane invariato) se assumiamo che all'interno di ogni distretto vi sia ancora eterogeneità di interessi riguardo al bene pubblico locale.

Le implicazioni di tutto questo per i quesiti (5) e (6) ci sembrano ovvie e le vorremo riassumere nella seguente forma.

L'analisi teorica raccomanda l'edificazione di uno Stato a molti strati al fine di bilanciare in maniera ottimale il trade-off fra esternalità e rendimenti crescenti da un lato e omogeneità nella domanda per beni pubblici locali dall'altro. Questo richiede la definizione di giurisdizioni sovrapposte e di dimensioni differenti per la fornitura di certi sottoinsiemi di servizi pubblici. Il principio da seguire è sempre quello che i cittadini devono sopportare il costo di ciò da cui derivano un beneficio ed allo stesso tempo avere il diritto di evitare (o di essere compensati per) i costi che altri impongono su di essi. Nella definizione dei limiti territoriali di tali giurisdizioni deve fare d'ausilio il cosiddetto principio di sussidiarietà al fine d'identificare la dimensione ottima a cui certi servizi vanno forniti.

L'applicazione del principio di sussidiarietà per il finanziamento e la produzione di beni pubblici locali necessita però di alcuni chiarimenti.

- a. Quale entità decide se e come il principio di sussidiarietà va applicato?

- b. Sotto quali vincoli costituzionali è applicabile tale principio? In particolare è legittimo invertire delle attribuzioni? Può una giurisdizione restituire una competenza al livello amministrativo superiore dopo averla esercitata per qualche tempo?
- c. In generale, quale tipo di relazione fra tasse e spese è consistente con tale principio?

Assumiamo per il momento che una risposta ai quesiti (8) e (9) esista (affronteremo il problema nella quarta sezione). Assumiamo anche che sia in esistenza una regolazione costituzionale delle funzioni e dei poteri delle entità periferiche e di quella centrale. In queste circostanze la riflessione teorica sviluppata sino ad ora suggerisce di mantenere distinte l'attività di redistribuzione del reddito da quella dell'allocazione dei beni pubblici. Questo implica, a sua volta, che l'applicazione del principio di sussidiarietà dovrebbe avere carattere incrementale e che le entità incaricate di applicarlo dovrebbero essere le giurisdizioni decentrate: qualora la regione x decida di essere in grado di fornire il servizio y (dove y è uno dei servizi pubblici per i quali la costituzione assegna competenza alle regioni) tale regione dovrebbe riceverne la competenza e, parallelamente, un ammontare di base imponibile tale che, a tassazione vigente, essa possa finanziare la produzione di tale bene sotto il vincolo di bilancio in pareggio. Onde evitare il classico fenomeno di moral-hazard tale decisione dovrebbe essere quasi irreversibile: una volta avvocato a se tale bene pubblico la regione non potrebbe più riconsegnarlo allo Stato centrale per un periodo molto lungo di tempo anche se nel frattempo dovessero sorgere circostanze avverse.

La motivazione logica per questo principio è semplice: lasciare tale potere al governo centrale creerebbe un incentivo per lo stesso ad utilizzare fornitura e finanziamento del bene stesso per fini "strategico-redistributivi". Inoltre questa procedura decisionale soddisfa la logica di "efficienza" sottesa al modello di Tiebout che abbiamo illustrato sotto l'ipotesi che la definizione delle regioni e l'attribuzione delle loro competenze abbia tenuto conto dei fattori di inefficienza evidenziati all'inizio di questa sottosezione.

Ma ovviamente il principio così affermato lascia aperta la porta ad almeno tre tipi di critiche. La regione in questione potrebbe essere obiettivamente troppo povera per poter finanziare il bene in questione con il livello attuale di tassazione. Questo è, almeno teoricamente, un problema facilmente risolvibile attraverso una politica di esplicita redistribuzione che massimizzi gli incentivi per la crescita del reddito nelle regioni più povere (dettagli nella quarta sezione).

In secondo luogo la regione in questione potrebbe avere l'incentivo a esagerare il costo del bene stesso al fine di celare inefficienze proprie ed estrarre risorse dalle altre regioni nel

caso che un meccanismo di trasferimenti compensativi sia in atto. Alternativamente, la regione in questione potrebbe scegliere di non utilizzare mai la propria facoltà di sussidiarietà costringendo lo stato centrale (e quindi le altre regioni) ad una supplenza perdurante nel tempo e, quindi, creando un incentivo perverso alla creazione di reddito nella regione stessa. Anche in questo secondo caso la soluzione è eminentemente “pratica” e consiste nella stipulazione di un limite temporale per l’applicazione del principio di sussidiarietà congiuntamente alla fissazione di criteri oggettivi (basati sulla funzione di produzione della giurisdizione più efficiente) per il calcolo dell’ammontare di redistribuzione necessaria (dettagli nella quarta sezione).

Infine, una volta avocata la funzione, il governo della giurisdizione locale potrebbe avere l’incentivo a trasferire risorse fiscali ricevute per il finanziamento del bene x verso il finanziamento del bene y generando quindi un’allocazione inefficiente. Quest’ultimo problema è di carattere generale e non dipende di per se nè dall’esistenza di un sistema federale nè dall’applicazione del principio di sussidiarietà.

Vale la pena di sottolineare, comunque, che un principio implicito nella nostra descrizione del modo in cui il principio di sussidiarietà andrebbe applicato può alleviare la gravità del problema appena menzionato. Ci stiamo riferendo al fatto che, per far sì che la nostra visione processuale della sussidiarietà funzioni è necessario abbandonare il “principio dell’unitarietà di bilancio” a favore del cosiddetto “earmarking”.

Che il principio della unità di bilancio fosse ingiustificato, e ragione di allocazioni inefficienti, era già noto a Buchanan nel 1963 (Buchanan [1963]) ed è oramai materiale da libro di testo (vedasi per esempio Mueller [1989, prima edizione, cap. 6]). La ragione della superiorità del procedimento di earmarking è che esso aggiunge un grado di libertà nell’allocazione delle risorse pubbliche. Seguiamo qui la terminologia di Buchanan [1963] e Browning [1975]. Si consideri il caso in cui ci sono due beni pubblici, G and S , da fornire attraverso tassazione. Ci sono due sistemi possibili: 1. General Fund Financing (\mathcal{GFF} : cioè il bilancio unico). In questo caso agli elettori viene proposta una terna (t, q_1, q_2) di tasse e quantità dei due beni. Il procedimento specifico può essere diverso. Buchanan considera il caso in cui i rapporti fra le quantità dei due beni pubblici è fisso, ed esogeno. Browning considera il caso in cui questo rapporto è anch’esso sottoposto a voto di maggioranza. 2. Earmarking (\mathcal{EM}): cioè voto di maggioranza semplice su coppie di tasse e beni pubblici. E’ banale vedere che ogni terna di \mathcal{GFF} può essere duplicata da una combinazione speciale di

coppie messe a voto con earmarking. In questo senso \mathcal{EM} dà più libertà di \mathcal{GFF} . Questa intuizione è abbastanza approssimativa, e la letteratura seguente cerca di svilupparla.

Questo viene fatto nell'articolo di Browning, dove si dimostra che \mathcal{GFF} produce risultati paradossali: in particolare un risultato interessante è che la preferenza per un bene pubblico può crescere, e allo stesso tempo la quantità provvista dello stesso bene in un regime di \mathcal{GFF} può ridursi. Questo avviene quando l'utilità del secondo bene pubblico scende così rapidamente per una porzione abbastanza grande della popolazione da indurre l'elettore mediano a ridurre di molto la quantità di risorse fiscali a disposizione. La rilevanza empirica di tale fenomeno ci appare notevole in situazioni come quella italiana dove, a fronte di una oramai elevata imposizione fiscale, vi sono alcuni beni pubblici dall'utilità dubbia prodotti in grande quantità ed altri, di maggiore utilità, forniti in quantità insufficienti.

Vi è poi una seconda motivazione avversa al principio dell'unitarietà di bilancio che, seppur non presente nell'articolo originale di Buchanan, si può intendere meglio oggi alla luce della letteratura sugli incentivi. Una volta effettuata la tassazione si presenta infatti una questione di consistenza temporale per il \mathcal{GFF} : certi beni vengono forniti in quantità inferiore a quanto promesso poichè il governante decide di massimizzare la propria utilità ex-post soddisfacendo la domanda di beni di una coalizione differente da quella che aveva precedentemente approvato la tassazione. Anche in questo caso ci pare troppo facile pensare ai molti casi pratici in cui un fenomeno del genere si è verificato nel nostro paese.

Una possibile difesa dell'unitarietà di bilancio può essere la seguente: una qualunque coppia proposta con \mathcal{EM} può essere replicata con vincoli alla spesa (tanto per G, e tanto per S). Questo naturalmente ignora che la tassazione può essere diversa per i due beni, e quindi in ogni caso \mathcal{EM} ha questo grado di libertà addizionale ed ovviamente non risolve la questione che i vincoli proposti e approvati possono poi essere non rispettati. Per esempio il finanziamento di G eccede la somma stanziata, e G viene completato prima di S. Anticipando questo, gli elettori votano ancor meno per S, che viene fornito in maniera subottimale. Col che, crediamo, si chiudono le obiezioni fondamentali al principio di sussidiarietà nella versione da noi proposta.

2.4 Assicurazione e redistribuzione.

Abbiamo sino ad ora glissato su due questioni fondamentali: la reciproca assicurazione delle varie aree del paese contro le oscillazioni cicliche e la necessità di operare una qualche

redistribuzione di reddito al fine di attenuare le altrimenti enormi differenze nei livelli di vita fra le diverse regioni.

Da un punto di vista teorico le due questioni sono da esaminarsi separatamente, ma nella realtà esse tendono inesorabilmente a confondersi.

Dal punto di vista teorico vi è ben poco di originale da aggiungere sulla questione redistributiva. Mentre ci sembra alquanto azzardato sostenere che vi sia evidenza empirica o teorica a favore dell'assunto secondo cui una distribuzione diseguale del reddito tende di per sé a bloccare o impedire il processo di sviluppo economico, è altrettanto ovvio che la presenza di grandi differenze territoriali nei livelli di reddito tende a generare tensioni politiche e sociali non facilmente sopportabili.

La questione sostanziale, ovviamente, è quella di cosa si intenda con “grandi differenze”. Ad essa non può naturalmente rispondere l'economista o lo scienziato politico in quanto tale valutazione pertiene inevitabilmente alla sfera dei giudizi morali e degli equilibri politici fra classi sociali. Tutto ciò che l'economista può suggerire, e ci pare d'averlo fatto abbondantemente sin qui, è che la redistribuzione di reddito sia fra regioni del paese che fra individui venga compiuta in modo esplicito e trasparente e non confusa con il finanziamento e la fornitura di servizi pubblici.

Per quanto riguarda le attribuzioni abbiamo già evidenziato nella sezione 2.3 come la logica del modello di Tiebout o, se si preferisce, del principio di sussidiarietà suggerisca d'attribuire la funzione redistributiva allo Stato centrale. Una volta fatta questa scelta rimane il problema di temperare le tentazioni che essa crea attraverso un meccanismo istituzionale che permetta di evitare la creazione di coalizioni politiche a carattere puramente “predatorio”. A nostro avviso la soluzione a questo problema non può non essere eminentemente pratica. L'esame del lavoro di Persson e Tabellini [1993] che presenteremo in un momento suggerisce infatti che ci si trova di fronte ad un trade-off completamente irrisolvibile dal punto di vista teorico.

La soluzione che ci permetteremo di proporre nella quarta sezione cercherà un compromesso fra l'esigenza di redistribuzione e quella di efficienza-concorrenzialità suggerendo che le attività redistributive siano il frutto di un processo a due stadi in cui intervengono sia le componenti decentrate dello Stato federale che l'assemblea legislativa centrale.

Sul problema delle politiche assicurative (sussidi di disoccupazione, disabilità, ecc.) conviene fare riferimento a Persson e Tabellini [1992b e 1993] che costituiscono due dei

pochi esercizi formali in cui una struttura federale viene esplicitamente presa in considerazione.

Poichè crediamo di condividere la sostanza del ragionamento lì svolto ci limiteremo a riassumere i risultati pratici a cui essi arrivano e a mettere in evidenza alcuni pochi punti che tuttora ci appaiono dubbiosi.

Nel primo lavoro essi considerano il caso di due regioni perfettamente simmetriche sottoposte a shocks idiosincratici, mentre nel secondo considerano la possibilità che una regione sia più povera dell'altra e che quindi un certo ammontare di redistribuzione possa aver luogo. In entrambi i casi le politiche vengono scelte attraverso elezioni in cui l'elettore mediano vince.

Per quanto riguarda il primo caso, i due autori fanno distinzione fra due metodi di provvedere assicurazione in una federazione: il metodo USA in cui la redistribuzione avviene direttamente dal governo centrale ai singoli cittadini, ed il metodo UE in cui essa avviene dal governo centrale ai governi statali. Si chiedono quale dei due sia "migliore" in una situazione in cui ogni regione ha anche la possibilità di investire in beni pubblici che diminuiscono la probabilità di uno shock negativo [†].

Il risultato fondamentale prova che l'equilibrio "alla UE" è inefficiente a causa del moral hazard: l'ammontare di assicurazione (sia interna alle regioni che fra di esse) è lo stesso che nell'equilibrio cooperativo ma l'investimento in produttività fatto dalle singole regioni è minore di quello efficiente. Ognuna di esse, godendo dell'assicurazione provvista dall'altra tenderà a non valutare a pieno il valore marginale di tale investimento (pag. 14).

Nel caso in cui il governo federale possa fare pre-committment l'effetto si attenua: meno assicurazione federale forza le regioni ad accrescere il loro livello di investimento pubblico. Persson e Tabellini ritengono che questo tipo di committment non sia credibile: ex-post i governi locali avrebbero un incentivo a ri-contrattare il livello di assicurazione federale. Da qui la loro conclusione che l'assicurazione sociale vada fatta a livello federale (direttamente dal governo federale ai cittadini) al fine di garantire un commitment credibile che crei l'incentivo ai governi locali per investire l'ammontare efficiente in quei beni pubblici che accrescono la produttività.

[†] Va notato che nel primo articolo essi non considerano meccanismi di bargaining bilaterale o multilaterale nello spirito di Coase. D'altro lato abbiamo già sottolineato precedentemente come queste procedure possano dar luogo ad allocazioni inefficienti specialmente in presenza di informazione asimmetrica.

Vorremmo anzitutto avanzare un'osservazione empirica: quanta assicurazione reciproca rispetto ad oscillazioni cicliche è davvero possibile fra le diverse regioni italiane? In altre parole: è credibile ritenere che vi siano shocks temporanei di dimensioni rilevanti che colpiscono in maniera regolare alcune aree del paese e non altre? La nostra impressione è negativa, il che suggerisce (come crediamo fosse nell'intenzione dei due autori) di trasferire le politiche assicurative contro le oscillazioni cicliche ad un livello superiore a quello statale, ovvero a livello europeo.

Da un punto di vista puramente teorico il risultato si basa su due assunzioni chiave. Che l'azione delle regioni non è osservabile al governo federale e che i cicli elettorali sono ordinati in modo tale che gli elettori scelgono *prima* la politica federale e *poi* quella regionale. La prima ipotesi elimina la possibilità di condizionare il pagamento dell'assicurazione all'effettuazione degli investimenti pubblici locali ad un livello appropriato. Non ci è chiaro quanto realistica tale assunzione sia in un contesto in cui l'investimento pubblico regionale dovrebbe probabilmente consistere di infrastrutture, educazione, agevolazione della ricerca, eccetera.

Per quanto riguarda la seconda essa sottolinea ancora una volta la rilevanza degli assetti istituzionali nella determinazione delle allocazioni d'equilibrio. Suggerisce che in un sistema federale le politiche assicurative dovrebbero essere scelte *ex-ante* e non negoziabili in caso di eventi avversi.

Inoltre l'argomento di Persson e Tabellini suggerisce una soluzione istituzionale al problema del moral hazard. Viene spontaneo pensare ad un rovesciamento delle attribuzioni: il governo federale si fa carico dell'investimento pubblico (cioè della fonte di "esternalità" interregionali) mentre quelli locali si curano dei programmi assicurativi attraverso una contrattazione bilaterale (che nel caso di una soluzione di Nash genera un ammontare appropriato di assicurazione, come i due autori stessi rilevano). Notasi che questo sembra coerente con il principio intuitivo secondo cui si vogliono centralizzare le funzioni che hanno effetti esterni. D'altro lato questo criterio soffre per mancanza di precisione: *quali* investimenti pubblici hanno questa proprietà?

I risultati del secondo articolo ci appaiono meno controversi e forse anche più adattabili ad una situazione come la nostra in cui esistono grandi differenze nei livelli di reddito delle varie regioni.

Il risultato da cui si parte è che, se si volesse separare completamente l'elemento assicurativo da quello redistributivo, sarebbe necessario essere in grado di osservare fedelmente

tutti gli stati di natura. Assunto realisticamente che questo non sia possibile non rimane che confrontare un trade-off fra intervento redistributivo e funzione assicurativa. Questo è il risultato teorico di valenza generale a cui abbiamo fatto riferimento all'inizio e che ci costringe ad accettare l'idea che una qualche commistione fra attività previdenziale ed attività redistributiva sia inevitabile in realtà.

Anche in questo caso si confrontano due sistemi istituzionali per il governo dei trasferimenti assicurativi: uno centralizzato sul quale votano tutti i cittadini ed uno decentralizzato in cui i due governi regionali contrattano (attraverso i loro elettori mediani) e raggiungono una soluzione di Nash. Il primo sistema produce un programma di trasferimenti più grande del secondo: cresce l'assicurazione ma cresce anche la redistribuzione occulta.

Il risultato più significativo, dal nostro punto di vista, è comunque un altro. Nel caso di un sistema assicurativo decentralizzato esiste unanimità all'interno delle due regioni (anche se la popolazione delle due regioni è eterogenea) e completa opposizione tra le due regioni con la più popolata ovviamente vincente. In altre parole: un sistema assicurativo decentrato tende ad esacerbare le tensioni redistributive e a generare blocchi elettorali contrapposti territorialmente.

Questo non accade nel sistema assicurativo centralizzato in cui i trasferimenti vengono decisi attraverso una votazione a maggioranza a cui partecipano tutti i cittadini delle due regioni. In questo caso la coalizione vincente comprende cittadini da entrambe le regioni ma genera più assicurazione di quanto sarebbe appropriato dal punto di vista dell'efficienza. La ragione, ovviamente, è che un gran numero di votanti nella regione povera vogliono un programma di assistenza molto vasto in quanto esso genera anche redistribuzione in loro favore.

Come i due autori stessi sottolineano questo risultato ha una immediata conseguenza politica: in presenza del sistema centralizzato l'elettore mediano della regione più ricca sarebbe favorevole ad una secessione in caso di referendum mentre questo non accadrebbe in presenza del sistema federale in cui la redistribuzione avviene attraverso contrattazione bilaterale fra i due elettori mediani. Questo aggiunge un ulteriore argomento a favore del sistema misto di decisione a cui abbiamo fatto cenno sopra.

Lasciare la redistribuzione completamente in mano ad un sistema centralizzato genera sia programmi assicurativi inefficienti perchè troppo grandi che tensione politica fra regioni in quanto l'elettore mediano della regione più ricca sarebbe continuamente tentato dalla

prospettiva secessionista. D'altro lato un meccanismo di contrattazione multilaterale fra le regioni produce troppo poca assicurazione.

Un obiettivo accettabile, a nostro avviso, è quello di un sistema redistributivo che, seppure più grande dell'ottimo a causa del voto centralizzato, superi anche la prova della contrattazione bilaterale e come tale non diventi troppo grande al punto da generare tentazioni di tipo separatista. Ritourneremo su questo punto nella quarta sezione.

2.5 Un piccolo elenco di principi teorici.

Cerchiamo di riassumere, a mo' di lista della spesa, ciò che a noi sembra di aver imparato in questa sezione. Il nostro "Stato Federale Ideale" (SFI):

- 1) deve consistere di una gerarchia di centri di potere costituzionale in maniera tale che due o più livelli di governo possiedano capacità legislative ed esecutive sulla stessa terra e sulla stessa gente;
- 2) deve prevedere per un'estensione delimitata dell'autorità, cosicché ogni livello di governo sia autonomo nella sua propria e ben definita sfera di poteri;
- 3) deve garantire un grado di autonomia definito costituzionalmente per ogni governo nella propria sfera di poteri e competenze.
- 4) Esso è costituito da un numero relativamente grande di unità periferiche, con poteri sovrapposti e con dimensioni tali che venga massimizzata la concorrenzialità fra di esse e minimizzata la possibilità di coordinazione a fini redistributivi. In particolare occorre evitare da un lato l'esistenza di entità con un peso politico ed economico sproporzionato rispetto alle altre e dall'altro di meccanismi decisionali che attribuiscono un potere di veto (e conseguentemente d'estrazione di rendite) ad un numero limitato di piccole giurisdizioni.
- 5) La dimensione appropriata delle giurisdizioni periferiche va ricercata al fine di ottimizzare il trade-off fra rendimenti crescenti nella fornitura di servizi pubblici e capacità di controllo politico degli elettori. Questo significa, in particolare, che differenti servizi possono essere forniti da unità amministrativo-politiche di dimensioni differenti. La regola generale è che i cittadini in una certa giurisdizione devono essere messi in grado di appropriarsi dei servizi di cui subiscono i costi e devono avere la possibilità di essere compensati per i costi che altre giurisdizioni impongono su di essi.
- 6) Si deve garantire un'allocazione verso il basso dell'autorità di fornitura e finanziamento dei servizi pubblici, il che significa in concreto che il principio di sussidiarietà viene esteso dalla fornitura al finanziamento dei servizi pubblici locali attraverso un sistema

fiscale basato sull'*ear-marking*. Questo richiede inoltre che i governi locali devono essere privati della possibilità di utilizzare il potere di imposizione fiscale del governo centrale quale fonte di garanzia del debito da essi emesso.

- 7) Al contempo, i governi di livello inferiore devono essere sottoposti ad un divieto costituzionale di utilizzare il loro potere legislativo al fine di erigere barriere d'alcun tipo alla libera circolazione di beni, servizi e fattori della produzione. Mentre questo non risolve interamente il problema che noi abbiamo chiamato del federalismo contingente, suggerisce almeno una esigenza di limitare l'intervento arbitrario di regolazione economica dello Stato centrale attraverso garanzie costituzionali. In parole povere: niente "commerce clause" buona per tutte le stagioni come nell'esperienza degli Stati Uniti.
- 8) La titolarità decisionale nell'applicazione del principio di sussidiarietà spetta a giurisdizioni periferiche definite costituzionalmente. Egualmente vanno definite in sede costituzionale le funzioni statali sulle quali il potere di sussidiarietà può legittimamente esercitarsi. Questo significa, in particolare, la definizione in sede costituzionale di "unità decisionali minime" il cui potere legislativo di attribuzione di funzioni non può essere demandato nè ad un'unità di governo superiore nè ad unità di governo inferiori.
- 9) Il criterio appena stabilito per l'applicazione del principio di sussidiarietà implica che qualora alcune giurisdizioni dotate del potere di sussidiarietà decidessero di demandare la fornitura di certi servizi al governo centrale il finanziamento degli stessi dovrebbe avvenire o attraverso le risorse definite nel punto 13) o attraverso l'imposizione fiscale nelle giurisdizioni in questione. Sottolineiamo ancora che questo richiede l'adozione di un sistema di *ear-marking* almeno per alcune coppie di imposte e servizi.
- 10) La risoluzione di conflitti generati dall'esistenza di esternalità fra una giurisdizione e l'altra va lasciata al governo centrale sotto il controllo di un "Senato delle Regioni". In tali circostanze il potere centrale dovrebbe essere chiamato ad intervenire il più possibile nella forma di arbitro per dirimere, possibilmente per via giudiziaria e non legislativa, conflitti apparentemente non risolvibili attraverso trattative bilaterali.
- 11) Le autorità di governo locale dovrebbero essere lasciate libere di emettere strumenti di debito al fine di finanziare investimenti per la fornitura dei servizi a cui sono preposte, facendo però divieto inderogabile al governo centrale di agire come prestatore di ultima istanza in caso di insolvenza.
- 12) Il punto precedente richiede, ovviamente, che si possa definire un limite credibile alla capacità impositiva del governo centrale al fine di permettere un effettivo utilizzo della

leva fiscale alle giurisdizioni periferiche. Questo problema eterno e spinoso non ha mai incontrato una soluzione soddisfacente nè in dottrina nè in pratica, il che non significa che debba essere ignorato. Esso richiede come minimo l'attribuzione alle giurisdizioni periferiche di strumenti fiscali propri e di basi imponibili "riservate" sulle quali non si possa esercitare, in alcuna circostanza, la pressione fiscale del governo centrale.

- 13) Le procedure d'intervento redistributivo interregionale operato dal governo nazionale al fine di garantire una relativa uniformità sul territorio nazionale nella fornitura dei servizi fondamentali vanno definite in sede costituzionale sulla base dei costi della giurisdizione più efficiente.
- 14) Le politiche assicurative possono essere decise a livello federale qualora questo abbia la capacità di assumere impegni credibili a fronte di richieste regionali di modificazione ex-post. Nel caso in cui le politiche regionali di investimento produttivo siano in una qualche misura "osservabili" tali politiche assicurative vanno invece demandate alla concertazione fra le giurisdizioni componenti.
- 15) Le politiche "puramente redistributive" vanno deliberate in modo separato da quelle di fornitura dei servizi attraverso un sistema a due stadi che richieda sia l'approvazione del Parlamento nazionale che la contrattazione multilaterale fra le regioni partecipanti.

3. Esame delle proposte oggi in discussione.

Alla luce dei quindici precetti e delle altre osservazioni pratiche raccolte sino ad ora esamineremo qui di seguito alcune proposte di riforma oggi sul tavolo in Italia.

La prima è costituita dalla proposta di legge costituzionale per la riforma degli articoli 70, 117, 118 e 119 della Costituzione come approvata dalla Commissione Bicamerale. La seconda è la proposta di Costituzione Provvisoria redatta da Gianfranco Miglio e fatta propria dalla Lega Nord.

La terza, che per mancanza di un termine migliore chiameremo “Proposta di Sinistra” è la combinazione di tre pezzi che crediamo si possano ritenere passabilmente rappresentativi della posizione del PDS su questo argomento. Un intervento di Vincenzo Visco (Visco [1993]), un documento interno al Cespe a firma di Salvatore Biasco (Biasco [1994]) ed una recente proposta di modifica della Costituzione redatta da Franco Bassanini (Bassanini [1994]).

La quarta consiste nel documento conclusivo dei lavori della Commissione per la Riforma della Finanza Regionale redatto da Piero Giarda, Giarda [1994].

3.1 Proposta della Bicamerale.

Confrontare dettagliatamente il testo della proposta di riforma approvata dalla Bicamerale con il modello di federalismo fiscale delineato alla fine della precedente sezione sarebbe esercizio alquanto ingiusto oltre che una perdita di tempo a fronte dell'avvenuta sparizione del Parlamento di cui essa era espressione. Tale proposta è stata inoltre sottoposta già ad un numero così alto di critiche che ci sembra quasi inutile aggiungerne qui di ulteriori †.

La ragione per cui ci pare il caso d'esaminare il testo della Bicamerale è perchè esso sintetizza una certa maniera distorta (oseremo dire financo truffaldina) d'interpretare il federalismo, che sembra tuttora molto diffusa in Italia. Per facilitare il lettore gli articoli più significativi del testo di riforma sono riportati nelle pagine seguenti.

Cominciamo col notare che non vi è nessuna discussione sulla natura delle unità periferiche appropriate. Le regioni vengono prese così come sono ora e ad esse vengono trasferite un certo numero di funzioni. Non si fa nemmeno cenno alla possibilità di accorpare le regioni qualora i cittadini lo ritenessero opportuno nonostante gli enormi guadagni di efficienza che potrebbero derivarne.

† Si vedano in particolare le osservazioni contenute in Giarda [1993a], Giarda [1993b], Giarda e Cerea [1992].

Testo Approvato dalla Commissione Bicamerale.

Articolo 70

La funzione legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni. Lo Stato ha la competenza legislativa nelle seguenti materie: 1) politica estera, commercio con l'estero e relazioni internazionali; 2) rapporti regolati dagli artt. 7 ed 8; 3) difesa nazionale; 4) sicurezza pubblica; 5) diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, 29, 30, 31, 33, 39, 40, 49 e 51; 6) ordinamento giudiziario e degli organi ausiliari previsti dagli articoli 99 e 100; 7) ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile; 8) ordinamento civile e penale e sanzioni penali; 9) contabilità dello Stato, moneta, attività finanziarie e credito sovraregionali; 10) tributi statali; 11) programmi economici generali e azioni di riequilibrio, partecipazioni dello Stato; 12) politiche industriali, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; 13) trasporti e comunicazioni nazionali, disciplina generale della circolazione; 14) grandi calamità naturali e condizioni essenziali dell'igiene pubblica; 15) tutela dell'ecosistema, beni culturali e naturali di interesse nazionale; 16) ricerca scientifica e tecnologica, tutela della proprietà letteraria, artistica e intellettuale; 17) previdenza sociale, assicurazioni, ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; 18) ordinamenti e programmazione generale dell'istruzione, ordinamento universitario; 19) materia elettorale, salvo quanto disposto dal successivo art. 122; 20) disciplina generale dell'organizzazione e del procedimento amministrativo; 21) opere pubbliche strettamente funzionali alle competenze riservate allo Stato; 22) ordinamento delle professioni; 23) statistica nazionale, pesi e misure, determinazione del tempo; 24) armi ed esplosivi; 25) poste e telecomunicazioni; 26) ordinamenti sportivi di interesse nazionale.

E' comunque riservata allo Stato la definizione del contenuto essenziale dei diritti riconosciuti nella prima parte della Costituzione. La Regione ha competenza legislativa, esclusiva o concorrente, in ogni altra materia. Lo Stato, nelle materie in cui le Regioni non hanno competenza legislativa esclusiva, può fissare con leggi organiche i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini. Possono essere derogate solo con espressa previsione. Le Regioni possono ricorrere alla Corte Costituzionale perchè sia dichiarata l'illegittimità di una legge organica entro trenta giorni dalla pubblicazione.

Articolo 117

La Regione ha competenza legislativa nelle materie che non sono riservate allo Stato.

La Regione ha competenza esclusiva, in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale della Repubblica, nelle seguenti materie: agricoltura e foreste; commercio; industria; artigianato; assetto urbanistico del territorio; turismo; formazione professionale; polizia urbana; musei e biblioteche di enti locali; trasporti locali e regionali; navigazione e porti lacustri; cave e torbiere; pesca nelle acque interne.

Nelle altre materie, la legge regionale rispetta i principi fissati dalle leggi organiche. Le norme della legge regionale non devono essere in contrasto con l'interesse nazionale o con quello delle altre Regioni. Le relative controversie sono definite dal Parlamento della Repubblica. Le leggi statali possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

[... Omissis ...]

Articolo 119-bis

Alle Regioni competono, secondo i principi stabiliti dalla legge organica: tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali; sovrainposte e addizionali su tributi erariali; proventi della vendita di beni e servizi; quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole Regioni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette.

L'assunzione di prestiti e di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle Regioni nei limiti stabiliti dalla legge organica.

Per la tutela delle Regioni economicamente svantaggiate lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo il cui ammontare è definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazionale per abitante. Quote di un ulteriore fondo possono essere devolute alle Regioni di minore dimensione geografica per compensare le maggiori spese per abitante cui queste sono soggette per l'erogazione di servizi. I trasferimenti sono fissati d'intesa con la Regione.

I trasferimenti dello Stato derivanti dai fondi perequativi non possono in ogni caso avere vincoli di destinazione. Per provvedere a scopi determinati lo Stato può intervenire con finanziamenti aggiuntivi, di intesa con le Regioni interessate.

Le leggi dello Stato che attuano delega di funzioni alle Regioni, adeguano i mezzi finanziari a disposizione delle medesime, attraverso una corrispondente ridefinizione delle quote di partecipazione al gettito dei tributi erariali.

Le regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le leggi stabilite dalla Repubblica.

Paradossalmente la Commissione stessa doveva essere consapevole di questo fatto, tant'è che l'art. 119-bis stabilisce fondi ulteriori per compensare le più alte spese procapite delle Regioni di piccola dimensione.

Veniamo alla distribuzione dei poteri e delle funzioni. L'elenco di materie sulle quali lo Stato centrale mantiene competenza legislativa (art. 70) è lunghissima e così generale da non lasciare alcuna autonomia reale alle Regioni. Fra le altre cose lo Stato si riserva la definizione del contenuto essenziale dei diritti riconosciuti nella parte prima della Costituzione, il che è sufficiente da solo a giustificare un intervento centrale in tutte le aree della vita civile. Ma più specificatamente lo Stato mantiene competenze generali nella politica industriale, nei programmi economici generali e di riequilibrio, nelle partecipazioni dello Stato, nella ricerca, nell'istruzione, nel campo assicurativo, nell'ordinamento delle professioni, e chi più ne ha più ne metta. La reiterazione di poteri di indirizzo e leggi organiche garantisce un'estensione ed un'ambiguità ai poteri centrali tali da permettere qual intervento si voglia nell'autonomia decisionale delle Regioni.

Quali poteri sono realmente di competenza esclusiva delle Regioni? E' difficile dirlo. Certo il nuovo testo dell'art. 117 contiene una lunga lista di possibili settori di intervento ma ci pare difficile intendere quale senso dare alla nozione di "competenza esclusiva" della Regione, per esempio, in materia di "commercio, industria, artigianato" (art. 117) se (art. 70) lo Stato poi mantiene competenza legislativa sulle "partecipazioni dello Stato; politiche industriali [...]; previdenza sociale [...]; ordinamento delle professioni" e via elencando.

Le incongruenze abbondano: alle Regioni è demandata competenza esclusiva sulla "formazione professionale" mentre lo Stato mantiene la competenza sugli "ordinamenti e programmazione generale dell'istruzione; ordinamento universitario". Il che lascia del tutto indeciso chi dovrebbe provvedere al finanziamento e alla gestione delle scuole primarie e secondarie e financo le Università. Lo Stato, se si decide di dare un'interpretazione ampia della parola ordinamento. Le Regioni se si decide di interpretare "ordinamento" come semplice fissazione di programmi e standard minimi e si interpreta invece "formazione professionale" nel senso ampio di formazione della forza lavoro a tutti i livelli di qualifica. Nessuno infine, nel caso in cui entrambi i termini debbano essere interpretati in senso letterale †.

Un discorso analogo vale per quanto riguarda il meccanismo redistributivo. Il dettato dell'articolo 119-bis sembra voler intenzionalmente capovolgere il sistema degli incentivi da

† Non si può quindi escludere che il passato Parlamento stesse meditando di privatizzare la scuola italiana.

noi abbozzato nella seconda sezione. Abbiamo già fatto cenno al pagamento a piè di lista per le spese extra delle Regioni di minore dimensione geografica (si noti che quest'ultima non viene definita in modo preciso). Il trasferimento più sostanziale sembra poi avere l'unica funzione di eguagliare il reddito ex-post, con quali incentivi perchè le Regioni più povere aumentino il reddito ex-ante è facile immaginare. Non solo: tali trasferimenti perequativi non dovrebbero avere vincoli di destinazione, ingigantendo il moral-hazard ed ignorando la relazione fra sussidiarietà ed *ear-marking* messa in evidenza poc'anzi. La scappatoia per l'intervento discrezionale fornita dal terz'ultimo paragrafo dello stesso articolo completa il quadro.

In sostanza la riforma prevista dalla Bicamerale si riduce alle seguenti due cose: un decentramento di funzioni di spesa alle Regioni ed una riaffermazione delle prerogative esclusive dello Stato centrale nei terreni chiave della legislazione, primo fra tutti quello dell'imposizione fiscale. Nessun decentramento di poteri viene previsto, ma solo un decentramento di funzioni con il chiaro sottinteso (ben esplicitato in vari interventi nella discussione in Commissione) che di trasferimento non irreversibile si tratta. Infatti in più di un'occasione viene fatto riferimento al principio di sussidiarietà in maniera capovolta: qual'ora lo Stato centrale decidesse che un ente locale non fornisce un "buon servizio" ai propri cittadini potrà avocare a se la fornitura di tale servizio †.

Ma anche accettando l'idea che occorra comunque partire da un piccolo decentramento di funzioni per vedere cosa succede, la proposta della Bicamerale risulta insufficiente e contraddittoria. Non vogliamo ripetere qui la precisa analisi svolta al riguardo da Giarda e Cerea (Giarda [1993] e Giarda e Cerea [1992]). Citeremo solo due brevi passaggi che riassumono il senso della loro analisi con la quale concordiamo pienamente: "Il progetto di riforma dell'art. 119 ripropone infatti per il finanziamento delle Regioni una struttura non dissimile da quella attuale. Tributi propri, quote di tributi erariali, trasferimenti generali dello Stato e trasferimenti speciali dello Stato sono la nuova descrizione delle fonti di finanziamento delle nuove regioni" (Giarda [1993, p. 44]). Ed ancora: "Il nuovo art. 117 pone i presupposti, dal lato delle funzioni, per un vero e proprio Stato federale ma il nuovo art. 119 continua, dal lato delle entrate, la tradizione di rinviare alla legislazione ordinaria la definizione dei contenuti finanziari dell'autonomia" (Giarda [1993, p.45]).

† Questo capovolgimento del principio di sussidiarietà sembra oramai comunemente accettato nel dibattito italiano

Sarebbe ingenuo pensare che il legislatore abbia fatto questa scelta per caso o per incompetenza. Motivazioni politiche a parte, la scelta di non attribuire alle Regioni nessun potere finanziario effettivo ed autonomo sembra trovare una giustificazione di tipo teorico in una supposta incapacità del nostro sistema fiscale attuale di sopportare un tale cambiamento.

In conclusione la proposta della Bicamerale ed il dibattito che attorno ad essa ha ruotato appaiono come un pessimo punto di partenza per una riforma in senso federalista poichè violano quasi tutti i quindici principi da noi elencati alla fine della seconda sezione.

Viene mantenuta la concezione interventista/centralista dello Stato secondo cui il decentramento federale è equivalente ad una riforma di tipo amministrativo e non ad una devoluzione irreversibile di poteri alle unità regionali (principi 1)-3) e 7)). Le unità regionali vengono mantenute quali sono al momento, quindi con tutti i difetti di dimensione e numero da noi evidenziati (principi 4) e 5)). Non vi è nessuna coerenza fra attribuzioni di spesa alle regioni e devoluzione delle responsabilità di finanziamento alle stesse (principi 6), 8), 9), 11) e 12)). La confusione tra funzione redistributiva e quella di fornitura dei servizi pubblici permane, rendendo impossibile l'attribuzione di piena responsabilità di governo alle Regioni e di conseguenza impedendo la realizzazione di qualsiasi forma di concorrenzialità politica fra le stesse (principi 13)-15)). Non è presente infine alcuna comprensione della necessità di garantire la stabilità futura dell'ordinamento federale modificando la distribuzione del potere legislativo ed esecutivo (principi 2), 3) e 10)).

3.2 Alcune obiezioni tecniche al federalismo.

In questa sottosezione esamineremo, molto brevemente e a grandi linee, alcune obiezioni di natura per così dire “tecnica” all'ipotesi di allargare l'area di intervento delle regioni e di attribuire alle stesse un largo potere di imposizione fiscale autonoma. L'obiezione che in genere questa letteratura avanza è che il modello federalista, seppure possa apparire attraente in via di principio, risulta impossibile in pratica a fronte dei principi che definiscono il regime di tassazione oggi vigente in Italia.

Un esempio di questa linea di analisi si trova in Patrizii e Rossi [1994]. Essi sostengono per esempio (p. 2) che un'imposta come l'IRPEF “non [...] sopporta [...] gradi di autonomia regionale. . .] in quanto differenziali di aliquote rilevanti potrebbero indurre un fenomeno di concorrenza fiscale, non tanto sui lavoratori ma sulla dislocazione delle sedi legali delle imprese”. Ma ovviamente il rischio di creare tanti Delaware italiani si potrebbe evitare semplicemente modificando la regolamentazione amministrativa del sostituto d'imposta

ed imponendo il pagamento dell'IRPEF nella regione in cui il dipendente effettivamente presta la propria opera o risiede [†]. Argomenti simili sono applicabili all'IVA, alle imposte di fabbricazione, ecc. (vedi più sotto).

Oscura ci sembra anche la motivazione adotta nello stesso lavoro per il mantenimento al livello centrale della previdenza sociale: poichè essa “comporta consistenti flussi redistributivi sia tra generazioni sia tra categorie di cittadini [...] ciò sconsiglia una decentralizzazione del sistema in quanto la struttura e la dinamica demografiche appaiono radicalmente diverse fra regioni del Paese”.

Amnesso e non concesso che le dinamiche demografiche siano poi così diverse in alcune regioni (questo è senz'altro vero per le molto piccole) questo è solo un'ulteriore ragione per accorparle secondo criteri di razionalità economica. Se la dimensione minima richiesta per la viabilità di un sistema di sicurezza sociale dovesse essere di 57 milioni di abitanti, allora un buon numero di paesi europei sarebbero costretti a farne a meno.

La parte sorprendente, alla luce di quanto illustrato nella seconda sezione, è che i due autori sostengano l'opportunità d'impedire un decentramento del sistema previdenziale poichè questo renderebbe difficile la redistribuzione che attraverso di esso si attua. Crediamo sarebbe una soluzione superiore fiscalizzare a livello nazionale tale trasferimento assistenziale e liberare il sistema pensionistico di questo fardello improprio. A questo punto un trasferimento delle competenze previdenziali alle regioni risulterebbe soltanto ovvio.

Più in generale le argomentazioni adottate da Patrizii e Rossi contro un'interpretazione estensiva del modello federalista sembrano confondere ostacoli di natura burocratico-amministrativa con impedimenti di principio. Un altro esempio significativo di questa tendenza è dato dal rapporto CER dedicato al federalismo, CER [1993]. Anche in questo caso sembra dominare un'accettazione acritica dell'attività redistributiva svolta dall'odierno sistema fiscale che diviene così quasi inviolabile. Poichè le posizioni espresse nel rapporto CER ci sembrano alquanto organiche a quella che abbiamo definito “Proposta di Sinistra” rimandiamo alla sezione 3.3.

Di ben diversa natura sono le osservazioni critiche alla fattibilità del federalismo fiscale avanzate da Giulio Tremonti (si veda ad esempio Tremonti e Vitaletti [1994]). La posizione di Tremonti non è di opposizione al federalismo fiscale: egli lo ritiene salutare e financo necessario nella situazione italiana attuale. Infatti ci sembra di poter condividere sia la

[†] E gettando ovviamente alle ortiche quell'orpello inutile della distinzione fra domicilio fiscale e residenza di fatto.

maggior parte delle critiche che egli avanza al sistema fiscale vigente, sia molte delle sue proposte di riforma. Ma Tremonti sembra ritenere impossibile il raggiungimento di un sistema di federalismo fiscale funzionante senza un passaggio, nella sua terminologia, dalla “tassazione delle persone” alla “tassazione delle cose”. Mentre non possiamo avventurarci qui in una discussione sui meriti e i difetti dei due tipi di tassazione vorremmo però sottolineare come non ci appaia per niente chiaro il senso in cui l'imposizione sul reddito delle persone e l'imposta sul valore aggiunto sarebbero incompatibili, per loro stessa natura, con un sistema fiscale di tipo federale.

A noi pare che in entrambi i casi si tratti semplicemente di ostacoli di natura amministrativa generati dal modo in cui in Italia è stato regolamentato il comportamento del sostituto d'imposta da un lato e la riscossione dell'IVA dalle aziende dall'altro.

Per quanto riguarda le imposte sul reddito ci sembra che il sistema statunitense, perfettamente funzionante sino ad ora, possa servire facilmente da esempio per una riforma dei meccanismi di ritenuta alla fonte.

Per quanto riguarda l'IVA l'unica difficoltà tecnica sorge in presenza di aziende con impianti verticalmente integrati e distribuiti in regioni differenti per le quali sarebbe necessario elaborare un sistema di contabilità del valore aggiunto relativo ad ogni stabilimento. Poichè imprese di queste dimensioni mantengono normalmente un sistema di cost-accounting alquanto dettagliato tale difficoltà appare più di ordine burocratico che altro.

Un discorso analogo, anche se leggermente più tecnico, si può applicare all'osservazione secondo cui la globalizzazione della produzione e del mercato mondiale rendono impossibili ed inefficienti le tassazioni basate sulla residenza degli individui e delle imprese. La letteratura che si è occupata di questo problema dà infatti risposte non univoche al quesito di quale sia il sistema di tassazione migliore dei redditi da capitale †

I lavori principali, dal nostro punto di vista, sono quelli di Feldstein e Hartman [1979], Mintz e Tulkens [1986] e Bond e Samuelson [1989]. Il risultato essenziale è che mentre la tassazione del reddito generato all'estero da imprese interne risulterebbe in un'allocazione ottimale se tutti i paesi (o regioni d'una federazione) la adottassero, essa non sembra emergere come equilibrio di Nash quando i legislatori delle varie regioni si comportano in

† Seppure gli articoli che abbiamo in mente si riferiscano tutti a capitale finanziario, risultati analoghi si possono ottenere per il capitale umano in presenza di mobilità degli individui.

modo strategico nella scelta delle forme e dei livelli di tassazione. In questo caso il livello di tassazione d'equilibrio risulta superiore a quello ottimo.

D'altro lato le altre forme di tassazione (secondo la residenza dell'attività produttiva o, il che è quasi lo stesso, imposte sui beni prodotti e commerciati in loco) danno tutte allocazioni subottimali e, seppur ottenibili come equilibri di Nash. anch'esse danno luogo ad un livello di tassazione superiore a quello efficiente.

3.3 Il Breviario di Assago.

I dieci articoli approvati ad Assago si pongono ovviamente all'estremo opposto. Si tratta di un progetto compiuto di decentralizzazione federalista nel quale alcuni dei principi chiave elencati alla fine della precedente sezione sembrano accolti.

Nondimeno dobbiamo ammettere di trovarci in disaccordo con gran parte di ciò che viene proposto in quei dieci articoli e di ritenerli una ricetta per il federalismo impossibile.

I difetti ci appaiono molteplici (il testo della Costituzione migliana è riportato nelle pagine seguenti). Non è chiaro anzitutto quali siano le entità territoriali alle quali il potere costituzionale va trasferito nè cosa legittimi le divisioni geografiche proposte. Veniamo prima alla questione della legittimità dei confini.

Sia nella loro versione a 3 + 5 che in quella a 4 + 5 le Repubbliche proposte da Miglio ci risultano di difficile giustificazione. Essi sembrano mischiare un alquanto dubbio criterio di omogeneità socio-culturale (nord-centro-sud) la cui origine sembra stare solo nelle tassonomie dell'ISTAT (nel qual caso, però, l'Emilia-Romagna appartiene al centro), con il mantenimento di privilegi autonomistici che, giustificati o meno che siano, sono nella loro forma attuale il frutto degli equilibri politici e squilibri socio-economici della Prima Repubblica.

Sul piano economico-sociale vale un discorso analogo: mentre vi è una tangibile differenza fra le tre grandi aree del Nord, del Centro e del Sud la precisa definizione territoriale delle stesse è estremamente vaga.

Costituzione Federale proposta da Gianfranco Miglio.

Articolo 1

L'Unione Italiana è la libera l'associazione della Repubblica Federale del Nord, della Repubblica Federale dell'Etruria, e della Repubblica Federale del Sud. All'Unione aderiscono le attuali Regioni autonome di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia.

Articolo 2

Nessun vincolo è posto alla libera circolazione ed all'attività dei cittadini delle Repubbliche Federali sul territorio dell'Unione. Tale libertà può essere limitata solo per motivi di giustizia penale.

Articolo 3

Le Repubbliche Federali sono costituite dalle attuali Regioni sia a Statuto ordinario che speciale; le Regioni a Statuto ordinario gestiscono le stesse competenze attualmente attribuite alle Regioni a Statuto speciale. Plebisciti definiranno l'area rispettiva delle tre Repubbliche Federali.

Articolo 4

Ogni Repubblica Federale conserva il diritto di stabilire e modificare il proprio ordinamento interno; ma in ogni caso la funzione esecutiva è svolta da un Governo presieduto da un Governatore eletto direttamente dai cittadini della Repubblica stessa.

Articolo 5

La Dieta Provvisoria di ogni Repubblica Federale è composta da cento membri, tratti a sorte fra i consiglieri regionali eletti nell'ambito della Repubblica medesima. Secondo la Costituzione definitiva la Dieta sarà eletta direttamente dai cittadini. le Diete riunite formano l'Assemblea Politica dell'Unione. La funzione legislativa spetta esclusivamente ad un altro Collegio rappresentativo, formato da 200 membri, eletti da tutti i cittadini dell'Unione e articolato in una pluralità di corpi e competenze speciali.

Articolo 6

Il governo dell'Unione spetta ad un Primo Ministro, eletto direttamente dai cittadini dell'Unione stessa. Egli esercita le sue funzioni coadiuvato e controllato da un Direttorio da lui presieduto e composto strut

dai Governatori delle tre Repubbliche Federali e dal responsabile del Governo di una delle cinque Regioni che per prime hanno sperimentato un'autonomia avanzata, cioè quelle indicate come Regioni a Statuto Speciale, che ruotano in tale funzione. Le decisioni relative al settore economico e finanziario, e altre materie indicate tassativamente dalla Costituzione definitiva, devono essere prese dal Direttorio all'unanimità.

Articolo 7

Il Governo dell'Unione è competente per la politica estera e le relazioni internazionali, per la difesa dell'Unione, per l'ordinamento superiore della Giustizia, per la moneta e il credito, per i programmi economici generali e le azioni di riequilibrio. tutte le altre materie spettano alle Repubbliche Federali ed alle lor articolazioni. Il Primo Ministro nomina e dimette i Ministri i quali agiscono come suoi diretti collaboratori; la loro collegialità non riveste alcun rilievo istituzionale. Il Primo Ministro può essere deposto dal voto qualificato dell'Assemblea Politica dell'Unione.

Articolo 8

Il sistema fiscale finanzia acon tributi municipali le spese dei Municipi medesimi. Il gettito degli altri tributi viene ripartito fra le Repubbliche Federali in funzione del luogo dove la ricchezza è stata prodotta o scambiata, fatte salve la quota necessaria per il finanziamento dell'Unione e la quota destinata a finalità di redistribuzione territoriale della ricchezza.

Articolo 9

Nei bilanci annuali e pluriennali dell'Unione delle Repubbliche Federali deve essere stabilito il limite massimo raggiungibile dalla pressione tributaria e dal ricorso al credito sotto qualsiasi forma. Le spese dell'Unione, delle Repubbliche Federali, delle Regioni e degli enti territoriali minori e di altri soggetti pubblici, non possono in alcun modo eccedere il 50% del PIL. La Sezione economica della Corte Costituzionale è incaricata di vegliare sul rispetto di questa norma e di prendere provvedimenti anche di carattere sostitutivo.

Articolo 10

Le Istituzioni e le norme previste dalla Costituzione promulgata il 27 dicembre 1947, che non siano incompatibili con la presente Costituzione Federale provvisoria, continuano ad avere vigore, fino all'approvazione, con Referendum Popolare, della Costituzione Federale definitiva.

La Lombardia è ovviamente molto diversa socialmente ed economicamente dalla Basilicata, ma tale differenza risulta molto meno evidente quando si confrontano la Toscana all'Emilia Romagna, il Lazio e la Campania, le Marche e la Romagna e via dicendo. In qual senso poi il Friuli ed il Trentino siano socialmente o economicamente distinti dal Veneto ci par davvero difficile dire. Sul piano politico ed amministrativo, infine, tale ambiguità è accentuata per un verso dalla chiara differenziazione politica fra regioni territorialmente contigue (il Veneto "ex-bianco" e l'Emilia-Romagna (non ex-) "rossa") e per l'altro dalla impossibilità di giustificare tali macro-regioni sulla base di una qualche dimensione ottima per la produzione di servizi pubblici.

Una lettura attenta dei primi articoli ed in particolare dell'art. 3 rivela poi che le attuali Regioni Ordinarie rimarebbero qual sono a far da fondamento alle tre nuove Repubbliche Federali. Infatti quale sia il ruolo delle une e delle altre non è dato capire. Si fa solo riferimento all'estensione alle Regioni Ordinarie dei poteri oggi delle Speciali. Ma quei poteri non includono una reale autonomia d'imposizione fiscale e sono basati anch'essi su di una forma velata di finanza di trasferimento. Dobbiamo assumere che questo rimarrebbe vero anche nei rapporti tra le tre Repubbliche e le Regioni? E se non fosse questo il caso, quali poteri spettano alle Repubbliche e quali alle Regioni?

L'art. 8 non dissolve tutti i dubbi anche se fa sospettare che di finanza di trasferimento si tratti. Infatti in esso si fa menzione esplicita di tributi riservati ai Municipi (anche qui, però, senza aver chiarito quali funzioni essi debbano svolgere nè se si debba o meno procedere ad un accorpamento dei più piccoli a fini amministrativi), di quelli riservati alle Repubbliche Federali ma nessuna menzione viene fatta delle Regioni.

Se le entità fondamentali sono le tre Repubbliche, allora viene a mancare uno dei requisiti fondamentali di un sistema federale efficiente e credibile. Tre Repubbliche sono troppo poche per impedire collusione fra di esse nell'attività di tassazione. La credibilità del votare con i piedi si affievolisce ed in ogni caso le possibilità di coordinare le politiche fiscali al fine di "non farsi concorrenza" si fanno reali.

Dall'altro lato della medaglia sta il fatto che una di queste Repubbliche dominerebbe in dimensioni territoriali ed economiche le altre due (per non parlare delle cinque Regioni Speciali). La storia e la logica ci insegnano che sistemi federali con un fratello troppo grande sono ineluttabilmente instabili: essi vanno o verso la conflagrazione separatista o verso l'assorbimento dei piccoli nel grande (Riker [1964]).

Non solo: demandare la definizione dei confini territoriali delle tre Repubbliche a dei Plebisciti crea ovviamente una situazione di potenziale conflitto fra Regioni. Molto probabilmente le Regioni meno ricche del centro Italia voterebbero compatte per l'adesione alla Repubblica del Nord, mentre quelle del Sud voterebbero altrettanto compatte per aderire alla Repubblica dell'Etruria (assumendo che questa venga ad esistere) o per quella del Nord in caso contrario. A quale istituzione spetterebbe il potere di dire "no, grazie"?

Un ulteriore grave fattore di instabilità proviene dall'art. 6 che richiede l'unanimità del Direttorio nelle decisioni di politica economica. Ora, data la presenza delle cinque Regioni a Statuto Speciale e data l'enorme differenza di reddito fra la Repubblica del Nord e quella del Sud, questo requisito ci sembra foriero o di paralisi decisionale o di disastri finanziari. Esso infatti dà alle Regioni più piccole e più povere un enorme potere di veto nella trattativa interna al Direttorio. Le Repubbliche del Centro e del Nord avranno in genere così tanto da perdere di fronte ad una paralisi decisionale da essere disposte a "comprare" l'assenso degli altri attraverso cospicui traferimenti. Ma non era esattamente questo tipo di *do ut des* che si voleva ridurre? Perché creare un'ulteriore occasione per la creazione di coalizioni redistributive a base territoriale?

Crediamo di aver già ampiamente motivato in precedenza i costi sociali che si producono in ordinamenti dove molti agenti hanno potere di veto su decisioni di interesse collettivo (si veda il principio 4) della sezione 2.5 e la discussione nella sezione 2.3). Un'analisi specifica delle conseguenze di ordinamenti di questo tipo si trova in un lavoro di Weingast (Weingast [1991, p. 33-34]) sull'ordinamento costituzionale americano precedente alla guerra civile. Egli dimostra molto chiaramente quali effetti dirompenti sull'Unione abbia avuto il potere di veto degli stati del Sud. Tale potere di veto era lì generato dalla cosiddetta clausola del "Senate balanced equilibrium" che di fatto richiedeva unanimità del Senato in tutte le decisioni di qualche rilevanza e che impediva l'ammissione di altri stati all'Unione al fine di mantenere la perfetta uguaglianza di voti fra stati schiavisti e stati abolizionisti. Dal punto di vista sostanziale il modello previsto dall'art. 6 è perfettamente equivalente a quello appena descritto[†].

Ovviamente vi è una diversa interpretazione dell'art. 6. E cioè che tutte le decisioni di politica economica di qualche rilievo verranno demandate alle Repubbliche, eliminando

[†] Alternativamente la distribuzione di poteri suggerita da Miglio sembra ricordare la costituzione elvetica del 1803 sulla quale il buon Tocqueville ebbe parole di fuoco proprio a causa dell'incapacità decisionale che la caratterizzava.

a-priori questa possibilità di ricatto. Ma questa, a nostro avviso, non è una soluzione credibile a meno che non si abbia in mente una vera e propria separazione. Si pensi alla politica monetaria, a quella bancaria (controllo del sistema e credito di ultima istanza), alla gestione del debito pubblico e con esso dei tassi di interesse, ai grandi investimenti in infrastrutture che coinvolgono l'intero territorio nazionale e che richiedono coordinazione fra varie regioni, ecc. Infine si pensi alla libera circolazione di merci, servizi e fattori produttivi ed alla loro rilevanza per il benessere della nazione.

Infatti, a questo riguardo, ci preme osservare una seria mancanza che crediamo dovuta probabilmente ad una svista. Mentre l'art. 2 fa esplicita menzione alla libera circolazione dei cittadini, nessun altro articolo menziona il libero commercio, il movimento dei capitali, eccetera. Come abbiamo sottolineato nella seconda sezione, la più piena libertà di movimento di merci, servizi e fattori produttivi è un requisito essenziale d'una costituzione federale, congiuntamente ad una esplicita attribuzione allo stato nazionale del ruolo di garante in ultima istanza di tale libertà. La centralità di questo requisito non può essere mai dimenticata.

In sostanza i dieci articoli così come sono oggi prefigurano un equilibrio alquanto instabile, di tipo confederale, fra alcune microscopiche entità che per sopravvivere avrebbero sempre bisogno del supporto esterno (Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino e Alto Adige) ed alcune entità molto più grandi in posizione di chiaro conflitto d'interesse. I confini di quest'ultime, per di più, sembrano redatti a tavolino, senza tener conto nè della volontà dei cittadini nè di criteri di efficienza economica.

Veniamo, per finire, alla parte procedurale, alle norme transitorie per così dire. Su questa parte la Costituzione di Assago è muta, fatto salvo il breve cenno ai plebisciti contenuto nell'art. 3 ed al Referendum contenuto nell'articolo 10. A nostro avviso la parte procedurale è la più rilevante nel dibattito odierno. Mentre ci appare impossibile uscirsene con una proposta organica di costituzione federale che possa ottenere il consenso necessario, crediamo possibile suggerire le regole di dibattito e di decisione che potrebbero portarci ad essa. Ritorneremo su questo punto alla fine, vogliamo solo sottolineare qui che definire confini e funzioni statuali attraverso plebisciti ci appare estremamente rischioso perchè aperto a manipolazioni da un lato e a seri conflitti di interesse (mediabili in via legislativa) dall'altro.

Ironicamente il metodo plebiscitario sembra violare proprio una delle raccomandazioni centrali di James Madison il quale sosteneva (in *Federalist 40*) che occorre evitare il più

possibile d'istruire procedure d'approvazione della Costituzione Federale che si basassero sull'uso ripetuto di Plebisciti e Referenda.

3.4 La Posizione della Sinistra .

Come abbiamo detto non siamo a conoscenza di alcun documento organico su questa materia ed il nostro giudizio si basa fondamentalmente su Bassanini [1994], Biasco [1994], CEr [1993], Visco [1993] e pochi altri articoli di giornale e rivista.

La sostanza è semplice: la visione del federalismo fiscale che viene avanzata in questi documenti è ancora abbastanza lontana da quella da noi illustrata nella seconda sezione, e la differenza sembra risiedere nella diversa valutazione che viene data dell'intervento dello Stato nella vita economica e nell'opportunità che esso abbia estesi poteri di redistribuzione del reddito fra individui e fra aree del paese. Va sottolineato comunque che vi sono sostanziali differenze fra il modello "implicito" in Biasco [1994] e Visco [1993] da un lato e gli articoli di una nuova Costituzione suggeriti da Bassanini [1994] (riportati nella pagina seguente, si noti che essi vanno letti come modificazioni agli analoghi articoli del testo corrente della Costituzione). Quest'ultimi sembrano avvicinarsi molto di più ai principi da noi invocati.

La differenza di fondo, come dicevamo, è dovuta ad una diversa valutazione degli aspetti concorrenziali dell'ordinamento federalista, ovverosia di ciò che noi abbiamo chiamato nella seconda sezione il market-preserving federalism. Basti, per dare un'idea, la seguente citazione da Visco [1993, p.3]. Dopo aver brevemente illustrato il modello di Tiebout l'autore fa presente che alcune delle conclusioni dello stesso vanno mitigate per tenere conto di altri effetti negativi, fra essi "distorsioni e inefficienze nella allocazione delle risorse, situazioni di concorrenza fiscale, spostamenti per ragioni esclusivamente fiscali, ecc."

Ora queste osservazioni sembrano confondere quei limiti da tutti riconosciuti del modello di Tiebout (vedasi la nostra stessa discussione al seguito di Bewley [1981]) con altri aspetti che, sia dal punto di vista dell'efficienza che da quelli dell'equità e della crescita del reddito vanno giudicati come incontrovertibilmente positivi.

Poichè non siamo stati in grado di rintracciare una giustificazione teorica od empirica di tale giudizio negativo ci risulta alquanto difficile discuterne i fondamenti in questa sede.

Modifiche alla Costituzione proposte da Franco Bassanini.

Articolo 1

L'Italia è una Repubblica federale, democratica, fondata sul lavoro, . . .

Articolo 5

La Repubblica italiana, una ed indivisibile, è una Federazione di Regioni. Le Regioni esercitano tutti i poteri non riservati espressamente allo Stato federale dalla Costituzione. Lo Stato federale e le Regioni adeguano i principi e i metodi della legislazione alle esigenze della riorganizzazione federale della Repubblica e della promozione delle autonomie locali. Lo Stato federale, le Regioni e le autonomie locali dispongono di risorse proprie, adeguate alle funzioni e ai compiti ad esse attribuiti, secondo i principi del federalismo fiscale. Alla Federazione spettano altresì le risorse per assicurare alle Regioni svantaggiate mezzi finanziari adeguati e a tutti gli italiani parità di condizioni nel godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione.

Article 55

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle Regioni. Il Parlamento si riunisce in seduta comune nei casi stabiliti dalla Costituzione.

Articolo 57

Il Senato della Repubblica è costituito dai Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, nonché dai rappresentanti delle Regioni eletti in ragione di uno ogni cinquecentomila abitanti o frazione di cinquecentomila. I rappresentanti delle Regioni sono eletti dai Consigli regionali nel proprio seno, con voto limitato ai due terzi dei senatori da eleggere.

Articolo 70

La funzione legislativa è esercitata dallo Stato federale e dalle Regioni. La funzione legislativa federale è esercitata dalla Camera dei deputati. E' esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, per le leggi organiche e per le leggi federali previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione.

Articolo 70-bis

Lo Stato ha competenza legislativa nelle seguenti materie: 1) politica estera, commercio con l'estero e relazioni internazionali; 2) rapporti regolati dagli artt. 7 ed 8 in materia di confessioni religiose; 3) difesa nazionale e sicurezza pubblica;

4) diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, 29, 30, 31, 33, 39, 40, 49 e 51; 5) ordinamento giudiziario, ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile, ordinamento civile e penale e sanzioni penali; 6) contabilità dello Stato, moneta, attività finanziarie e credito sovraregionali; 7) tributi statali; 8) programmi economici generali e azioni di riequilibrio, partecipazioni dello Stato; 9) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; 10) trasporti e comunicazioni nazionali, disciplina generale della circolazione; 11) tutela dell'ecosistema, beni culturali e naturali di interesse nazionale; 12) ricerca scientifica e tecnologica, tutela della proprietà letteraria, artistica e intellettuale; 13) previdenza sociale, assicurazioni, ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; 14) ordinamenti e programmazione generale dell'istruzione, ordinamento universitario; 15) opere pubbliche strettamente funzionali alle competenze riservate allo Stato; 16) ordinamento delle professioni; 17) statistica nazionale, pesi e misure, determinazione del tempo; 18) armi ed esplosivi; 19) poste e telecomunicazioni. E' comunque riservata allo Stato la definizione del contenuto essenziale dei diritti riconosciuti nella parte prima della Costituzione. La Regione ha competenza legislativa, esclusiva o concorrente, in ogni altra materia. Lo Stato, nelle materie in cui le Regioni non hanno competenza legislativa esclusiva, può fissare con leggi organiche i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Articolo 72-bis

[...] Il Senato o le sue commissioni nei casi e nei modi previsti dal suo regolamento possono proporre emendamenti e articoli aggiuntivi ai disegni di legge che non debbano essere sottoposti al suo esame. In tal caso un rappresentante del Senato partecipa, senza diritto di voto, alle sedute della Camera e delle sue commissioni dedicate all'esame del disegno di legge.

N.B. Nell'ambito di una revisione in senso federalista, dovrebbero essere riformulati anche altri articoli della Costituzione. Tra questi in particolare l'articolo 117, che determina le materie di competenza esclusiva delle Regioni, e il 118, che regola le funzioni amministrative delle Regioni. Si dovrebbe inoltre formulare un nuovo articolo per disciplinare la partecipazione delle Regioni agli atti comunitari.

L'unica base teorica sulla quale ci sembra possibile difendere questa visione è quella che assume l'esistenza di un governante "buono" che svolge le proprie attività di politica economica al solo fine di massimizzare l'utilità aggregata dell'agente rappresentativo. Coerentemente con questa impostazione sia il contributo di Visco che quello di Biasco ed il rapporto CEr sottolineano ampiamente l'impatto sul sistema redistributivo di una riforma in senso federalista, mostrando allarme per gli effetti sperequativi che essa comporterebbe.

Così per esempio nel Rapporto CEr si sottolinea (p.52) come il rapporto fra reddito pro-capite nello stato più ricco e reddito pro-capite nello stato più povero sia, negli USA, di poco superiore a due e si attribuisce tale discrepanza all'azione del sistema federale. Gli autori dimenticano, evidentemente, che tale rapporto è quasi uguale a tre fra Lombardia e Basilicata e che, dato più importante, tale rapporto è rimasto stabile o è peggiorato durante gli ultimi cinquant'anni mentre nello stesso periodo vi è stata sostanziale convergenza nel reddito pro-capite fra i vari stati degli USA. Un esame impressionistico dei dati sulla distribuzione territoriale del reddito suggerisce infatti maggior convergenza negli stati federali che in quelli unitari.

Non sono solo queste omissioni empiriche a sorprendere. Stupisce anche la scarsa attenzione prestata da questi autori agli effetti di corruzione, distorsione e spreco che la cosiddetta "attività di perequazione" dello Stato centrale ha prodotto in Italia negli ultimi decenni. Considerato l'uso strategico-elettorale che per quarant'anni la parte politica avversa ha fatto della spesa pubblica e dell'intervento statale, non possiamo nascondere la nostra sorpresa di fronte all'amore che la sinistra italiana ancora dimostra per questo strumento della propria, apparentemente eterna, sconfitta.

Una prospettiva analoga permea le proposte operative di decentramento di alcune funzioni e di alcune leve tributarie avanzate in Visco [1994]. Fatta salva una improbabile proposta di fiscalizzare a livello nazionale i contributi sanitari (una delle prime tasse/spese che si può invece regionalizzare) altre proposte avanzate da Visco prevedono trasferimenti alle Regioni di partecipazioni ai gettiti Irpef, Iva ed imposte sugli oli minerali. Ancora una volta il problema rimane che nessuna di queste imposte o basi imponibili viene trasferita in toto alle Regioni. Lo Stato centrale mantiene il diritto di manipolare qualsiasi leva fiscale a proprio piacimento o per raggiungere fini redistributivi o per altre ragioni di "interesse nazionale".

E' molto probabile che il modello preferito da questi autori sia quello "compartecipativo" che prende ad esempio la costituzione tedesca e che invece, a nostro avviso, manca

di una serie di caratteristiche fondamentali del modello federalista descritto nella seconda sezione.

Dal punto di vista del federalismo fiscale l'opposizione di fondo è la seguente: nel modello tedesco si trasferiscono alle Regioni delle quote di gettito di alcune imposte, le quali però permangono sotto il controllo dello Stato centrale. Nel modello descritto nella seconda sezione (che fa chiaramente riferimento all'esempio americano) alcune basi imponibili ed alcune imposte divengono di totale pertinenza delle Regioni le quali le gestiscono a loro piacimento. In secondo luogo nel sistema tedesco si pratica un'estesa redistribuzione di imposte fra i vari Länders, tesa a livellare l'ammontare di risorse pro-capite a disposizione delle amministrazioni regionali.

Sulla prima differenza abbiamo già espresso le nostre opinioni. Sul fatto che il sistema cooperativo tedesco tenda a creare incentivi per la collusione fra i diversi livelli di potere politico sembra esservi infatti consenso fra gli studiosi. Riassumendo il dibattito svolto nella letteratura di lingua tedesca Brosio [1994, pag. 166] afferma per esempio: "Le accuse riguardano la collusione che si è stabilita fra livello politico e burocratico, fra il centro e la periferia a danno dei cittadini, l'assenza di responsabilità dei livelli di governo subnazionali e più in generale un comportamento poco efficiente della pubblica amministrazione aggravato dalla lentezza dei processi decisionali in cui tutti gli enti di governo devono essere coinvolti."

Per quanto riguarda la seconda non riteniamo vi sia, in principio, nulla da eccepire ad una tale redistribuzione. Ciò che ci pare problematico (e che non viene mai affrontato esplicitamente nella letteratura di cui ci stiamo occupando) è il meccanismo decisionale attraverso cui tale redistribuzione andrebbe effettuata.

Vorremmo anche aggiungere che non è opportuno esagerare l'ammontare di redistribuzione effettuato in Germania: come abbiamo già evidenziato essa ha funzionato sino a che le differenze tra i vari Länders sono state relativamente piccole (e con tendenza alla diminuzione). Con l'arrivo dei Länders dell'Est, sostanzialmente più poveri, le cose sono cambiate radicalmente ed il sistema mostra già segni evidenti di crisi. Forse non è del tutto per caso che le riforme introdotte in tempi recenti tendano a trasformare il sistema più verso il modello federalista da noi descritto che non quello implicito nelle proposte della sinistra italiana.

Per concludere ci pare appropriato evidenziare la convergenza fra alcune delle cose che andiamo sostenendo e la proposta Bassanini. Nella sua parte iniziale (articoli 1, 5, 55,

57 e 70) essa sembra consapevole di alcuni dei desiderata istituzionali da noi elencati in sezione 2.5. D'altro lato essa è totalmente muta a riguardo del potere impositivo [†] delle Regioni oltre che del loro numero e composizione. Per quanto riguarda le funzioni poi, l'articolo 70-bis sembra essere una versione solo leggermente corretta di quello proposto dalla Commissione Bicamerale e, come tale, soffre delle medesime deficienze.

3.5 La Relazione della Commissione per la Riforma della Finanza Regionale.

La relazione Giarda [1994] è troppo complessa ed articolata per permetterci qui un riassunto accettabile. Ci accontenteremo di riportare nella pagina seguente il riassunto delle proposte di riforma della Costituzione contenute nei Capitoli 12 e 13 secondo le parole dell'autore stesso (Giarda [1994, pag.3]) e rinvieremo il lettore al testo della relazione per i dettagli.

Va anche aggiunto che la Commissione ha elaborato alcune delle proprie proposte sotto precisi vincoli legislativi cosicché alcuni degli scenari lì descritti risultano insufficienti probabilmente a causa del fatto che essi si riferiscono a quanto possibile “a Costituzione vigente” (capitolo 11).

La nostra reazione a fronte delle proposte avanzate dalla Commissione è ambivalente: da un lato ci troviamo in accordo con molte (ma non tutte) di esse e dall'altra proviamo una certa insoddisfazione a fronte di alcuni criteri metodologici ed obiettivi di fondo prescelti.

L'analisi della situazione attuale, contenuta nei Capitoli 1 e 2 è perfettamente visibile. Seppure essa non sottolinei la stretta relazione fra crescita della spesa ed accentramento delle responsabilità di finanziamento nè prenda posizione sull'utilizzo strategico della spesa pubblica che è stato fatto dalla coalizione politico-sociale dominante, tutte le osservazioni da noi fatte nella prima sezione ci sembrano perfettamente complementari a quelle svolte da Giarda e viceversa.

Nei Capitoli propositivi della Relazione, abbiamo incontrato una lunga serie di analisi ed osservazioni particolarmente illuminanti. Fra queste vorremmo ricordare, poichè ne abbiamo fatto uso nell'elaborazione delle nostre proposte, l'analisi dei limiti dello schema partecipativo (pagina 46 e seguenti), l'insistenza sulle connessioni fra meccanismi perequativi ed incentivi allo sviluppo del reddito e all'efficienza fiscale (pagina 55 e seguenti e Capitolo 7), la necessità di riformare in senso più “liberista” alcuni dettami costituzion-

[†] L'articolo 55, seppur positivo, appare alquanto ambiguo a questo riguardo.

ali che risultano d'ostacolo all'implementazione di meccanismi efficienti di trasferimento (Capitolo 8) ed infine le regole sull'indebitamento delle regioni (Capitolo 9).

Infatti, a fronte di tante convergenze analitiche, non possiamo nascondere una certa sorpresa nell'aver constatato una divergenza non marginale sul lato propositivo. Tali divergenze ci sembrano causate da alcuni principi metodologici differenti e, soprattutto, dalla maggior enfasi da noi posta sull'obiettivo finale di riduzione della spesa pubblica e, più in generale, dell'intervento dello Stato nella sfera economica.

Sintesi delle proposte contenute in Giarda [1994]

(a) Eliminazione dei vincoli di destinazione sulle risorse trasferite per il finanziamento dell'assistenza sanitaria e dei trasporti locali ed allentamento dei vincoli sui finanziamenti disposti dalle altre leggi di settore.

(b) Significativo aumento delle entrate tributarie delle Regioni, ottenuto mediante trasferimento di potestà tributarie oggi statali o attribuzione di facoltà di imposizione di addizionali o sovra-imposte ai grandi tributi erariali.

(c) Avvio di un programma di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (legato all'imposta sul valore aggiunto) per tutte le Regioni, costruito in modo da consentire alle Regioni a più alto reddito di finanziare i livelli di spesa storicamente raggiunti, in media, nel 1993 e di garantire ad esse uno sviluppo delle risorse in linea con lo sviluppo delle basi imponibili dei tributi compartecipati.

(d) Costruzione di un sistema di trasferimenti perequativi che consenta alle Regioni a più basso reddito di finanziare gli attuali livelli di spesa, pur esso legato alla compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

(e) Definizione di una regola di crescita dei trasferimenti perequativi che consenta di mantenere almeno il valore reale delle spese regionali in tutte le regioni.

Le discrepanze metodologiche e di obiettivo finale che ci paiono più rilevanti sono le seguenti:

Conformità o efficienza? Un principio che sembra informare l'approccio della Commissione è quello della "conformità dei futuri livelli di spesa per abitante rispetto

a quelli oggi prevalenti nelle diverse Regioni e che sono caratterizzati da una forte uniformità [...]”. Dal nostro punto di vista una riforma in senso federale dovrebbe essere disposta a pagare alcuni prezzi sul terreno della conformità allo status-quo se questi possono rendere dei vantaggi in termini di efficienza e riduzione della spesa totale.

Cooperazione o Concorrenza? La Commissione sembra in molti casi (ma non sempre) adottare il modello cooperativo tedesco come proprio obiettivo di lungo periodo. Abbiamo già motivato la nostra opposizione allo stesso in favore del modello di federalismo “concorrenziale”.

Discrezione o Regole? La Commissione chiaramente ritiene non dannoso al benessere comune lasciare ampi margini di discrezionalità al governo centrale nelle decisioni di politica fiscale e spesa pubblica. Tale discrezionalità si trasferisce ovviamente ai governi regionali e, per le ragioni già esposte, tende a nostro avviso a far crescere la spesa pubblica più del necessario e a fornire gli incentivi sbagliati ai governanti sia centrali che locali.

Un solo potere o molti? Per ragioni che sono probabilmente indipendenti dalla volontà dei membri della Commissione l’analisi da essa svolta si mantiene entro i limiti rigidi del federalismo fiscale e non affronta il quadro più vasto di garanzie che una riforma federale richiede. Come già detto noi riteniamo l’idea del solo federalismo fiscale nient’altro che una chimera dalla vita corta o, altrimenti, un puro processo di decentramento amministrativo.

Illustreremo ora la rilevanza di queste differenze metodologiche attraverso alcuni casi concreti in cui ci troviamo in disaccordo con l’analisi e le proposte della Commissione.

Eccezion fatta per l’anno zero della riforma riteniamo che i trasferimenti a favore delle Regioni meno ricche *non* dovrebbero essere calcolati (come proposto in nel punto (e) più sopra ed in vari luoghi di Giarda [1994]) in modo da garantire il mantenimento del valore reale delle spese di tutte le regioni ma invece in modo tale da mantenere un livello minimo di prestazioni reali in tutte le regioni secondo i costi della regione più efficiente. Rinviamo alla quarta sezione per un chiarimento di come tali livelli minimi dovrebbero essere calcolati e di quale criterio adottare per il calcolo dei costi ad essi associati.

L’accettazione di una eterna dicotomia fra le regioni del Centro-Nord e quelle del Sud per quanto riguarda il processo redistributivo e di perequazione ci pare ingiustificata e foriera di incentivi dannosi allo sviluppo delle regioni del Sud oltre che della stabilità politica

dell'assetto federale. In varie parti di Giarda [1994] [†] si suggerisce di eliminare progressivamente i trasferimenti per le regioni del Centro-Nord meno ricche della Lombardia e di mantenerli invece per il Sud. La logica economica a giustificazione di tale proposta ci sfugge. A nostro avviso gli schemi di perequazione andrebbero stabiliti in modo uniforme per l'intero territorio nazionale.

La nozione di autonomia impositiva adottata dalla Commissione ci pare alquanto debole e basata su di un puro formalismo giuridico (vedasi Giarda [1994, pag. 32]). A nostro avviso una compiuta autonomia impositiva richiede non solo il potere di fissazione delle aliquote ma anche il potere autonomo di definizione delle basi imponibili. Che quest'ultima non possa essere concessa alle regioni per timore d'una eccessiva mobilità delle basi imponibili stesse ci pare incongruente sul piano teorico (per le ragioni già più volte enunciate) e risibile su quello pratico.

Nel decidere quali tributi e quali basi imponibili vadano trasferiti alle regioni ci pare limitativo utilizzare solamente il criterio dell'omogeneità territoriale del gettito del tributo (Giarda [1994, pag. 33]). Ci sembra più appropriato utilizzare, oltre al criterio dell'uniformità, anche quello della trasparenza e della flessibilità. Da questo punto di vista la scelta di restringere i tributi trasferibili alle regioni alle sole imposte legati ai consumi delle famiglie ci sembra voler ridurre a-priori gli incentivi alla concorrenza fra le diverse regioni, questo a causa dei vincoli comunitari esistenti sui livelli di aliquote IVA. Una concessione alle regioni di un potere impositivo addizionale sui redditi permetterebbe a quest'ultime di meglio articolare il mix di tributi e servizi resi a seconda delle esigenze espresse dai cittadini elettori.

In modo analogo ci pare alquanto discutibile l'idea di rimuovere il collegamento esistente fra contributi e spesa sanitaria attraverso l'adozione o di una Imposta Regionale sul Valore Aggiunto delle Attività Produttive (IRVAAP), come in Visco [1993], o di una Tassa Professionale (TP), come suggerito da Giancarlo Pola. Da un lato l'adozione di tali imposte rischia di violare l'idea dell'ear-marking [‡] le cui proprietà di efficienza abbiamo illustrato precedentemente. Dall'altro lato, seppur esse potrebbero ridurre il costo del lavoro e quindi favorire l'occupazione, tali forme impositive potrebbero creare incentivi avversi all'investimento in tecnologie avanzate ad alta intensità di capitale ed incentivare

[†] Ad esempio, pagine 30-31, pagine 80-81.

[‡] Questo risulta palese da quanto sostenuto in Giarda [1994, pag. 38])

l'evasione fiscale fra le categorie professionali. Il guadagno netto per la collettività non ci sembra necessariamente positivo.

Cosa vorremmo aggiungere e cosa vorremmo togliere alle proposte della Commissione è l'oggetto della prossima sezione.

4. Alcune modeste proposte.

Ci pare opportuno dividere le nostre proposte in tre parti distinte: a) una descrizione delle procedure, dei tempi e delle nuove entità regionali, b) una descrizione del punto d'arrivo finale, c) una descrizione delle tappe iniziali ed intermedie.

Poichè la giustificazione logica di molte delle cose che diremo speriamo di averla già data ci permetteremo d'essere brevi e perentori nell'enunciazione. Ometteremo anche una serie di particolari tecnici che ci appaiono chiarificabili solo con un minuzioso esame dei dettagli del bilancio dello Stato e delle regole di procedura amministrativa oggi vigenti.

4.1 Procedure, nuove Regioni e tempi d'attuazione.

La necessità di un segnale drastico di cambiamento è l'implicazione logica di una varietà alquanto vasta di modelli che hanno cercato di formalizzare l'idea di crisi istituzionale, assenza di credibilità di gruppi e/o assetti politici, etc. (si veda per esempio Tirole [1993]).

Nell'odierna situazione italiana questo può avvenire solo attraverso una riforma sostanziale della Carta Costituzionale approvata dalla grande maggioranza dei cittadini. Che questo debba richiedere la convocazione di un'Assemblea Costituente (purtroppo non prevista dalla Costituzione stessa) o possa avvenire attraverso il lavoro di una Commissione Bicamerale dotata di grande autorità e prestigio è questione probabilmente secondaria. Ma certamente l'idea di arrivare alla riforma federale dello Stato a colpi di maggioranze parlamentari e referendum popolari non ci pare foriera nè di buoni risultati nè di stabilità temporale delle riforme così introdotte.

La riforma costituzionale dovrebbe concentrarsi, in una prima fase, sulla definizione delle entità giurisdizionali che dovrebbero comporre il futuro Stato federale.

A nostro avviso l'ipotesi più razionale è quella che prevede l'abolizione della distinzione fra Regioni a Statuto ordinario e speciale e l'accorpamento delle venti Regioni attuali in dieci o dodici nuove Regioni. La definizione di queste nuove entità dovrebbe tener conto sia dei guadagni di efficienza economica sia di ragionevoli obiettivi di omogeneità economico-sociale. Un punto di partenza ragionevole ci sembra possa essere costituito dalla proposta avanzata dai ricercatori della Fondazione Agnelli (vedasi Fondazione Agnelli [1993, pag. 17-19]) di un'Italia a dodici Regioni.

Se una correzione ci è permessa criteri di omogeneità nella dimensione territoriale suggerirebbero forse una riduzione a dieci o undici, con un allargamento del Lazio a Lazio + Terni, la costruzione di una regione Puglia + Matera + Calabria, un allargamento della

Campania a Campania + Potenza e, possibilmente, una devoluzione delle provincie di Marche/Abruzzi/Molise a Emilia Romagna, Lazio e Puglia (nel qual caso la Calabria si potrebbe ragionevolmente unificare con la Campania).

Per quanto riguarda la questione delle Provincie Autonome di Bolzano e della Val d'Aosta sarebbe sempre possibile preservare l'autonomia linguistico-culturale delle minoranze che le abitano mantenendo gli attuali poteri delle Provincie. Ovviamente andrebbero evitati gli aggravii fiscali sul resto del paese che potrebbero essere generati dalla gestione autonoma dei servizi pubblici da parte di tali Provincie.

Un problema irrisolvibile di soglia minima appare invece quello della Sardegna. Poichè è difficile cambiare la geografia, i costi aggiuntivi dovuti alle diseconomie di scala dovrebbero essere assorbiti dal bilancio dello Stato.

Una riforma di questo tipo comporta tempi non brevi, ma non necessariamente superiori ai due o tre anni. Durante il periodo di tempo necessario ad una riorganizzazione delle burocrazie e degli apparati amministrativi regionali sarebbe possibile dare inizio alle prime fasi del decentramento federalista nei modi che indicheremo in sezione 4.3.

Poichè questo si compia in modo ragionevolmente efficace è però necessario che la riforma costituzionale preveda una attribuzione esplicita di poteri alle nuove Regioni ed una regolamentazione altrettanto esplicita del processo di transizione, attraverso una codificazione dei poteri finali da trasferire alle nuove Regioni e dei modi e tempi in cui tale trasferimento va effettuato.

Un secondo requisito necessario all'avviamento di tale riforma è che si riesca a raggiungere il pareggio del bilancio statale inclusivo degli interessi sul debito. Questo poichè la devoluzione di spese, entrate e patrimonio alle nuove entità potrebbe diventare drammaticamente complessa e controversa in presenza di un deficit del bilancio.

4.2 Il punto d'arrivo.

Il modello concreto di Stato federale che siamo andati proponendo dovrebbe risultare da un'applicazione al caso italiano dei quindici principi elencati alla fine della sezione 2.5 .

Per quanto riguarda i primi cinque essi richiedono, oltre alle riforme costituzionali elencate poco sopra, anche una definizione precisa dei poteri e delle funzioni da mantenere allo Stato centrale. Utilizzando come punto di partenza il testo dell'articolo 70 proposto da Bassanini, ed il testo dell'articolo 117 proposto dalla Bicamerale si potrebbe proporre:

Proposta di Articolo 70

Lo Stato ha competenza legislativa nelle seguenti materie: 1) politica estera, commercio con l'estero e relazioni internazionali; 2) rapporti regolati dagli artt. 7 ed 8 in materia di confessioni religiose; 3) difesa nazionale e sicurezza pubblica nazionale; 4) diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, 29, 30, 39, 40, 49 e 51; 5) ordinamento giudiziario, ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile, ordinamento civile e penale e sanzioni penali; 6) contabilità dello Stato, moneta, attività finanziarie e credito sovraregionali; 7) tributi statali; 8) disciplina generale delle norme di circolazione; 9) tutela dell'ecosistema, beni naturali di interesse nazionale; 10) ricerca scientifica e tecnologica, tutela della proprietà letteraria, artistica e intellettuale; 11) ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; 12) ordinamenti generali dell'istruzione obbligatoria; 13) opere pubbliche strettamente funzionali alle competenze riservate allo Stato; 14) statistica nazionale, pesi e misure, determinazione del tempo; 15) armi ed esplosivi; 16) ordinamento generale delle poste e telecomunicazioni.

Lo Stato garantisce la più libera e completa circolazione di beni, servizi e fattori della produzione all'interno del territorio nazionale.

La Regione ha competenza legislativa, esclusiva o concorrente, in ogni altra materia. Lo Stato, nelle materie in cui le Regioni non hanno competenza legislativa esclusiva, può fissare con leggi organiche i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Proposta di Articolo 117

La Regione ha competenza legislativa nelle materie che non sono riservate allo Stato.

La Regione ha competenza esclusiva, in armonia con la Costituzione della Repubblica, nelle seguenti materie: imposte regionali e comunali; agricoltura e foreste; commercio; industria; artigianato; sanità; previdenza sociale; istruzione universitaria; assetto urbanistico del territorio; turismo; formazione professionale; polizia urbana e regionale; beni culturali ed artistici; musei e biblioteche delle Regioni e dei Comuni; trasporti locali e regionali; navigazione e porti lacustri; cave e torbiere; pesca nelle acque interne.

All'interno degli ordinamenti stabiliti dallo Stato la Regione è inoltre competente per il finanziamento e la fornitura del servizio di istruzione obbligatoria. Nelle altre materie, la legge regionale rispetta i principi fissati dalle leggi organiche. Le norme della legge regionale non devono essere in contrasto con l'interesse nazionale o con quello delle altre Regioni. Le relative controversie sono definite dal Senato delle Regioni.

Le questioni di finanziamento e di autonomia impositiva appaiono alquanto complesse e non facilmente dirimibili attraverso il puro dettato costituzionale. Un quadro generale di riferimento si potrebbe ottenere, ad ogni modo, attraverso una formulazione di questo tipo per l'articolo 119:

Proposta di Articolo 119

Alle Regioni competono: tributi propri; sovrainposte e addizionali su tributi erariali; proventi della vendita di beni e servizi. Tali forme di imposizione sono regolate in via indipendente dalle leggi regionali.

Alle Regioni competono inoltre quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole Regioni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette. Tali quote di partecipazione sono regolate da leggi promulgate da entrambi i rami del Parlamento.

L'assunzione di prestiti e di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle Regioni nei limiti stabiliti dalla legge organica approvata da entrambi i rami del Parlamento.

In nessuna circostanza il potere impositivo dello Stato potrà essere utilizzato come copertura o garanzia di tali debiti. Sono inoltre vietate tutte le operazioni di accensione di debiti e crediti fra lo Stato e le Regioni.

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio i cui cespiti sono stabiliti, in modo irreversibile, nelle norme attuative della Costituzione.

Il nostro articolo 119 prevede la possibilità per le Regioni di emettere debito, come peraltro già proposto nei punti 6) e 11) della sezione 2.5. Poichè abbiamo sinora dedicato scarsa attenzione al problema ci pare opportuno giustificare questa scelta.

Dal punto di vista teorico le ragioni a favore della concessione alle Regioni del potere di emissione del debito sono molteplici. Vi è anzitutto il classico motivo di "consumption

smoothing”: non è appropriato far oscillare l’offerta di servizi pubblici fondamentali in coincidenza con le fasi del ciclo economico. In secondo luogo vi è la necessità di distribuire nel tempo i costi del capitale pubblico: essendo parte di esso trasferito alle generazioni future è naturale caricare su di esse anche una parte del costo.

Infine ci sembra vi sia una terza ragione per autorizzare l’emissione di debito da parte delle Regioni: le quotazioni di mercato dei vari debiti regionali possono essere un’utilissima fonte di informazione sullo stato delle finanze regionali. Variazioni nel valore di mercato del debito di una regione fornirebbero ai cittadini elettori una valutazione oggettiva di come il mercato, nazionale ed internazionale, valuti la gestione finanziaria del loro governo regionale. Il debito regionale costituirebbe insomma un altro elemento di controllo dell’operato dei governanti.

La proposta di autorizzare l’indebitamento delle Regioni può essere criticata da vari punti di vista. Vi è anzitutto il rischio che un’amministrazione regionale decida di forzare il vincolo costituzionale e di rifiutarsi d’onorare il debito costringendo lo Stato ad intervenire. Come in tutti gli esercizi ipotetici di questo tipo non vi è nulla che si possa obiettare a questo riguardo se non che la pressione politica delle altre Regioni, che dovrebbero sopportare il costo del ripagamento di tale debito, dovrebbe rendere alquanto probabile un tale comportamento. In altre parole: esiste senz’altro una punizione abbastanza forte da rendere la deviazione dalla strategia di non-default strettamente dominata.

In secondo luogo vi è il rischio che le Regioni eccedano globalmente nel loro accesso iniziale al debito se le si fa partire da una situazione di indebitamento netto uguale a zero. Questo è, apparentemente, il problema emerso in Belgio subito dopo la riforma del 1989. Poichè questo rischio ci pare reale anche nella situazione italiana vale la pena esaminare più attentamente l’esperienza belga. Il lavoro di De Grauwe [1994] contiene molte delle informazioni essenziali a questo riguardo.

Il fattore determinante sembra essere quello che De Grauwe chiama “le due asimmetrie”. Da un lato: “The assignment of taxes between the federal and the regional levels has been influenced by the concern to minimise distortions that could arise from tax competition. This has lead to the situation in which the regional authorities have been granted almost no tax autonomy [...] The regional authorities obtain more than 95 per cent of their revenues in form of shared taxes, and less than 5 per cent through exclusive taxes. This means that regional authorities have almost no tax autonomy, in the sense that they can influence tax rates.”.

Dall'altro: "A similar asymmetry was introduced when assets and liabilities were decentralized in 1989[. . .] One observes that the regional authorities now own more than 40 per cent of all government assets, whereas they are responsible for only 6 per cent of the liabilities. In other words, during the process of devolution the central government transferred a substantial part of its assets to the regional Authorities but maintained responsibility of almost all the government debt."

I principi di indipendenza fiscale da noi illustrati ci sembrano sufficienti ad evitare la prima asimmetria. Per quanto riguarda la seconda crediamo vi sia solo una strada praticabile: l'attribuzione di una quota del debito esistente alle Regioni. Quale quota attribuire e con che criterio ripartirla fra le varie Regioni è ovviamente operazione non semplice ed irta di gravi conseguenze redistributive.

De Grauwe stesso avanza una proposta di questo tipo per il Belgio, sostenendo che circa il 25% del debito andrebbe regionalizzato e che esso andrebbe distribuito in proporzione alla popolazione. Un altro economista belga, Jacques Dreze, suggerisce invece uno schema che equivale essenzialmente ad una ripartizione in proporzione al reddito delle due regioni.

Senza pretendere d'avere in tasca la soluzione ad un problema che è di pura natura redistributiva, ci azzarderemo ad avanzare un terzo criterio. Sia x il rapporto attuale fra patrimonio dello Stato e debito accumulato. Poichè il primo consiste quasi totalmente di beni naturali ed artistici, immobili e costruzioni la cui distribuzione territoriale è immodificabile per via legislativa si potrebbe distribuire regionalmente il debito in maniera tale che, dopo la devoluzione, ogni Regione abbia lo stesso rapporto x fra patrimonio e debito proprio.

Questo risolve ad un tempo sia la questione di quanto debito attribuire alle Regioni sia la questione di come distribuirlo. Questo perchè il patrimonio dello Stato che va trasferito alle Regioni dovrebbe essere stabilito in relazione alle competenze e funzioni che ad esse si attribuiscono e non in relazione ad un qualche ammontare prestabilito.

Veniamo ora alla questione della redistribuzione interregionale. Coerentemente all'impostazione da noi adottata essa va mantenuta separata dalla fornitura dei servizi pubblici. Ovviamente occorre distinguere attentamente la fase di transizione (esaminata più sotto in sezione 4.3) con il punto d'arrivo di cui ci stiamo occupando ora.

Prima di formulare la nostra proposta è opportuno chiarire il linguaggio che adotteremo.

Per “criterio della regione più efficiente” intendiamo la seguente cosa. Sia y il livello pro-capite di un dato servizio pubblico, misurato in unità fisiche (posti-letto per abitante, ore-maestro per alunno in età scolare eccetera) e sia p il vettore dei prezzi dei fattori produttivi x utilizzati nella produzione del servizio $y = F(x)$. Per ognuna delle regioni $i = 1, \dots, n$ denotiamo con $c_i = C_i(p, y)$ la funzione di costo relativa. Definiamo $c^*(p, y) = \min_{i=1, \dots, n} \{c_i\}$. Allora il *criterio della regione più efficiente* è quello che associa il costo c^* al livello di servizio pro-capite y .

Per “massima imposizione fiscale esistente” intendiamo la seguente procedura di calcolo della aliquota media massima sopportata per il finanziamento di un servizio da una delle regioni del paese. Sia $\{m_1, \dots, m_k\}$ la lista di basi imponibili, espresse in lire, utilizzate per finanziare il servizio in questione e $\{\tau_1, \dots, \tau_k\}$ la lista di imposizioni fiscali medie sulle stesse basi imponibili. L'aliquota media per una data regione i è dunque uguale a

$$\tau_m^i = \frac{\sum_j^k \tau_j^i \cdot m_j^i}{\sum_j^k m_j}$$

e di conseguenza la *massima imposizione fiscale esistente* è semplicemente $\tau^* = \max_{i=1, \dots, n} \{\tau_m^i\}$. Si noti che stiamo assumendo che valga una qualche forma di ear-marking dei proventi fiscali per la finanziamento dei servizi in questione.

Il procedimento che abbiamo in mente è il seguente. Su base periodica (diciamo quinquennale per il momento) lo Stato determina i livelli minimi pro-capite di servizi pubblici fondamentali che devono essere forniti ad ogni cittadino. Al fine di garantire che anche i cittadini delle regioni più svantaggiate possano usufruire almeno di questo livello di servizi si costituisce un fondo nazionale di perequazione finanziato con l'imposizione diretta di pertinenza dello Stato. Le regioni che desiderano attingere a tale fondo potranno farlo a condizione che esse finanzino tale servizio, per la loro parte, attraverso il prelievo fiscale su una serie delimitata di basi imponibili. La definizione di queste basi imponibili avviene anch'essa a livello nazionale su base quinquennale. L'ammontare di trasferimenti a cui la regione richiedente ha diritto viene poi determinato nella seguente maniera. Sia C il costo del livello minimo del servizio in questione, stabilito secondo il criterio della regione più efficiente. Sia T l'ammontare ipotetico di prelievo fiscale raggiungibile nella regione richiedente qualora essa applichi alle proprie basi imponibili la massima imposizione fiscale esistente τ^* . L'ammontare del trasferimento annuale sarà quindi uguale a $C - T$.

Nel caso in cui una delle regioni che risulterebbero finanziatrici nette del fondo di perequazione avesse stabilito di fornire ai propri cittadini una quota pro-capite z del servizio

inferiore a quella determinata dallo Stato, allora il valore di C verrà calcolato con rispetto a z . Questo garantisce che, qualora i cittadini di una regione dovessero decidere di privatizzare in tutto o in parte la fornitura di un dato servizio regionale, essi non sarebbero costretti a subire un prelievo fiscale per finanziarne la fornitura pubblica in un'altra regione del paese.

Proposta di Articolo 119-bis

Per la tutela delle Regioni economicamente svantaggiate lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo, da finanziarsi attraverso l'imposizione diretta, ed il cui ammontare è definito con periodicità quinquennale.

I seguenti servizi pubblici fondamentali, e solo essi, possono essere finanziati attraverso l'accesso a tale fondo: istruzione obbligatoria, sanità, previdenza sociale, trasporti pubblici.

I trasferimenti annuali alle regioni più svantaggiate vanno determinati, per ciascun servizio, in base al criterio della regione più efficiente e della massima imposizione esistente.

Nelle circostanze in cui una delle regioni che sono contributrici nette del fondo, dovesse fornire ai propri cittadini un livello pro-capite di uno dei servizi sopra indicati inferiore al livello minimo stabilito dallo Stato quest'ultimo verrà sostituito dal precedente nel calcolo dei trasferimenti alle regioni richiedenti.

Una regione perde il diritto d'attingere al fondo di perequazione qualora essa utilizzi basi imponibili differenti da quelle stabilite dallo Stato, su base quinquennale, per il finanziamento dei servizi fondamentali. I trasferimenti dello Stato derivanti dai fondi perequativi hanno sempre vincolo di destinazione.

Per provvedere a scopi determinati lo Stato può intervenire con finanziamenti aggiuntivi, di intesa con le Regioni interessate. L'ammontare complessivo di tale intervento non può comunque essere superiore all'uno per cento del Prodotto Interno Lordo per l'anno in questione.

Le leggi dello Stato che attuano delega di funzioni alle Regioni, adeguano i mezzi finanziari a disposizione delle medesime, attraverso una corrispondente ridefinizione delle quote di partecipazione al gettito dei tributi erariali.

La legislazione concernente tutti gli atti descritti in questo articolo deve essere approvata da entrambi i rami del Parlamento, con maggioranza di due terzi del Senato delle Regioni

La scelta del valore dell'uno per cento come tetto massimo dell'ammontare a disposizione dello Stato per il proprio intervento discrezionale nelle regioni è ovviamente indicativa, ma un valore superiore al due per cento rischierebbe di far rientrare dalla finestra ciò che abbiamo tentato di far uscire dalla porta.

Una questione collegata alla precedente e che abbiamo lasciato al margine per mancanza di un'opinione precisa è quella della imposizione di un tetto massimo, in percentuale al PIL, alla spesa totale dello Stato e delle regioni. Pur ritenendo l'imposizione di un tale tetto coerente con l'impostazione generale della nostra proposta ci riconosciamo incapaci di formulare un argomento logico che ne possa stabilire il livello. In secondo luogo ci sembra arduo, anche dal punto di vista puramente teorico, decidere se questo vincolo deve essere aggregato, o differenziato per livello di governo (con un valore alto, o infinito, magari, per alcuni livelli?).

Per completare la descrizione del quadro generale di riferimento è necessario specificare la struttura del Parlamento federale e le attribuzioni della Camera e del Senato. Su questo piano noi troviamo la formulazione data da Bassanini sostanzialmente condivisibile, fatta eccezione per la dimensione del Senato delle Regioni. Dovendo essere questo il luogo in cui avviene la "contrattazione multilaterale" da noi descritta in diverse occasioni nella seconda sezione, ci pare più appropriato prevedere un organo di piccole dimensioni, che faciliti uno sviluppo ordinato dei processi di contrattazione.

Proposta di Articolo 57

Il Senato della Repubblica è costituito dai Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, nonché dai rappresentanti delle Regioni eletti in ragione di cinque per ciascuna regione. I rappresentanti delle Regioni sono eletti dai Consigli regionali nel proprio seno, con voto limitato ai tre quinti dei senatori da eleggere.

Proposta di Articolo 70

La funzione legislativa è esercitata dallo Stato federale e dalle Regioni. La funzione legislativa federale è esercitata dalla Camera dei deputati. E' esercitata da entrambe le Camere, in forma separata, per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, per le leggi organiche, per le leggi federali previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione e per tutte le altre materie in cui tale obbligo è esplicitamente richiamato dalla Costituzione.

Anche in questo caso il numero da noi prescelto di cinque Senatori per ogni Regione, oltre ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale, ha natura puramente indicativa. Data l'esistenza di una Regione, la Sardegna, con popolazione sostanzialmente inferiore alle altre e la possibile concessione di ulteriore autonomia alle Province di Bolzano e della Valle d'Aosta è anche possibile prevedere un numero inferiore di Senatori (tre?) per ciascuna di esse.

Fra le questioni di rilievo rimane ancora aperta quella della legge elettorale e dei modi di elezione del Primo Ministro. Per quanto riguarda la prima, considerata la scelta recente di avviarsi verso il sistema maggioritario, riteniamo opportuno portare a compimento tale processo attraverso l'eliminazione della residua quota della Camera eletta su base proporzionale.

Sull'opportunità che la legge elettorale dello Stato debba essere trasferita anche alle singole Regioni per dettato costituzionale non crediamo di avere un'opinione precisa anche se, coerentemente con i principi della seconda sezione, preferiremo lasciare tale scelta alle singole Regioni.

Anche per quanto riguarda l'elezione del Primo Ministro preferiamo mantenere al momento una posizione di neutralità. Seppure tentati di applicare al caso italiano i dettati della teoria politica che suggeriscono un'elezione diretta del Primo Ministro, su base maggioritaria, con un Parlamento eletto invece attraverso il metodo cosiddetto dell'*approval voting* †, non riteniamo di poter difendere tale scelta in maniera convincente.

4.3 La fase di transizione.

Stabilito il punto d'arrivo la fase di transizione ci sembra, paradossalmente, relativamente semplice da descrivere ed incredibilmente ardua da implementare.

Relativamente semplice da descrivere perchè, fatte salve le osservazioni critiche da noi avanzate nella sezione 3.5 e che non ripeteremo ulteriormente, molte delle proposte contenute nella Relazione Giarda [1994] ci paiono perfettamente coerenti con il nostro obiettivo finale.

Avendo però in mente una trasformazione progressiva dello Stato in senso federale è opportuno chiarificare quali, fra le proposte lì avanzate, non riteniamo compatibili con il nostro modello.

Non riteniamo appropriato trasformare in norma permanente l'eliminazione dei vincoli di destinazione sulle risorse trasferite per il finanziamento della spesa sanitaria e dei

† Come suggerito in Boldrin and Myerson [1993]

trasporti locali, almeno per quelle regioni che dovessero fare uso del fondo di perequazione da noi previsto nell'articolo 119-bis. Tale vincolo di destinazione potrebbe ovviamente essere sollevato per quelle regioni che dovessero risultare contributrici nette del fondo di perequazione.

L'aumento delle entrate tributarie delle Regioni, attraverso il trasferimento di potestà tributarie e di basi imponibili, andrebbe attuato di pari passo all'utilizzo (da parte delle Regioni stesse) del principio di sussidiarietà, nei modi che illustreremo tra breve.

Il programma di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, punto (c) a pagina 69, dovrebbe essere "a scalare": l'ammontare di compartecipazione ai tributi di ciascuna Regione andrebbe diminuito dell'importo corrispondente ogni qual volta alla Regione in questione venisse trasferita una base imponibile come descritto nel paragrafo precedente.

Il sistema di trasferimenti perequativi, ossia il fondo da noi previsto nell'articolo 119-bis, andrebbe a nostro avviso finanziato preferibilmente a mezzo di imposte dirette dello Stato.

La parte a nostro avviso più delicata, ma forse anche più interessante della nostra proposta, è quella riguardante l'applicazione progressiva del principio di sussidiarietà. Una descrizione schematica di tale procedura, da introdurre nelle norme di attuazione della Costituzione riformata, è la seguente.

All'anno zero della riforma si applicano le indicazioni date a pagina 30 di Giarda [1994].

A partire dall'anno uno ogni Regione gode dell'opzione di utilizzare il principio di sussidiarietà per avocare a se una o più delle funzioni elencate nell'articolo 117. Tale avocazione è irreversibile per un periodo da determinarsi in forma costituzionale, ma comunque lungo abbastanza da scoraggiare il moral-hazard implicito in questa procedura (trent'anni?). All'atto dell'avocazione tale Regione vedrà trasferite a se, oltre che le competenze di spesa, anche i cespiti patrimoniali relativi, l'ammontare appropriato di debito, le basi imponibili regionali e le addizionali di aliquota sufficienti per la copertura della spesa storica media nazionale in esistenza al momento. Qualora tali proventi fiscali non fossero sufficienti, come nel caso delle Regioni più povere, andrebbe applicato il dettato dell'articolo 119-bis.

Per ognuna delle funzioni elencate nell'articolo 117 tale periodo di avocazione dovrebbe avere durata finita (dieci anni? quindici?) e prestabilita nelle norme attuative. In tale modo, al compimento di tale periodo, tutte le funzioni in questione dovrebbero essere

completamente di competenza delle Regioni e con esse le basi imponibili e le altre risorse fiscali e patrimoniali relative. Questo permetterebbe, per così dire, di “chiudere i conti” dello Stato relativi a tali aree di intervento. Lo Stato funzionerebbe invece da “clearing house” nella fase intermedia.

Si noti che, a compimento di questa fase transitoria, anche una porzione del debito nazionale sarebbe progressivamente divenuto di competenza definitiva delle Regioni.

Affinchè tale processo sia possibile è necessarie che, a partire dall’anno uno della riforma, vengano realizzate due condizioni. La prima consiste nel raggiungimento del pareggio del bilancio dello Stato. La seconda consiste nella costruzione di un bilancio dello Stato “per funzioni”, tale che ad ogni area di intervento e ad ogni ragione di spesa corrisponda una ben definita imposta e fonte d’entrata. Questa relazione biunivoca fra spese ed entrate renderebbe possibile il trasferimento simultaneo, alle Regioni che ne facciano richiesta, di competenze di spesa e di fonti di finanziamento adeguate.

Bibliography

- American Federalism: The Constitution of Order for a Self-Governing Society*, San Francisco, CA: ICS Press (1990).
- Anderson, T. and P. Hill [1980], *The Birth of a Transfer Society*, Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Añoveros, J.G. e F.F. Marugan [1993], “Financiacion de las Comunidades Autonomas y contexto politico”, mimeo, Madrid, giugno 1993.
- Aranson, P. [1990], “Federalism: the Reasons of Rules”, *Cato Journal* **10**, 17-38.
- Baron, D. [1989], “A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions”, *American Journal of Political Science* **33**, 1048-84.
- Baron, D. and J. Ferejohn [1989], “Bargaining in Legislatures”, *American Political Science Review* **83**, 1181-1206.
- Bassanini, F. [1994], “L’Italia è una Repubblica federale, democratica, fondata sul lavoro ...”, *Corriere della Sera*, 4 Maggio 1994, p. 7.
- Becker, G. [1974], “A Theory of Social Interactions”, *Journal of Political Economy* **82**, 1063-1094.
- Becker, G. [1983], “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics* **98**, 371-400.
- Bewley, T., [1981], “A Critique of Tiebout’s Theory of Local Public Expenditures”, *Econometrica* **49**, 713-740.
- Biasco, S. [1994], “Passaggi chiave e problemi aperti nella ricostruzione economica del paese”, mimeo, CESPE, Roma.
- Bish, R. [1987], “Federalism: A Market Economics Perspective”, *Cato Journal* **7**, 377-396.
- Boldrin, M. and R. Myerson, [1993], “A Constitution for Federal Europe”, mimeo, Northwestern University, July 1993.
- Boldrin, M., A. Palma and A. Rustichini [1993], “Note sulle implicazioni economico-politiche della nuova legge elettorale”, mimeo, settembre 1993.
- Bond, E. and Samuelson, L., [1989], “Strategic Behavior and the Rules for International Taxation of Capital”, *The Ec. Journal* **99**, 1099-1111

- Brennan, G and Buchanan, J. [1980], *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Brosio, G. [1994], *Equilibri Instabili. politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Buchanan, J. [1963], "The Economics of Earmarked Taxes", *Journal of Political Economy*, **72**, 457-470.
- Bureau, D and P. Champsaur [1992], "Fiscal Federalism and European Economic Unification", *American Economic Review Papers and Proceedings* **82**, 88-92.
- Capecelatro, E.M. and A. Carlo [1972], *Contro la questione meridionale*, Roma: Samonà e Savelli.
- Capecelatro, E.M. and A. Carlo [1973, eds.], *Per la critica del sottosviluppo meridionale*, Roma: Samonà e Savelli.
- CEr [1993], *Rapporto CEr*, n.6, 1993.
- Chari, V.V. and H. Cole [1993], "A Contribution to the Theory of Pork-Barrel Spending", mimeo, Northwestern University and Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Chari, V.V. and L. Jones [1991], "A Reconsideration of the Problem of Social Cost: Free Riders and Monopolists", Res. Dept. Working Paper 324, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Chen, Y. and P. Ordeshook [1993], "Constitutional Secession Clauses", Social Sciences W. P. 859, California Institute of Technology.
- Congress of United States [1957], *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, by the Joint Economic Committee. Washington, DC: Government Printing Office.
- Cornes, R. and T. Sandler [1987], *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cox, A. [1987], *The Court and the Constitution*, Boston, MA: Houghton Mifflin.
- de Grauwe, P. [1994], "Fiscal Federalism and Debt Management: the Case of Belgium", International Economics Research Paper No. 98, C.E.S., Katholieke Universiteit Leuven.
- Del Monte, A. e A. Giannola [1978], *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna: Il Mulino.

- Epple, D. and T. Romer [1991], "Mobility and Redistribution", *Journal of Political Economy* **99**, 828-856.
- Faini, R., L. Guiso e ? [199?], " ", *Temì di Discussione* No. , Roma: Banca d'Italia.
- Farrand, M. [1911, 1938, 1964], *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, CT: Yale University Press.
- Feldstein, M. and D. Hartman [1979], "The Optimal Taxation of Foreign Source Investment Income", *Quarterly Journal of Economics* **93**, 613-624.
- Ferrari Bravo, L. and A. Serafini [1972]. *Stato e sottosviluppo: Il caso del Mezzogiorno Italiano*, Milano, Feltrinelli.
- Fondazione Giovanni Agnelli [1992], *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Atti del Convegno tenutosi a Torino, 3-4 dicembre 1992.
- Fondazione Giovanni Agnelli [1993], *XXI Secolo*, anno V, numero 1(8), giugno 1993.
- F.O.R.M.E.Z. [1992], *La distribuzione regionale della spesa dello Stato*, Napoli: FORMEZ.
- Forte, F. et al. [1978], *La redistribuzione assistenziale. Costi e benefici della spesa pubblica nelle regioni italiane*, Milano, Etas.
- Freeman, S. [1993], "Underdevelopment and the Enforcement of Property Rights", mimeo, Univ. of Texas at Austin.
- Giarda, P. [1993a], "Ampliamento delle competenze regionali e strumenti di finanziamento", *Quaderni di Economia e Finanza* **II**, 41-59.
- Giarda, P. [1993b], "Verso una nuova struttura della finanza per le regioni a statuto ordinario", mimeo, Università Cattolica di Milano, giugno 1993.
- Giarda, P. [1994], "Tra status-quo e federalismo: una ipotesi di riforma della finanza regionale", Relazione conclusiva della *Commissione per la Riforma della Finanza Regionale* istituita dal Ministro degli Affari Regionali e dal Ministro delle Finanze, 30 Aprile 1994.
- Giarda, P. and G. Cerea [1992], "I contenuti finanziari di recenti proposte di riforma dell'ordinamento regionale", *Economia Italiana*, n. 2.
- Giarda, P. and N. Emiliani [1994], "La spesa pubblica non fa privilegi", *Il Sole-24 Ore*, 5 gennaio 1994.

- Gordon, R.H. [1983], “An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism”, *Quarterly Journal of Economics* **98**, 567-587.
- Grofman, B. and D. Witman [1989], *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, New York, NY: Agathon Press.
- Gwartney, J. and R. Wagner [1988, eds.], *Public Choice and Constitutional Economics*, Greenwich, CN: JAI Press.
- Hall, K.L., P. Finkelman and M. Wiecek [1991], *American Legal History*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hamilton, A., J. Madison and J. Jay [1788], *The Federalist Papers*. New York, NY: Penguin Books.
- Hayek, F. [1939], “The Economic Conditions of Interstate Federalism”, reprinted in *Individualism and Economic Order*, Chicago, IL: Chicago Univ. Press (1948).
- Hayek, F. [1960], *Constitution of Liberty*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Holmström, B. and P. Milgrom [1991], “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization* **7**, 24-52.
- Inman, R.P. [1987], “Markets, Governments, and the New Political Economy”, in A.J. Auerbach and M. Feldstein (eds.) *Handbook of Public Economics*, Vol. II, New York, NY: North Holland.
- Klibanoff, P. and J. Morduch [1993], “Decentralization, Externalities and Efficiency”, mimeo, M.I.T. and Harvard.
- Lewis, D. [1969], *Convention*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Maggi, M. and S. Piperno [1992], “Analisi della distribuzione del beneficio netto regionale della spesa pubblica: una stima per il 1989”, in Fondazione Giovanni Agnelli *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Torino, 3-4 dicembre 1992.
- Mailath, G. and A. Postlewaite [1990], “Asymmetric Information Bargaining Problems with Many Agents”, *Review of Economic Studies* **57**, 351-367
- Ministerio de Economía y Hacienda [1991], *Financiación de las Comunitadeds Autonomas*, Madrid.

- Mintz, J, and H. Tulkens [1986], “Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency”, *Journal of Public Economics* **29**, 133-192.
- Morcaldò, G. [1993], *La Finanza Pubblica in Italia*, Bologna: Mulino.
- Muelle, D.C. [1989], *Public Choice*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Musgrave, R.A. and T. A. Peacock [1958, eds.], *Classics in the Theory of Public Finance*, London, UK: McMillan and Co.
- Oates, W. E. [1977], *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Ordeshook, P. [1992], “Constitutional Stability”, *Constitutional Political Economy* **3**, 137.
- Patrizii, V. and N. Rossi, [1994], “L’Autonomia Possibile”, mimeo, febbraio 1994.
- Persson, T. and G. Tabellini [1992a], “The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration”, *Review of Economic Studies* **59**, 689-701.
- Persson, T. and G. Tabellini [1992b], “Federal Fiscal Constitutions: Part I: Risk Sharing and Moral Hazard”, mimeo.
- Persson, T. and G. Tabellini [1993], “Federal Fiscal Constitutions. Part II: Risk Sharing and Redistribution”, mimeo.
- Peterson, P. et al. [1986], *When Federalism Works*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Piketty, T. [1993], “Dynamic Voting Equilibrium, Political Conservatism and Income Distribution”, *DELTA-ENS*, Document 93-10.
- Posner, R. A. [197?]
- Putnam, R.D. [1993], *Making Democracy Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ragioneria Generale dello Stato [1993], *La spesa statale regionalizzata. Anno 1991*, Roma, dicembre 1993.
- Riker, W. [1964], *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Boston, MA : Little Brown.

- Riker, W. [1982], *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, CA: W.H.Freeman.
- Riker, W. [1987] (ed.), *The Development of American Federalism*. Boston, MA: Kluwer-Nijhoff.
- Rosen, H. [1987] (ed.), *Fiscal Federalism. Quantitative Studies*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Salmon, P. [1987a], "Decentralization as an Incentive Scheme", *Oxford Review of Economic Policy* **3**, 24-43.
- Salmon, P. [1987b], "The Logic of Pressure Groups and the Structure of the Public Sector", *European Journal of Political Economy* **3**, 55-86.
- Scandizzo, P.L. [1991], "I trasferimenti pubblici e la loro distribuzione sul territorio", in ISPE, *I trasferimenti pubblici e la loro distribuzione sul territorio*, Roma.
- Sunstein, C. [1991], "Constitutionalism and Secession", *University of Chicago Law Review* **58**, 663.
- Tiebout, C. [1956], "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* **64**, 416-424.
- Tirole, J. [1990], "Collusion and the Theory of Organizations", mimeo, M.I.T.
- Tirole, J. [1992], "The Internal Organization of Governments", mimeo, I.D.E.I.
- Tirole, J., [1993], "A Theory of Collective Reputations", w.p. 93-13, Dept. of Economics, M.I.T.
- Tremonti, G. e G. Vitaletti [1994], *Il Federalismo Fiscale*, Bari: Laterza.
- Tushnet, M. [1990], *Comparative Constitutional Federalism*, Greenwood Press.
- Visco, V. [1993], "Prospettive di decentramento fiscale in Italia", *Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza - Inaugurazione dell'anno di studi 1993-94*.
- Webber, C. and Wildavsky, A. [1986], *A History of Taxation in the Western World*, New York, NY: Simon and Schuster.
- Weingast, B. [1979], "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms" *American Journal of Political Science* **23**, 245-263.

- Weingast, B. [1991], "Institutions and Political Commitment: A New Political Economy of the American Civil War Era", mimeo, Hoover Institution, Stanford University.
- Weingast, B. [1993a], "The Economic Role of Political Institutions", mimeo, Hoover Institution, Stanford University.
- Weingast, B. [1993b], "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", mimeo, Hoover Institution, Stanford University.
- Weingast, B., K. Shepsle and C. Johnsen [1981], "The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy* 41, 642-664.
- White, J. and A. Wildavsky [1990], *The Deficit and the Public Interest*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Wildasin, D. [1990], "Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective", *American Economic Review Papers and Proceedings* 80, 69-74.