

**Federalismo Competitivo e
Federalismo Cooperativo:
Esempi Stranieri e Lezioni per l'Italia**

Michele Boldrin ‡

Prima Versione: Ottobre 1994

Versione Finale: Febbraio 1995.

‡ Universidad Carlos III, Madrid e J.L. Kellogg G.S.M., Northwestern University.

1. Introduzione.

In questo breve articolo mi propongo di esaminare alcune questioni di attualità nel dibattito italiano sul federalismo alla luce di tre esempi storici di decentramento fiscale e politico dello stato in senso federalista: gli Stati Uniti d'America, la Germania e la Spagna.

Le domande che mi pongo sono le seguenti:

1. E' possibile una decentralizzazione effettiva del potere di spesa e delle competenze amministrative associate ad alcune funzioni oggi appartenenti allo stato centrale che avvenga in modo indipendente dall'attribuzione di un potere di imposizione fiscale autonomo alle entità periferiche a cui tali funzioni vengono attribuite?
2. In una situazione in cui l'organizzazione federalista dello stato viene costruita "dall'alto" (ovvero attraverso devoluzione di poteri e di competenze) e non "dal basso" come è tradizionalmente avvenute ("Ex pluribus unum", appunto) esistono dei criteri da seguire, per esempio nella definizione della dimensione delle entità regionali o nelle procedure di traferimento dei poteri?
3. Un'organizzazione federale dello Stato favorisce o rende più complicato il controllo della spesa pubblica? Esistono a questo riguardo delle differenze di rilievo nelle performances dei vari tipi possibili di governo federale?
4. Come si gestiscono e possibilmente alleviano le diseguaglianze territoriali nella distribuzione del reddito in un sistema federalista? Fra i diversi modelli di federalismo possibile, ne esiste uno che abbia saputo affrontare questo problema in modo chiaramente più efficiente degli altri?

E' mia opinione che un esame attento dell'esperienza storica delle tre nazioni da me scelte possa risultare alquanto rilevante per dare risposta ai quesiti appena indicati.

Gli Stati Uniti, ovviamente, hanno realizzato oramai da lungo tempo la forma classica del federalismo politico e fiscale, quello di tipo competitivo in cui i singoli stati membri non sono legati da particolari vincoli di solidarietà ed in cui i poteri del governo centrale sono severamente limitati dal dettato costituzionale ed in cui quest'ultimo si astiene dal prescrivere politiche di intervento dal centro alla periferia al fine di perseguire obiettivi di "riequilibrio territoriale", "solidarietà economica", "riduzione delle disparità territoriali", eccetera. Nondimeno le diseguaglianze territoriali nel livello di sviluppo economico non sono mai diventate, almeno in questo secolo, fonte di grandi tensioni politiche e di conflitti fra gli stati membri dell'unione. E' infatti cosa piuttosto nota come le diseguaglianze

territoriali nei livelli del reddito si siano andate riducendo sostanzialmente durante il secolo ed in modo particolare nel secondo dopoguerra.

In terra tedesca prima con la Repubblica Federale ed oggi nella Germania unificata, si è tentato di mettere in pratica una versione più solidarista dell'idea federale in cui il decentramento amministrativo, fiscale e politico si accompagna ad uno sforzo continuo da parte dell'amministrazione centrale di funzionare da "cassa di compensazione" fra le varie regioni e di stimolare la cooperazione e la coordinazione nelle politiche economiche e fiscali delle varie amministrazioni decentrate. E' questo il cosiddetto federalismo cooperativo, che richiede una continua ed ampia redistribuzione di risorse da un'area all'altra del paese ed un altrettanto continuo impegno della mano pubblica centrale nel dirigere l'allocazione dei flussi fiscali dai cittadini al centro e da questo ai vari organismi periferici. Poichè nella discussione sopra la possibilità di una riforma federalista in Italia, molti esponenti politici e studiosi di questioni fiscali hanno fatto riferimento al federalismo cooperativo come un esempio da imitare, vale la pena verificare se ed in quale misura tale modello sia esportabile alla situazione concreta del nostro paese.

In Spagna infine si è iniziato da circa quindici anni un esperimento di decentramento politico-amministrativo particolarmente interessante poichè si svolge in un paese tradizionalmente molto centralista ma dove permangono vive, al contempo, alcune identità nazionali minoritarie che si percepiscono da secoli come alternative ed opposte a quella spagnola, sia nella lingua, che nella cultura e nei valori attorno a cui si organizza la vita civile. L'esempio spagnolo è poi particolarmente interessante dal punto di vista italiano poichè le Comunidades Autonomas spagnole assomigliano molto alle nostre regioni, ne hanno la medesima dimensione e struttura, sono state disegnate con criteri estremamente simili ed i poteri ad esse trasferiti (fatta eccezione per Pais Vasco, Galicia e Cataluña) sono molto simili a quelli delegati alle regioni italiane.

Nella discussione che segue non intendo soffermarmi sull'intera evoluzione storica d'ognuno dei tre sistemi federali, nè caratterizzare il loro funzionamento dettagliato per quanto concerne le varie competenze dello stato. Per il lettore interessato ad una discussione storica rimando all'eccellente volume di Giorgio Brosio (1994), mentre per i dettagli tecnici non posso che fare riferimento ad i vari documenti citati nella bibliografia e ai materiali ufficiali su cui questi sono basati.

Il mio intento é, in verità, alquanto limitato. Vorrei semplicemente trarre alcune delle molte lezioni che si possono apprendere dalle esperienze federali degli altri paesi. Nei casi in questione mi interessa in particolare sottolineare i seguenti elementi:

- (a) Anche un sistema altamente competitivo e di accentuato decentramento come quello americano può essere “capovolto” nel tempo e trasformato in un sistema in cui lo stato centrale ha di nuovo competenza (seppur non esclusiva) in quasi tutte le materie di rilievo. Questo avviene sia a causa di accidenti storici non prevedibili all’atto della codificazione della carta costituzionale (per esempio la Grande Depressione), sia per insufficienze interne alla stessa nel momento in cui questa assegna ad un organo federale (la Corte Suprema) il potere di arbitro in questioni di attribuzioni di poteri e competenze fra stati e governo federale.
- (b) Nè l’intervento massiccio dello stato centrale nel caso del modello competitivo, nè l’adozione del modello cooperativo con la sua continua attenzione alla uguaglianza nella distribuzione delle risorse fiscali fra le varie regioni, appaiono come metodi consigliabili per affrontare l’annoso problema italiano del dualismo economico fra aree territoriali. Questo perchè n’uno nè l’altro sembrano in grado, nonostante la mole degli sforzi finanziari sostenuti, di ridurre in modo sostanziale le differenze esistenti fra gli stati stessi nel finanziamento e nella fornitura di beni e servizi pubblici. La nostra stessa esperienza poi insegna (e quella americana conferma) che la riduzione nei livelli di sviluppo economico raramente avviene grazie all’intervento assistenziale dello stato centrale. Per quanto riguarda poi l’adottibilità del modello cooperativo tedesco, l’evidenza dei fatti dimostra come esso funzioni solo in circostanze (quali quelle della RFT pre-unificazione) in cui le differenze nei livelli di reddito e di gettito fiscale pro-capite fra le varie regioni sono minime. Quando esso deve confrontarsi con differenze nei livelli di sviluppo simili a quelle italiane e quando deve farsi carico di trasferimenti espliciti di reddito dello stesso ordine di grandezza di quelli annualmente effettuati dallo stato italiano, allora il modello cooperativo cede immediatamente e deve essere sostituito o dall’adozione di due regimi fiscali e di spesa pubblica distinti, o dall’intervento strategico del governo centrale che utilizza i trasferimenti di reddito da un’area all’altra come strumenti per la costruzione di un blocco politico elettorale. Esattamente come nell’esperienza italiana del secondo dopoguerra †

† Per una descrizione dell’esperienza italiana si veda Boldrin e Rustichini (1994).

- (c) Tutte e tre le esperienze poi insegnano e quella spagnola lo sottolinea con particolare forza, che non vi è possibilità di decentramento federale senza previa attribuzione di indipendenza fiscale ed autonomia impositiva alle regioni periferiche. Anzi: in mancanza di tale sovranità impositiva e della conseguente responsabilità finanziaria che ad essa si accompagna, il decentramento della spesa si trasforma rapidamente in fonte di sperperi ed inefficienze, di rigonfiamento del debito pubblico e di diseguaglianze ingiustificate nel trattamento dei cittadini.

2. Gli Stati Uniti d'America.

Il sistema costituzionale federale statunitense è probabilmente così noto che non vale la pena ripeterne qui una descrizione dettagliata (Dye (1990) e Griffith (1983) costituiscono due ottime fonti d'informazione, fra le molte possibili).

Alla sua radice sta l'idea dei Founding Fathers secondo cui una suddivisione territoriale dei poteri, oltre a quella classica fra legislativo, esecutivo e giudiziario, avrebbe garantito maggiore libertà ai cittadini sia nella sfera economica, che politica, che nella vita privata.

Per questa ragione il governo federale ed i singoli stati sono nei loro rispettivi ambiti perfettamente autonomi e sovrani, rispondendo entrambi direttamente al proprio elettorato ed al proprio Parlamento e godendo di totale ed assoluta indipendenza fiscale e finanziaria.

I governi degli stati possono imporre tasse su qualsiasi cespite di loro scelta [†] purchè questo non impedisca o renda difficile la libera circolazione di uomini, beni e servizi fra gli stati o non sia di impedimento al libero esercizio della libertà economica individuale. Essi sono responsabili per il proprio bilancio e non possiedono alcuna garanzia, almeno a-priori, di aiuto finanziario da parte del governo federale. Per questa ragione, mentre gli Stati sono sottoposti al divieto di emettere debito in proprio nome, tale divieto non si estende al grande numero di aziende pubbliche, distretti, amministrazioni speciali attraverso cui si articola il federalismo americano ed attraverso le quali viene di fatto realizzata la fornitura di beni e servizi pubblici locali ai cittadini.

L'autonomia dei singoli stati non si limita alla sfera economico-fiscale ma si estende, come ben noto, a molteplici aspetti della legislazione e della organizzazione sociale. Essi sono quindi autonomi e sovrani in moltissime aree del regolamento giudiziario, sia della giustizia penale che civile, nella gestione dell'educazione a tutti i livelli, nell'assistenza sanitaria e sociale, eccetera.

Nonostante l'apparente semplicità e chiarezza dello schema costituzionale, la realtà dei fatti negli Stati Uniti d'oggi è molto più complicata, oserei dire confusa. Essa è il frutto di una evoluzione storica lungo l'arco di due secoli durante la quale la società americana è cambiata radicalmente, nuovi gruppi d'interesse si sono venuti a creare ed altri sono scomparsi, ideologie inesistenti o perfino impensabili al tempo dei founding fathers sono emerse, eccetera. Le istituzioni federali si sono adattate in modo sorprendentemente elastico a tali cambiamenti, ma appare chiaro all'occhio dell'osservatore esterno come ben

[†] Fatta eccezione per quelli elencati negli articoli 9 e 10 della Costituzione, ovvero tasse sulle navi e sulle importazioni.

poco rimanga oggi del modello federalista iniziale e come i meccanismi decisionali previsti dalla Costituzione del 1784 risultino incapaci di salvaguardare la sostanza del principio federalista a fronte delle esigenze di intervento pubblico che emergono da vari settori della società americana.

Senza avventurarmi troppo nella futurologia, non credo azzardato prevedere alcuni drastici cambi nella struttura costituzionale americana degli anni a venire. L'emergere di forti tendenze "federaliste" associate al rifiuto sempre più massiccio dell'imposizione fiscale necessaria per il finanziamento dei servizi pubblici esistenti (e desiderati da molti di questi stessi gruppi di pressione "antifiscale") genera una contraddizione pericolosa per la gestione della politica finanziaria del governo federale. Tutto questo non potrà non forzare una ridefinizione di competenze fra governo federale e singoli stati sia nel finanziamento che nella fornitura di alcuni servizi pubblici cruciali.

Allo stato odierno delle cose, ad ogni buon conto, non esiste un'assegnazione chiara di competenze ai diversi livelli di governo. Probabilmente solo la politica estera è di esclusiva competenza del governo federale, mentre tutto il resto risulta cogestito dallo stesso con i governi statali e con le molteplici entità in cui si articola il potere locale (states, counties, cities, districts, eccetera).

Il governo federale concentra la propria spesa nel settore della difesa, dell'assistenza sociale e nel pagamento degli interessi sul debito pubblico: queste tre voci da sole rappresentano quasi l'80% della spesa totale. Il resto è composto per la maggior parte di trasferimenti (solitamente condizionati a spese analoghe delle entità locali). Gli Stati hanno una competenza nel settore dell'assistenza sociale (in concorrenza con il governo federale), nei vari livelli del sistema scolastico (al quale i trasferimenti federali sono vasti), nella costruzione e manutenzione di strade ed autostrade, nella gestione di ospedali, centri penitenziari, risorse naturali e sistemi di trasporto regionali, nella difesa statale (State Troops), nell'amministrazione della giustizia. In tutti quest'ultimi il governo federale interviene sia attraverso regolamentazioni, sia attraverso matching grants. Infine le entità locali hanno competenza sul sistema scolastico primario e secondario (per il finanziamento del quale fluiscono risorse da molteplici livelli di governo), sulla polizia locale, nella somministrazione di acqua, elettricità, gas, assistenza ad anziani e poveri, trasporti locali, ecc.

Dal punto di vista delle entrate la situazione è solo relativamente più semplice. Questo perchè, fondamentalmente, ogni livello di governo gode di un certo livello di autonomia impositiva alla quale corrisponde un'elevata responsabilità finanziaria. Dato che non esistono

praticamente basi imponibili riservate all'una o all'altra istituzione (fatta salva, per ragioni più di consuetudine che legislative, la proprietà edilizia ed i vari dazi doganali e marittimi) si assiste spesso ad una sovrapposizione di imposte sugli stessi cespiti. I cittadini di New York City, per esempio, pagano sul loro reddito una tassa federale, una statale ed infine una comunale.

Per potere comprendere le ragioni della trasformazione di un sistema relativamente semplice e lineare di federalismo competitivo, basato su di una rigida separazione di competenze fra centro e periferia e con una relativa sudditanza della prima ai poteri della seconda, in un sistema quasi centralista in cui il governo federale gode di competenze ben più vaste di quelle iniziali ed i cui gli stessi stati tendono a richiedere l'intervento centrale tutte le volte che si trovano ad affrontare situazioni di una qualche gravità, occorre riandare indietro nel tempo e considerare brevemente alcuni accadimenti dell'inizio secolo.

Molti studiosi della Costituzione americana sosterebbero probabilmente che il seme della successiva modificazione già esisteva nella Costituzione originaria, in particolare a causa delle forti tendenze centraliste ed "imperiali" di uno dei tre o quattro padri fondatori principali, James Hamilton. La mancanza di limiti procedurali precisi all'intervento del governo federale nel campo economico, ed ancor più l'attribuzione alla Corte Suprema (di nomina del Presidente federale) di enormi poteri interpretativi sul complesso delle relazioni fra Stati e Unione sono probabilmente i due fattori maggiormente responsabili per il progressivo sconvolgimento del sistema originario.

Pur condividendo queste osservazioni, mi limiterò in questa sede ad un esame alquanto rapido dei fenomeni macroeconomici che hanno motivato e spinto tali trasformazioni istituzionali.

All'inizio di questo secolo la spesa pubblica totale (governo federale più governi statali e locali) era pari a solo l'otto per cento del PIL. Nel 1913 gli Stati membri dell'Unione ratificarono il sedicesimo Amendamento che attribuiva al governo federale il potere di tassare il reddito dei cittadini in modo diretto. Sino ad allora tale potere era riservato ai governi statali ed era stato esercitato per la prima volta dallo Stato del Wisconsin nel 1911.

A questa attribuzione del potere di imposizione diretta fa immediatamente seguito l'inizio dell'intervento federale in aree sino ad allora completamente riservate agli stati: l'educazione, l'assistenza pubblica e le comunicazioni stradali. E' anche in questo periodo che vengono introdotti per la prima volta i cosiddetti cash grants-in-aid programs, che

diventeranno nel seguito i principali strumenti finanziari dell'intervento federale nelle aree di competenza statale.

Il secondo spartiacque viene creato dalla Grande Depressione alla quale si accompagna il raddoppio della spesa pubblica in percentuale al PIL: dal 10 al 20%. Questa volta la crescita è determinata quasi totalmente da un aumento della spesa pubblica per assistenza, sussidi di disoccupazione, sicurezza sociale, eccetera. In sostanza i vari programmi introdotti da Roosevelt con il New Deal. E' opportuno notare che non si trattò solamente di un incremento della spesa ma anche di un drastico e permanente incremento nel potere impositivo del governo federale. Infatti con il New Deal prende vita il Social Security System e con esso la nuova tassa sul reddito da lavoro, la Social Security Tax che oggi rappresenta una percentuale del totale delle entrate fiscali federali solo di poco inferiore a quella delle tasse dirette sul reddito.

E' anche in questo periodo che si consolida, a livello costituzionale e legislativo, la legittimità dell'intervento federale in aree previamente di non sua competenza. Questo avviene in particolare attraverso lo strumento dei federal intergovernmental grants. Essi vengono resi possibili nel 1936 con una sentenza storica della Corte Suprema (U.S. v. Butler) la quale stabilisce che i poteri attribuiti esplicitamente dalla Costituzione al governo federale non ne limitano le competenze in quanto esso può spendere le proprie risorse per il "benessere generale dell'unione". Nel 1985 una seconda sentenza della Corte Suprema (Garcia v. San Antonio Metro Transit Authority) conferma ed estende il contenuto "antifederalista" della sentenza precedente stabilendo che non esistono "a priori definitions of state sovereignty" e che esse non possono in ogni caso implicare alcuna "discrete limitations on the objects of federal authority" fatto salvo il ruolo degli Stati nell'elezione dei membri del Parlamento e del Presidente.

Dal New Deal in poi sono solo gli avvenimenti militari a provocare una crescita ulteriore della quota di spesa pubblica sul reddito nazionale: terminata la seconda guerra mondiale la guerra fredda garantisce che la spesa pubblica non scenda sotto al 30% del PIL e la corsa al riarmo dei governi Reagan la spinge al 40%. Come ho già osservato la sicurezza sociale è la prima voce di spesa del bilancio federale, la difesa viene seconda. Assieme al servizio del debito esse sommano a quasi l'80% del totale.

Vi è quindi perfetta coerenza fra la fotografia attuale e le sue cause: il New Deal ed il ruolo imperiale degli USA costituiscono la spiegazione per la crescita del potere del governo federale e la parallela riduzione del potere degli stati membri dell'Unione. Questo

spiega perchè la politica interna americana associ spesso l'isolazionismo internazionale alla riattribuzione di maggiori poteri agli stati ed alle amministrazioni locali.

Questi ultimi a loro volta si finanziano in una maniera più articolata che non il governo federale. Le tasse sul patrimonio edilizio sono storicamente il cespite principale, e tali rimangono seguite dalle imposte sul consumo e dai pagamenti diretti per i servizi pubblici prestati. Le imposte dirette sul reddito costituiscono ancora una percentuale relativamente piccola delle risorse del complesso degli stati, anche se il loro utilizzo è abbastanza elevato in alcuni degli stati di maggior dimensione (New York e California in particolare).

Se si guardano separatamente i bilanci degli stati e delle amministrazioni locali allora si nota che i trasferimenti dai primi ai secondi costituiscono di fatto la spesa principale per i primi e la fonte d'entrata maggiore per i secondi. Questo non è vero invece per i trasferimenti dal governo federale agli stati ed alle amministrazioni locali i quali, seppur consistenti, sono solo di poco superiori al gettito prodotto dalle imposte statali dirette.

Dal lato della spesa la composizione non è molto cambiata dall'inizio del secolo, fatta eccezione per il sistema autostradale che è passato in gran misura dai governi statali a quello federale. D'altro lato oggi moltissimi dei programmi di spesa gestiti e finanziati direttamente dagli stati sono il prodotto di un intervento federale (mandated programs) per i quali i governi federali trasferiscono talora delle risorse agli stati stessi, ma che spesso vengono caricati sulle finanze degli stati attraverso sentenze della Corte Suprema senza che ad essi corrisponda una proporzionale devoluzione di potere impositivo da parte del governo federale. Questo fenomeno si è andato accentuando a partire dalla seconda metà degli anni '60, in particolare nei settori dell'educazione e dell'assistenza sanitaria.

L'aspetto interessante di tutto questo è che, pur avendo mantenuto la loro autonomia ed indipendenza formale e pur controllando una quota pari a circa il 35 – 40% del totale della spesa pubblica (quota che rimane inalterata praticamente dalla seconda metà degli anni '50) i parlamenti ed i governi degli stati svolgono oggi un ruolo molto minore nella distribuzione e gestione del potere all'interno degli U.S.A. .

Questo è dovuto al fatto che, seppur mantenendo le loro competenze di spesa, gli stati hanno progressivamente perso il loro controllo sulla leva fiscale e sulla capacità di raccogliere risorse in modo indipendente dal governo federale. In sostanza anche negli Stati Uniti il trend del secondo dopoguerra è stato quello di una crescita progressiva ed apparentemente inarrestabile della “finanza di trasferimento” (Dye (1990), Inman (1990), Wallis and Oates (1990)).

Poichè questo intervento federale è motivato il più delle volte dall'esigenza di raggiungere livelli più uniformi di spesa nei servizi pubblici fra i vari stati e di garantire una più egualitaria distribuzione degli stessi fra i cittadini del paese, ci si potrebbe aspettare che questo si riflettesse in una riduzione nel tempo della variabilità dell'imposizione e della spesa pubblica fra gli stati stessi. Se una giustificazione è possibile per la riduzione dell'autonomia impositiva e di spesa degli stati questa deve essere dovuta al maggior benessere che la collettività potrebbe raggiungere eliminando le differenziazioni di trattamento fra i cittadini dei differenti stati.

Ebbene, questo non accade. La seguente tabella riporta i coefficienti di variazione (deviazione standard diviso media) dei livelli pro-capite di spesa totale, spesa per educazione, welfare, sanità, autostrade e strade, ed imposte totali per i cinquanta stati a diverse date comprese fra il 1952 ed il 1984. Se vi sono stati cambiamenti statisticamente significativi essi sono avvenuti nella direzione opposta a quella auspicata: la variabilità fra stati è probabilmente cresciuta anzichè diminuire.

Coefficienti di variazione, spese ed imposte pro-capite.

ANNO	Tasse	Spese	Educaz.	Strade	Welfare	Sanità
1984	0,41	0,45	0,32	0,55	0,40	0,32
1980	0,21	0,41	0,32	0,44	0,36	0,28
1975	0,21	0,28	0,40	0,42	0,39	0,38
1970	0,21	0,24	0,20	0,39	0,43	0,32
1960	0,21	0,20	0,23	0,34	0,38	0,31
1952	0,23	0,26	0,44	0,37	0,49	0,37

Fonte Dye (1990).

Tabella 2.1

3. La Repubblica Federale Tedesca e la Germania.

Facciamo distinzione sin dal titolo di questa sezione fra Germania prima del 9 Novembre, 1989 (ovvero RFT) e Germania dopo quella data. Come avrò modo di illustrare la riunificazione ed i nuovi problemi da essa generati hanno contribuito ad avviare un cambiamento forse sostanziale nella struttura federale tedesca, dal quale possiamo trarre qualche utile insegnamento.

3.1 La struttura della Repubblica Federale.

La Legge Fondamentale (Grundgesetz) entrò in vigore il 23 Maggio del 1949, creando per la seconda volta in questo secolo una Repubblica Federale in terra tedesca. In confronto alla precedente Repubblica di Weimar la RFT risultava molto più piccola in estensione territoriale (circa metà della prima) e, a causa della sconfitta subita e della presenza militare alleata, molto meno esposta al rischio di soccombere alle tensioni generate dalla lotta politica interna[†].

La suddivisione della RFT in Länder e città-stato si rialacciava ovviamente ad antiche tradizioni di autonomia locale ed indipendenza politica congiunte ad un altrettanto antica tradizione di “coordinazione” politica, militare e commerciale fra le varie realtà sovrane in cui si suddivideva da secoli la nazione di lingua tedesca. D’altro lato gli undici Länder (tre città-stato ed otto Länder territoriali) che vennero a comporre la RFT avevano molte poche relazioni con i Länder del Reich e della Repubblica di Weimar. Di fatto solo la Bavaria, le due città-stato di Amburgo e Brema ed il Land unificato di Baden-Württemberg potevano rivendicare una continuità storica. Questa riclassificazione geografica assolse una funzione politica precisa: seppure esistessero tuttora notevoli differenze di dimensione e popolazione fra i Länder del 1949, si evitò il ripetersi della situazione precedente in cui un Land di dimensioni sproporzionate rispetto agli altri (la Prussia) agiva da dominatore dell’unione federale.

Ancor più rilevante è risultata la relativa omogeneità nelle condizioni economiche degli undici territori iniziali. Seppur i livelli medi di reddito cambino da Land a Land le differenze sono relativamente piccole al confronto di quelle italiane: nel 1988 esse andavano da un massimo di 104.884 DM di reddito lordo pro-capite nella città di Amburgo ad un minimo di 66.166 DM in Bassa Sassonia, con una media nazionale pari a 73.131 DM.

[†] Vale forse la pena di menzionare come la RFT sia stata il frutto della volontà Anglo-Americana. La Francia insistette invece per una Germania suddivisa e con scarse o nulle istituzioni federali unitarie.

Infatti, come evidenzia la Tabella 3.1 esse sono molto minori di quelle che si possono riscontrare nella stragrande maggioranza degli altri paesi europei. Questo spiega perchè il meccanismo di trasferimenti di reddito fra Land e Land tipico del federalismo della RFT abbia potuto funzionare abbastanza tranquillamente sino al 1990 e si sia poi inceppato a seguito dell'arrivo di Länder che erano, per la prima volta, decisamente più poveri della media.

Diseguaglianze Regionali in Europa, 1984.

Paesi	Num. Regioni	Indice di Gini	Indice di Theil
Belgio	9	0,087	0,0133
Francia	8	0,103	0,0219
Germania Fed.	11	0,058	0,0053
Italia	11	0,125	0,0252
Olanda	4	0,116	0,0298
Portogallo	5	0,111	0,0232
Regno Unito	11	0,072	0,0101
Spagna	17	0,094	0,0099

Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT per il 1988.

Tabella 3.1

Veniamo ora ad una breve descrizione del dettato costituzionale tedesco per quanto attiene al sistema federale.

Forse al fine di raggiungere un compromesso con il desiderio francese d'evitare per sempre la ricostituzione d'una Germania forte e centralizzata la Legge Fondamentale vieta, nell'articolo 79, ogni proposta di amendamento che possa eliminare la divisione del paese in Länder e la partecipazione di quest'ultimi al processo legislativo.

La Legge fondamentale garantisce l'esistenza sia dei Länder sia dei comuni (Gemeinde) e delle contee (Kreise) nell'articolo 28, in quanto strumenti di "autogoverno locale" ed attribuisce al governo federale e a quello dei Länder il compito di farsi carico delle spese necessarie al raggiungimento dei compiti demandati a comuni e provincie (art. 106).

La Costituzione tedesca (in particolare dopo la riforma del 1969) distingue fra "obiettivi congiunti" dei Länder e del Governo federale ed obiettivi che essi possono perseguire

separatamente (Articoli 91a e 91b). La riforma del 1969 inoltre introduce, attraverso l'articolo 104a, il principio della finanza compartecipata, che era già stato peraltro utilizzato sul piano pratico anche precedentemente. I compiti congiunti al cui finanziamento il governo centrale partecipa attraverso contribuzioni dirette o "grants-in-aid" includono la costruzione di università, lo stimolo allo sviluppo economico regionale, gli investimenti nel settore agricolo, la protezione delle coste, la costruzione di strade, autostrade ed ospedali, l'edilizia popolare.

Il potere legislativo viene demandato a due Assemblee, per la definizione delle quali viene mantenuta l'antica distinzione fra un'Assemblea rappresentante gli interessi territoriali (il Bundesrat) ed un parlamento nazionale (il Bundestag) che rappresenta i cittadini dell'unione federale. Viene inoltre mantenuto il principio secondo cui la maggior parte del potere legislativo appartiene al Bundestag mentre al Bundesrat è demandata la gestione ed applicazione delle leggi nazionali nei vari Länder, inclusa l'amministrazione della giustizia di ogni ordine e grado con la sola eccezione delle Corti Supreme. D'altro lato il Bundesrat (nel quale i rappresentanti di ciascun Land devono votare in blocco a favore o contro una proposta) gode di un potere di veto totale sulla legislazione che influenza i Länder e di un potere di veto sospensivo sulla rimanente. Da qui la tendenza alla "concertazione previa" fra le parti che caratterizza le relazioni fra Bundestag e Bundesrat ed il grande ruolo decisionale giocato dai governi dei Länder (in contrapposizione ai parlamenti degli stessi) nelle questioni federali (Thaysen (1994)).

Fatti salvi alcuni altri dettagli che non merita qui d'esaminare, gli elementi caratterizzanti del sistema federale tedesco sono dati quindi dall'esistenza e dalle competenze del Bundesrat la cui funzione consiste nel garantire la partecipazione dei governi regionali nella politica nazionale e dal sistema di trasferimenti fiscali concertati tra le parti, sia orizzontalmente che verticalmente, che garantisce un'alta uniformità nel livello dei servizi pubblici sull'intero territorio nazionale.

I membri del Bundesrat non sono eletti direttamente, essi sono a tutti gli effetti degli "ambasciatori" dei Länder nella capitale del governo federale. Per questa ragione il Bundesrat non venne concepito come un'istituzione parlamentare che si organizzasse secondo linee partitiche ma piuttosto a seconda degli interessi concreti delle varie circoscrizioni territoriali. Questo suggerisce ovviamente l'immagine di una "stanza di compensazione e di mediazione" fra i diversi gruppi di interesse regionali, in cui le decisioni vengono prese più sulla base della mediazione, del consenso e dello scambio facilitati dalla conoscenza recip-

roca e dal carattere ripetuto del gioco, che non a colpi di maggioranza. E' opinione comune degli studiosi della materia che questa sia una caratterizzazione appropriata del Bundesrat almeno sino a tempi relativamente recenti e che si debba all'esistenza ed al funzionamento di una tale istituzione il relativo successo del modello federalista "cooperativo". Torneremo più oltre su questo punto cruciale.

La legislazione fiscale è di competenza del Parlamento e del Governo nazionali, ma viene soggetta ad approvazione da parte del Bundesrat. Quest'ultimo però non possiede praticamente alcuna competenza legislativa autonoma in materia fiscale. Lo stesso vale per i parlamenti dei Länder i quali possono intervenire in materia fiscale solo attraverso una legislazione che sia coerente con i principi guida stabiliti nelle leggi quadro federali. Questo implica, in particolare, che i singoli Länder non godono d'alcun potere di variazione delle aliquote fiscali da cui provengono la grande maggioranza delle loro risorse finanziarie.

Il sistema tedesco di finanza pubblica si regge su due principi distinti: quello della finanza separata (Trennsystem) e quello della finanza partecipata (Verbundsystem).

Coerentemente con il primo la Legge Fondamentale stabilisce alcune basi imponibili d'esclusiva pertinenza di uno dei tre livelli in cui si articola lo Stato tedesco. Così ad esempio le imposte doganali e la gran parte delle imposte sul consumo appartengono al governo centrale, mentre i Länder hanno diritto alle tasse sulle automobili, alla tassa sull'eredità e ad una tassa sul patrimonio. I comuni infine hanno il potere d'imporre una tassa sulla rendita catastale ed una tassa sugli affari oltre alle altre varie imposte per concessioni comunali. L'idea ispiratrice è quella di lasciare allo stato centrale i proventi di quelle imposte che richiedono un'aliquota territorialmente uniforme al fine d'evitare "competizione fiscale" fra regioni (per esempio l'imposta sulle transazioni nei mercati finanziari, l'imposta sulle assicurazioni, ecc.) e di permettere invece ai Länder ed ai comuni d'esercitare la propria pressione fiscale autonoma nei casi in cui la mobilità territoriale dei cespiti tassabili sia relativamente bassa.

La quota di gran lunga maggiore del gettito fiscale totale (oramai al di sopra del 74%) è comunque generata da imposte regolate dai principii del Verbundsystem. Questo si basa su tasse congiunte fra i diversi livelli di governo e su una compartecipazione sia orizzontale che verticale al gettito delle stesse. I governi federali e quelli dei Länder partecipano al gettito della tassa personale sul reddito, della tassa sul reddito di società, e dell'Imposta sul Valore Aggiunto. I Länder a loro volta ottengono una quota parte del gettito di altre imposte da essi gestite assieme alle autorità locali di livello inferiore.

Oltre alle imposte compartecipate esiste un sistema, alquanto intricato, di ripartizione orizzontale delle risorse fiscali (Länderfinanzausgleich) teso a far sì che i Länder più ricchi trasferiscano reddito a quelli più poveri sino a che le risorse fiscali pro-capite del più povero fra di essi siano pari ad almeno il 95% delle risorse fiscali medie pro-capite. Quest'ultimo limite era pari al 70% sino al 1958 ed al 90% sino al 1969-70. Tale meccanismo è previsto esplicitamente nella Legge Fondamentale, la quale richiede (art. 107) che tale ripartizione ottenga l'approvazione del Bundesrat. Questo meccanismo di "equalizzazione fiscale", originariamente limitato solo ai Länder, è stato esteso a partire dal 1956 e poi in modo particolare dal 1969 a tutti i livelli di governo inferiori: così le provincie all'interno di un Land trasferiscono fra di esse il gettito fiscale e le città all'interno di una data provincia fanno lo stesso. Infatti le entità municipali possiedono da dopo il 1969 un accesso diretto a parte del gettito delle imposte sul reddito, dell'imposta sulle società e dell'IVA.

La giustificazione di tale pratica redistributiva viene dal dettato costituzionale. La Legge Fondamentale stabilisce, all'articolo 72 e poi di nuovo all'articolo 106, il principio della "uniformità delle condizioni di vita" sull'intero territorio dell'unione. Un dettato così generico lascia ovviamente aperta la porta a mille interpretazioni su quali spese e quali proventi debbano essere inclusi nel calcolo delle compensazioni interterritoriali. Una decisione della Corte Suprema Federale del giugno 1986 a questo riguardo costituiva, sino a poco tempo fa, la fonte interpretativa unanimemente accettata.

I trasferimenti verticali di reddito (aldilà di quelli "impliciti" nella struttura della legislazione fiscale stessa) avvengono per la maggior parte attraverso la forma dei grants-in-aid dal governo federale a quelli dei Länder per la partecipazione del primo alla realizzazione degli "scopi comuni" previsti nella costituzione. Storicamente questi hanno costituito una componente piccola del totale delle risorse a disposizione dei governi regionali, senz'altro molto minore (in percentuale) alla quota che tale strumento raggiunge nel bilancio degli stati negli U.S.A. . Nondimeno è opinione comune che, specialmente rispetto ai Länder più poveri, essi abbiano fornito al governo centrale uno strumento efficacissimo di pressione e di controllo politico.

La tabella 3.2 riporta la distribuzione delle varie entrate fiscali fra tipi di imposte e livelli di governo. Per dare un'idea delle differenze di reddito e dimensione fra vecchi e nuovi Länder riportiamo i loro dati separatamente. Il rapporto nuovi/vecchi è uguale o maggiore per i comuni (Gemeinden).

Entrate fiscali, 1992 (Miliardi di DM).

IMPOSTE	BUND	LÄNDER		GEMEINDEN
		Ovest	Est	
Trennsystem	100.6	30.1	–	–
Federali	100.6	–	–	–
Statali	–	30.1	2.8	–
Locali	–	–	–	12
Verbundsysst.	256.3	193.5	20.9	43.3
Reddito	122.8	115	7.7	43.3
Società	21.2	21.6	-0.3	–
I.V.A.	109.1	53.1	13.5	–
Commercio	3.2	3.8	0	37.9
Totale	356.9	223.6	23.7	93.2

Fonte Bundesministerium der Finanzen, 1993.

Tabella 3.2

Se si guarda all'evoluzione nel tempo del sistema federale tedesco è relativamente facile notare una cesura verso la fine degli anni '60, con l'approvazione nel 1967-69 della legge di riforma fiscale e finanziaria. E' con quest'ultima che si razionalizza legislativamente il processo di uniformizzazione della pressione fiscale e di fornitura dei servizi pubblici nei vari Länder iniziato in modo lento subito dopo il 1949. Durante tale periodo si era assistito ad un progressivo ridursi delle competenze autonome dei Länder e ad un progressivo aumento dell'interventismo federale nella gestione dei Länder stessi. La riforma del 1969 con la conseguente modifica degli articoli 91a e 91b della Legge Fondamentale completa questo processo di riduzione dell'autonomia federalista.

Infatti è durante il dibattito su questa riforma che si introduce nel linguaggio corrente la frase "federalismo cooperativo", al fine di denotare un sistema in cui quasi tutte le decisioni di rilievo vengono prese attraverso il coinvolgimento dei due livelli fondamentali di governo ma sempre su iniziativa del più alto. A partire da quel periodo diventa difficile attribuire ad un organo istituzionale o ad un altro la responsabilità di molte decisioni, in quanto queste maturano sempre all'interno di quel complicato network di relazioni

politiche-istituzionali che i politologi di lingua tedesca denotano con il termine *Politikverflechtung*.

E' interessante notare però che tale sistema di relazioni, mentre coinvolge in modo cruciale Bundesrat, Bundestag, Governo Federale e Governi dei Länder tende a lasciare al margine del processo legislativo le assemblee elettive dei Länder stessi. Il potere legislativo di quest'ultime e del Bundesrat si è venuto infatti riducendo nel tempo ed è opinione comune che oggi i Länder siano di fatto delle istituzioni territoriali indipendenti che amministrano in modo autonomo le leggi prodotte dal Parlamento e dal Governo centrali (Voigt (1989) e letteratura lì citata) ma che non possiedono praticamente alcuna capacità di legistare autonomamente anche su aree originariamente di loro competenza.

L'origine di questa situazione sta, ancora una volta, nel dettato costituzionale e nell'allocazione di competenze legislative che esso prevede. Infatti mentre esiste una pre-sunzione di priorità a favore dei Länder, solo al Bundestag vengono assegnate aree di competenza legislativa esclusiva (politica estera in generale, difesa, moneta, trasporti ferroviari e aerei, poste e telecomunicazioni in particolare), mentre tutte le rimanenti pertengono, in un modo o nell'altro al grande campo delle "funzioni comuni" fra unione e Länder.

Questo significa che in quasi tutte le aree in cui i parlamenti regionali hanno competenza legislativa, esiste anche una competenza concorrente del Bundestag. Questo ovviamente garantisce un ruolo dominante del Bundestag che, quando interviene, fissa i criteri a cui i parlamenti dei Länder non possono fare a meno di adeguarsi in quanto, a norma dell'articolo 31 della Legge Fondamentale, le leggi federali hanno la prevalenza su quelle dei Länder. Se si aggiunge a questo dato costituzionale l'utilizzo strategico dello strumento dei trasferimenti specifici per il finanziamento dei cosiddetti "compiti comuni" il quadro risulta completo.

La crescente marginalizzazione dei parlamenti regionali e l'allargarsi delle competenze legislative del parlamento centrale hanno generato reazioni e controversie anche in epoca precedente all'unificazione con i Länder dell'est. Infatti controversie ed accesi scontri su vari aspetti dell'intricato meccanismo di allocazione della finanza pubblica sono stati all'ordine del giorno nella RFT almeno sin dalla riforma del 1969. I terreni di scontro fondamentali sono quelli fra governo federale e Länder sulle rispettive quote di partecipazione al gettito dell'IVA e fra i Länder stessi sull'entità dell'operazione redistributiva orizzontale descritta poc'anzi. Quest'ultimo dibattito è cresciuto sia d'importanza che di intensità politica verso la fine degli anni '80 ed ha raggiunto un punto di svolta critico dopo l'unificazione.

Per dare un'idea della dimensione del problema in relazione al caso italiano, ricordiamo che l'ammontare di risorse riallocate fra i Länder era uguale a 3.4 miliardi di DM nel 1988, a cui vanno aggiunti per lo stesso anno 2.5 miliardi di DM sotto forma di aiuti del governo centrale ai Länder più poveri. Il contribuente principale di questi fondi è il Baden-Württemberg, con quasi 2 miliardi di DM nel 1988. La Sassonia Inferiore costituiva nello stesso anno il maggior beneficiario, con 1.5 miliardi di DM di trasferimenti.

Trasferimenti di grandezza relativamente minore, dunque, se confrontati a quelli annualmente messi in atto in Italia (per una dettagliata analisi dei quali ci permettiamo di rinviare a Boldrin e Rustichini (1994)), ma nondimeno sufficienti a generare nella RFT polemiche e controversie di una qualche rilevanza politica.

La fonte delle controversie, almeno sino al 1989, era data dai metodi di computo dei redditi e delle spese. Per esempio la Sassonia Inferiore, usuale beneficiaria, non era tenuta ad includere il reddito generato dai propri giacimenti di petrolio fra le proprie risorse mentre il Land del Nord-Rhine Westphalia, nel bel mezzo di traversie economiche per la crisi dei settori del carbone e dell'acciaio, non poteva includere fra i propri costi le spese per gli interventi a favore dei settori industriali in difficoltà.

Una soluzione di compromesso raggiunta nel Gennaio del 1989 prevedeva, fondamentalmente, un maggiore intervento del governo federale al fine di aiutare quei Länder che si trovassero strutturalmente svantaggiati rispetto alla media. Gli eventi del medesimo anno ci hanno impedito di verificare se questa soluzione avrebbe potuto raggiungere l'obiettivo di mediazione desiderato.

3.2 Il Federalismo nella Germania unificata.

A seguito della sparizione della RDT, a partire dal 3 Ottobre 1990 cinque nuovi Länder territoriali si sono aggiunti agli otto precedenti e la città-stato di Berlino Ovest si è allargata per inglobare la sua parte Est.

Il dibattito sulla forma dello stato tedesco che ha accompagnato e seguito la legge di annessione, cumulandosi alle tensioni già esistenti fra Länder e governo federale, ha offerto l'occasione per una approfondita riflessione sulla struttura del federalismo germanico. La consapevolezza che in seguito all'arrivo dei cinque nuovi Länder la già forte tendenza alla centralizzazione si sarebbe ulteriormente accentuata in assenza di misure correttive ha prodotto un ambiente politico favorevole all'introduzione di modifiche nella distribuzione di poteri fra i vari livelli di governo (Jefferey and Yates (1993)).

Così l'articolo 4 del Trattato di Unificazione firmato il 31 Agosto 1990 incrementa da cinque a sei i seggi nel Bundesrat per ognuno dei quattro Länder più grandi. La motivazione, alquanto esplicita, per tale riforma fu data dal timore dei quattro Länder più grandi e più ricchi che con l'arrivo dei nuovi rappresentanti dell'est si sarebbe potuta costituire nel Bundesrat una maggioranza di due terzi che, senza la loro partecipazione, avrebbe senz'altro spinto per un più ampio utilizzo del sistema di equalizzazione fiscale.

L'articolo 7 del medesimo trattato si occupa, alquanto in dettaglio, degli aggiustamenti da apportare al meccanismo di equalizzazione fiscale affinché questo possa assorbire, senza eccessive tensioni, l'arrivo delle cinque regioni più povere. Le differenze di reddito fra Länder a cui la Germania unificata si trovava a far fronte facevano scomparire quelle precedenti che pure avevano generato ampie tensioni durante gli anni '80. E di fronte a tali differenze il federalismo cooperativo comincia a scricchiolare.

Mantenere inalterati i criteri di equalizzazione fiscale esistenti avrebbe significato trasformare quasi tutti i Länder della vecchia RFT (fatta eccezione forse per Bremen e Saarland) in donatori netti di risorse. Essi inoltre avrebbero dovuto rinunciare quasi completamente a quei trasferimenti di risorse dal governo federale precedentemente legati al finanziamento degli obiettivi comuni. La forte reazione negativa dei governi territoriali di fronte a questa prospettiva aprì un lungo periodo di scontri politici, trattative, accordi, messa in discussione degli accordi e nuove trattative, che non possiamo ancora ritenere completamente concluso.

I punti caldi del dibattito sono, ovviamente, quelli del potere fiscale dei Länder e della loro partecipazione al meccanismo di solidarietà con i Länder dell'est attraverso trasferimenti di quote di gettito fiscale. Ripercorre qui i dettagli delle varie soluzioni avanzate durante questi quattro anni risulterebbe troppo complicato e noioso. Ne riporterò solamente i capisaldi.

Secondo il Patto di Solidarietà raggiunto nel Maggio del 1993 i nuovi Länder dovrebbero permanere al di fuori del meccanismo di equalizzazione fiscale orizzontale sino al 1995[†], ricevendo però nel frattempo una varietà di trasferimenti ed aiuti di tipo "straordinario". Quest'ultimi sommano all'incirca 100 miliardi di DM annui, il che li rende perfino superiori al livello di trasferimenti annui effettuati in Italia dal Settore Pubblico tra Centro-Nord e Sud.

[†] Non sono purtroppo riuscito al momento ad ottenere informazioni che chiariscano se questa data verrà effettivamente mantenuta.

La maggior parte di questi trasferimenti è stata posta a carico del governo federale mentre i Länder sono riusciti a ridurre la quota di loro responsabilità a circa il 10% del totale. Anche così, comunque, essi si trovano a dover far fronte ad ammontari per essi non usuali e l'intero impianto dell'accordo potrebbe essere posto in discussione nel vicino futuro qualora lo sforzo finanziario richiesto ai Länder dell'ovest costringesse i medesimi a pregiudicare i loro trasferimenti ai propri governi locali o alle loro stesse amministrazioni. Va sottolineato inoltre il fatto che una quota notevole dei trasferimenti ai Länder dell'est è stato finanziato attraverso emissioni di debito pubblico i cui effetti futuri sulla politica fiscale federale e sulla sua distribuzione territoriale non sono facilmente prevedibili.

Da un punto di vista più generale l'equilibrio raggiunto sino ad ora rappresenta una parziale vittoria per le forze centralizzatrici del governo federale (che si identificano in modo particolare nella CDU ma che trovano supporto anche in varie componenti del SPD) le quali hanno saputo usare il peso politico dei nuovi Länder dell'est, alla disperata ricerca di finanziamenti ed assistenza, per limitare l'ampiezza delle riforme che venivano richieste dai Länder più ricchi dell'ovest. Significativo da questo punto di vista il comportamento dei rappresentanti al Bundesrat dell'unico Land dell'Est governato dalla SPD, Brandenburg, i quali si schierarono sulle posizioni del governo centrale (CDU/CSU) nel 1992 al fine di far approvare un aumento delle aliquote IVA ed un incremento della partecipazione dei Länder al loro gettito.

Seppur non si è arrivati, e probabilmente non si arriverà nel breve-medio futuro, ad alcuna radicale riforma del sistema federale, una serie di interessanti modificazioni sono state proposte dalla Commissione Costituzionale Congiunta che ha completato i propri lavori nell'autunno del 1993. L'attuazione d'alcune è già stata avviata, mentre altre sono tuttora oggetto di controversie politiche. Elenco qui di seguito le più salienti.

- a. Modificare l'articolo 72 della Legge Fondamentale al fine di rendere più chiara l'estensione delle competenze concorrenti fra governo federale e Länder e limitare l'intervento preventivo del primo in aree ipoteticamente di competenza dei secondi. §
- b. Eliminare l'idea dell'uniformità delle condizioni di vita sull'intero territorio sostituendola invece con un riferimento a condizioni di vita "equivalenti". Una modificazione dell'articolo 93 fornisce inoltre sia al Bundesrat che al parlamento e al governo di un singolo Land l'opportunità di rivolgersi alla Corte Costituzionale Federale ogni qual volta sorgano dei dubbi sull'applicazione di tale nozione di "equivalenza". §

- c. Vengono limitate le competenze delle leggi quadro federali (art. 75), in particolare nel campo dell'educazione (da sempre un terreno di scontro fra centro e Länder) e viene raccomandata l'attribuzione ai Länder di competenze integrate in materia di programmazione e finanziamento dei servizi sanitari ed ospedalieri. A quest'ultimi inoltre viene garantita l'assunzione di responsabilità in materia di politica industriale e di competenze in materia di politica sociale con la possibilità di diversificare tali politiche anche a livello locale. §
- d. Vengono estese le garanzie formali e procedurali attribuite al Bundesrat in relazione ad iniziative legislative del Bundestag (art. 76). §
- e. Una raccomandazione importante riguarda l'articolo 24 della Legge Fondamentale, per il quale si raccomanda una modificazione che permetta il trasferimento diretto (previa approvazione del governo federale) di poteri sovrani dai Länder ad entità sovranazionali. Poichè la (mancanza di una) relazione diretta fra Länder ed Unione Europea costituisce da sempre un punto dolente del sistema federale tedesco e poichè il testo corrente dell'articolo 24 permette il trasferimento ad organismi sovranazionali da parte del governo federale anche di poteri propri dei Länder, una modifica nel senso proposto rappresenterebbe un'innovazione di grande rilievo politico che potrebbe influenzare l'evoluzione del dibattito anche in altri paesi dell'Unione Europea. §
- f. La proposta di modifica dell'articolo 28 suggerisce l'inserimento del principio di "responsabilità finanziaria autonoma" come garanzia dei governi locali. Anche questa proposta viene da più parti interpretata come un fattore di riduzione dell'elemento "cooperativo" ed un invito ad attribuire ad ogni singolo governo regionale maggiore indipendenza e maggiori responsabilità nella gestione della leva fiscale. §
- g. In una proposta altamente controversa la Commissione suggerisce anche di favorire la riduzione nel numero di Länder attraverso una modifica dell'articolo 29 che permetterebbe alle singole regioni di negoziare trattati bilaterali o multilaterali con il fine di modificare i propri confini.

4. L'esperienza Spagnola delle Comunidades Autonomas.

Alla Spagna occorre, a mio avviso, prestare un'attenzione particolare poichè da questa esperienza vengono gli insegnamenti potenzialmente più rilevanti per il nostro paese. Poichè si tratta in grande parte di insegnamenti “negativi” (ovvero di errori da non ripetere) e poichè il “federalismo spagnolo” è cosa relativamente poco osservata dagli studiosi italiani, i quali sembrano molto più interessati al modello tedesco o a quello statunitense, dedicheremo a questo paese un'attenzione maggiore rispetto agli altri. Ho compiuto questa scelta anche perchè la Spagna è di gran lunga il paese più simile all'Italia fra tutti quelli che hanno sperimentato in tempi moderni un'organizzazione statale di tipo federalista.

La Spagna è economicamente arretrata rispetto ai paesi guida europei, esce da un'esperienza dittatoriale di tipo fascista non molto dissimile da quella italiana terminata cinquant'anni fa e che aveva edificato una struttura di amministrazione centrale dell'apparato dello Stato improntata a schemi e principi molto simili (alcuni addirittura letteralmente copiati) a quella italiana. La Spagna è inoltre caratterizzata da differenze territoriali nel grado di sviluppo economico quasi uguali a quelle italiane e da una distribuzione del potere economico anch'essa molto simile alla nostra. Quello privato è concentrato territorialmente in due sole regioni (Catalunya ed Euskadi) ed all'interno di esse tende ad identificarsi con pochi gruppi finanziari che fanno riferimento ad alcune potenti famiglie; attorno ad esse una piccola e media borghesia composta essenzialmente di piccoli imprenditori, commercianti ed artigiani con una presenza ancor minore che in Italia di gruppi industriali di dimensione media e con una scarsa diffusione dell'azionariato di massa.

La proprietà economica pubblica è parte di origine franchista (INI analogo al nostro IRI), parte frutto delle nazionalizzazioni effettuate nel primo periodo del governo socialista e tende, ovviamente, ad essere controllata dagli uomini e dagli interessi dei partiti di governo. In Spagna sono ancora particolarmente forti organizzazioni sindacali di ispirazione socialista o comunista (UGT e CCOO), altamente centralizzate e politicizzate, con un chiaro orientamento anti-capitalista e contrario alle regole del mercato che negli ultimi dieci anni hanno esportato i principi della “lotta di classe” dal settore strettamente industriale a quello pubblico e dei servizi (di trasporto, particolarmente!) con tattiche e finalità del tutto simili a quelle adottate da CGIL-CISL-UIL nel nostro paese.

Fatta salva la fase iniziale di “transizione guidata” e di definizione della nuova struttura costituzionale la Spagna è stata sempre governata dal medesimo partito (o coalizione di partiti) al quale, sino a poco fa, sembrava non esistere alternativa credibile. Perdipiù la

distribuzione territoriale del supporto politico per la coalizione governativa sembra ripetere alcune delle caratteristiche fondamentali dell'Italia della "prima Repubblica". Essa è molto forte della media nelle zone più economicamente arretrate che sono oggetto di grandi investimenti e trasferimenti di risorse pubbliche e dalle quali proviene la maggioranza dei quadri dirigenti del PSOE e della burocrazia statale madrileña. D'altro lato nelle due Comunità Autonome più fortemente "centrifughe" il partito che controlla il governo centrale è riuscito negli ultimi anni a stabilire rapporti di collaborazione con i partiti locali, espressione di una borghesia indipendentista e conservatrice (Convergència i Unió in Catalunya e Partido Nacional Vasco in Euskadi), utilizzando esplicitamente il bilancio dello stato centrale ed i trasferimenti alle CCAA come strumenti di contrattazione. Fatta salva la diversa rilevanza politico-sociale (che è ovviamente molto più alta nel caso spagnolo) questo ricorda le relazioni esistenti fra DC e SVP ed UV nell'Italia del dopoguerra o, più ancora, l'esistenza di correnti organizzate su base territoriale all'interno della DC stessa le quali, possedendo il "controllo" delle amministrazioni regionali delle loro zone d'origine, garantivano l'appoggio al leader romano del momento in cambio di appropriati "investimenti pubblici" nelle aree in questione.

Infine l'universo politico post-franchista è stato dominato dagli stessi tre filoni ideologici che hanno plasmato le forze politiche italiane del secondo dopoguerra: il socialismo-comunismo anticapitalista, il cattolicesimo[†] ed una forma di nazionalismo conservatore che pur non potendo dichiarare le proprie radici fasciste ha fatto e fa ben poco per nasconderle o reciderle. Il pensiero liberale "classico", per così dire, e le sue espressioni politiche è tanto assente in Spagna quanto in Italia ed ha avuto una presenza solo simbolica nell'evoluzione delle istituzioni statali e nella dinamica del conflitto sociale e politico che esse regolamentano.

La differenza fondamentale sta, ovviamente, nell'esistenza all'interno della Penisola Iberica di alcune comunità linguistiche e sociali che mai si sono identificate con il Regno di Spagna, con la sua classe dominante e, in particolare, con la lingua da essa adottata, il castigliano. Una di esse ha raggiunto la totale indipendenza da parecchi secoli ed è nota ai più come Portogallo, le altre due sono tuttora parte dello stato spagnolo e si identificano (ma non esattamente) con le Autonomias di Cataluña e Pais-Vasco. Questa presenza

[†] Va sottolineata però che il partito di matrice cattolica ha avuto in Spagna vita breve e minor fortuna di quello italiano e che si è arrivati lì molto più rapidamente che da noi all'unificazione della destra cattolica, di quella franchista e dei pochi esponenti della destra laica e liberale in unico blocco elettorale, il Partido Popular

antica ed altamente conflittuale ed il ruolo cruciale svolto dalle classi dirigenti catalana e basca nell'opposizione al regime franchista, spiegano come il processo di decentralizzazione autonoma abbia preso piede in Spagna molto prima che da noi. Infatti, passata la brevissima fase iniziale di transizione, esso è divenuto e rimane l'elemento chiave per spiegare (nel bene e nel male) l'evoluzione politico-istituzionale della Spagna democratica.

4.1 *L'impianto costituzionale.*

La nuova Costituzione della Spagna post-franchista, approvata nel 1978, stabilisce i principi base della decentralizzazione autonoma. Ad avviso di gran parte degli studiosi essi sono riassumibili nei seguenti tre: *autonomia*, *solidarietà* ed *eguaglianza*.

L'esistenza di diritto delle "Autonomias" e delle "Nacionalidades" e "Regiones" che le costituiscono viene stabilita sin dall'articolo 2. Nel Titolo VIII, dedicato alla "Organización Territorial del Estado" si stabilisce che tale diritto all'autonomia si materializza nell'autogoverno (art. 143) per la difesa degli interessi propri (art. 137). Più oltre, nell'articolo 156, si stabilisce esplicitamente che le Comunidades Autonomas (CCAA) debbono godere di indipendenza finanziaria per lo sviluppo e l'esecuzione delle proprie competenze. Questo medesimo articolo sottolinea come l'autonomia riconosciuta alle CCAA sia da interpretarsi come differente dalla semplice delega a "colaboradores del Estado".

Il principio di solidarietà si definisce negli articoli 138 e 158. Il primo parla, alquanto genericamente, di "equilibrio economico adeguato e giusto fra le diverse parti del territorio", mentre il secondo menziona esplicitamente l'idea secondo cui la solidarietà implica la "correzione dei disequilibri economici interterritoriali".

L'idea dell'uguaglianza sembra invece avere ad obiettivo l'azione delle CCAA stesse. L'articolo 138, secondo comma, stabilisce che le differenze fra gli Statuti delle CCAA non possono implicare "privilegios económicos o sociales". Alla luce dell'articolo 139, il quale dice che tutti i cittadini hanno le medesime obbligazioni e diritti in qualsiasi parte del territorio, l'articolo 158 fissa come obbligazione della politica fiscale dello Stato che la medesima garantisca un livello minimo nella prestazione di tutti i servizi fondamentali sopra l'intero territorio nazionale.

L'articolo 139, infine, proibisce tutto ciò che si possa anteporre alla libera circolazione di persone, merci e servizi sull'intero territorio nazionale.

La Costituzione stabilisce l'esistenza di 17 CCAA, una delle quali coincide con l'area metropolitana di Madrid mentre le altre sedici fanno, in maniera più meno esplicita, rifer-

imento ad entità culturali, linguistiche ed etniche alquanto antiche. Dieci di esse sono a loro volta divise in provincie mentre per le altre sei Comunidad e Provincia coincidono.

La Camera dei Deputati rappresenta i cittadini spagnoli nella loro totalità mentre i membri del Senato vengono eletti su base regionale, con una percentuale del venti per cento circa nominati direttamente dai governi delle CCAA. La composizione del Senato ed i metodi per l'elezione dei suoi membri sono oggetto di dibattito proprio in questo periodo ed è prevedibile che si arrivi in tempi non molto lontani ad una trasformazione dello stesso in una Camera delle Autonomie simile al Bundesrat tedesco. Rimane però completamente oscuro quale riallocazione delle competenze legislative debba accompagnarsi a questa modifica dei metodi di elezione.

Ai governi regionali, che rispondono ad Assemblee Legislative la cui composizione ed elezione viene regolata dallo Statuto di ciascuna Autonomia, spettano secondo gli articoli 148 e 149 della costituzione una larga varietà di compiti e funzioni. La costituzione specifica però che tali competenze possono essere assunte direttamente solo dalle CCAA "storiche" (Cataluña, Pais Vasco, Galicia e Andalusia) e dalla nuova Comunidad a statuto speciale di Navarra. Per tutte le altre l'attribuzione di poteri è limitata sia nel contenuto che nella procedura.

Le CCAA "ordinarie" hanno competenze ristrette ai campi espressamente elencati nell'articolo 148 (1) [†] e devono, al fine di assumerle, sottoporsi ad una complicata procedura di attesa (cinque anni) e contrattazione bilaterale col governo centrale che richiede per essere completa un'approvazione dal Parlamento spagnolo.

Inoltre, in una vasta serie di campi (educazione, assistenza, politica industriale) lo stato spagnolo interviene con leggi quadro e di direzione alle quali le CCAA si devono attenere. Finalmente la Costituzione riserva al governo centrale (a seguito di approvazione del Senato) il potere di "adottare tutte le misure necessarie a costringere una CA a rispettare le obbligazioni imposte su di essa dalla Costituzione o dalle altre leggi al fine di proteggere gli interessi generali della Spagna".

L'assetto finanziario delle regioni spagnole si fonda sugli articoli 156, 157 e 158 della Costituzione. Il primo stabilisce che le CCAA godono di autonomia finanziaria e che possono associarsi allo stato nella riscossione dei tributi, il 157 enumera i tipi di entrate a cui le CCAA hanno accesso: tributi "ceduti", sovraimposte, trasferimenti, una serie

[†] Pertengono invece alle CCAA storiche tutte le materie non esplicitamente riservate allo stato dall'articolo 149, ovvero relazioni internazionali, difesa, moneta, giustizia e cittadinanza.

di altri cespiti minori ed, infine, tributi propri. Quest'ultimi però richiedono, per essere istituiti, un'autorizzazione previa dello stato centrale il quale mantiene dunque l'esclusività del potere fiscale. L'articolo 158 infine s'occupa del principio di eguaglianza fra regioni, di cui abbiamo già detto prima.

4.2 La realtà odierna.

Su questo impianto costituzionale la legislazione successiva ed i patteggiamenti fra gruppi politici e rappresentanti delle varie CCAA sono venuti costruendo per quindici anni circa, la politica autonoma spagnola.

Fatte salve alcune, infelici, esperienze iniziali si è adottato, sin dalla metà degli anni '80 il metodo della contrattazione bilaterale o multilaterale fra governo centrale e CCAA in sede di definizione del bilancio statale per definire l'ammontare delle risorse da trasferirsi a ciascuna Comunidad Autonoma. In nessun caso di rilievo si è giunti alla concessione, da parte dello stato, di cespiti fiscali autonomi alle CCAA in cambio d'una riduzione dei trasferimenti.

Aldilà dei dettagli tecnici con cui l'allocazione è stata di volta in volta definita (costo effettivo, parametri obiettivi, criterio del porcentaje, parametri per le varie competenze trasferite e non, ecc.) i tratti caratterizzanti l'intero sistema sono due:

1. la quasi totale mancanza d'indipendenza finanziaria da parte delle CCAA;
2. la natura fortemente redistributiva dei criteri adottati e dei trasferimenti effettuati.

La prima si evidenziava già nella tabella riportata nella prima sezione, la seconda risulta palese dai dati della tabella 4.1.

Finanziamenti delle competenze comuni delle CCAA, 1990.

CCAA	Pesetas Pro-capite
La Rioja	16.817
Castilla-Mancha	16.386
Aragón	15.857
Castilla-León	15.767
Extremadura	15.713
Cantabria	12.722
Canarias	10.301
Asturias	10.267
Andalucía	9.952
Galicia	9.567
Baleares	9.536
Murcia	9.197
Valencia	7.457
Cataluña	6.819

Fonte: Calsamiglia et al. [1991, Pagina 14].

Tabella 4.1

I rimaneggiamenti tecnici introdotti nel 1986 e la sempre più diffusa adozione del metodo (di per sé non previsto dalla legge) della contrattazione fra singola CA e governo centrale, ha avuto anche l'infelice effetto di far esplodere le spese delle CCAA e, di conseguenza, il livello dei trasferimenti dallo stato centrale alle medesime. Buona parte della vertiginosa crescita del debito pubblico spagnolo negli ultimi otto o dieci anni è da attribuirsi al meccanismo perverso di finanziamento delle CCAA.

Contemporaneamente il governo centrale, sia per ragioni di bilancio che per pure ragioni di mantenimento del controllo su importanti voci di spesa, ha resistito continuamente alle richieste delle CCAA ordinarie di ulteriori trasferimenti di competenze, salvo poi cedere (per ragioni fondamentalmente di opportunità elettorale) all'inizio degli anni '90 ed ancor più in seguito alle elezioni del 1993 quando si rende necessaria l'alleanza fra Gonzalez (PSOE) e Pujol (CyU) per mantenere al PSOE il controllo del governo nazionale.

Quanto meno fra gli studiosi della materia, ma non fra i politici, sembra oggi esservi un unanime consenso sui tre elementi di principale debolezza del sistema autonomico spagnolo:

- (1) La insufficienza della cifra aggregata dei finanziamenti incondizionati diretti alle CCAA in relazione alle funzioni ad esse (potenzialmente) demandate. La legislazione attuativa e l'attitudine dello stato centrale sembrano considerare la quantità di risorse a disposizione delle CCAA come un tutto dato, che non si può porre in discussione né modificare a seconda del modificarsi delle condizioni economiche e delle competenze attribuite alle CCAA. β
- (2) L'enorme diseguaglianza di trattamento dei cittadini appartenenti a differenti CCAA a causa delle regole utilizzate per il calcolo dei trasferimenti alle stesse. Questo sia per la coesistenza di due regimi di riparto: il "foral" (Pais Vasco e Navarra) ed il "comun" (tutti gli altri), sia per i diversi parametri utilizzati nel calcolo dei contributi a regioni multiprovinciali e monoprovinciali, sia per l'esistenza (come in Italia) di regioni estremamente piccole le quali fanno sopportare all'erario enormi costi fissi pro-capite, sia finalmente per l'enorme distorsione redistributiva che caratterizza la legislazione sugli interventi speciali e di sostegno alle attività produttive. β
- (3) La quasi nulla capacità impositiva autonoma delle CCAA per le quali le risorse provenienti da tributi propri non raggiungono nemmeno l'uno per cento delle spese totali. Da questa mancanza di indipendenza fiscale conseguono altri aspetti deleteri del sistema autonomico: la scarsa responsabilità amministrativa che caratterizza molti governi regionali, la natura distorta della contrattazione politica continuamente in corso fra partiti locali e governo nazionale, la quasi nulla partecipazione delle amministrazioni autonome nella lotta all'evasione fiscale che costituisce in Spagna un fenomeno di massa forse ancor più diffuso che in Italia.

Il Dibattito su tali questioni è oggi molto acceso in Spagna, ma in modo sotterraneo ed essenzialmente fra gli addetti ai lavori. Questo è dovuto alla particolare contingenza politica che il paese si trova ad attraversare, dovuta al grande numero di scandali che ha colpito il governo socialista negli ultimi anni ed alla chiara necessità che si arrivi, presto o tardi, ad un "cambio della guardia".

L'incertezza prodotta da tale situazione contingente non permette ovviamente l'avvio di riforme di larga portata quali quelle richieste dal sistema delle CCAA. Ma la questione rimane pendente ed è facile previsione che su di essa si giocherà la capacità del prossimo governo, sia esso del PSOE o del PP, di porre sotto controllo l'esplosione della spesa e del debito pubblico e di introdurre nel sistema pubblico spagnolo quell'efficienza produttiva

la cui mancanza costituisce oggi la causa principale dell'arretratezza spagnola all'interno della Unione Europea.

5. Alcune riflessioni ulteriori.

Alcune conclusioni valide anche per l'Italia, seppure temporanee e parziali, mi sembrano possibili alla luce delle esperienze fin qui descritte.

5.1 *Solidarietà ed autonomia.*

Consideriamo anzitutto l'opposizione fra *solidarietà ed eguaglianza* da un lato ed *autonomia* dall'altro. Il conflitto fra questi due principi è un fattore dirimente nell'esperienza italiana odierna. Quanto meno lo è nel dibattito politico-partitico in quanto i fautori o gli oppositori di modificazioni istituzionali in senso federalista tendono regolarmente ad appellarsi all'uno o all'altro di questi principi per giustificare moralmente le loro scelte legislative.

Non vi è nulla di sorprendente in tutto questo. Il conflitto fra questi due principi astratti (e fra gli interessi concreti dei vari gruppi sociali che se ne fanno di volta in volta portatori) è presente in maniera implicita od esplicita ed in modo più o meno violento, nella storia recente di tutti i paesi che abbiamo considerato.

Il principio di uguaglianza si potrebbe definire come la omogeneità di diritti e obbligazioni fra i cittadini e, più concretamente, come la garanzia di un livello minimo omogeneo di servizi pubblici fondamentali per tutti. Il primo problema che sorge è ovviamente quello di specificare cosa si intenda per servizio pubblico e a quali beni e servizi concreti ci si debba attenere per misurare l'esistenza o meno di eguaglianza fra cittadini. Ironico, ma nessuna carta costituzionale sembra occuparsi di questa definizione lasciando quindi perfettamente nel vacuo le affermazioni di principio sul diritto a tali servizi.

Ovviamente se tutti i servizi pubblici devono essere forniti in modo omogeneo non vi è alcuna ragione di parlare di decentramento o di autonomia, mentre al contrario decentralizzare la gestione dei servizi prescrivendo dall'altro la quantità e qualità che di ognuno di esse occorre fornire non corrisponde senza dubbio a criteri di efficienza economica.

L'effetto di tutto questo si riflette nelle varie esperienze storiche qui descritte e nelle molte altre, del tutto analoghe, che avremmo potuto esaminare. L'intervento dello stato centrale al fine di garantire l'eguaglianza dei servizi pubblici forniti ai cittadini di diverse regioni funziona in modo più o meno efficace e con il consenso della popolazione finché le differenze iniziali sono relativamente piccole, ovvero finché non è poi così necessario.

Quando le differenze si ingrandiscono e diventano rilevanti esso ha regolarmente due effetti: o si trasforma, come in Spagna, in una fonte di espansione incontrollata della spesa e del debito pubblico (ovvero: la redistribuzione viene effettuata dalle generazioni future a quelle presenti e non fra quest'ultime) oppure diviene, come in Germania, fonte di conflitti politici che portano regolarmente al suo abbandono, ad una sua drastica riduzione e comunque ad una crescita molto forte dell'indebitamento pubblico.

Non solo: l'esperienza americana insegna altre due cose. Da un lato è perfettamente possibile che si generi crescita economica nelle regioni più povere e che quest'ultime "raggiungano" i livelli di reddito delle più ricche anche in assenza di un intervento assistenziale dello stato centrale. In particolare non vi è nessuna evidenza empirica che suggerisca una maggior efficacia del modello cooperativo rispetto a quello competitivo nella riduzione delle differenze di sviluppo economico.

Dall'altro, quando vi è alta mobilità territoriale dei cittadini ed una forte tradizione (codificata dalla Costituzione e dalle leggi) di indipendenza fiscale e di spesa da parte delle entità locali quest'ultime tendono a riprodurre le loro differenze nella fornitura di servizi pubblici anche a fronte di grandi sforzi all'equalizzazione compiuti dallo stato centrale e nonostante la sottostante convergenza nei livelli di reddito pro-capite fra aree territoriali. Perdi più l'ipotesi frequentemente avanzata dai critici del modello competitivo, secondo cui la concessione di un indipendente ed autonomo potere impositivo alle varie regioni porterebbe ad una "distruttiva concorrenza fiscale" non sembra trovare alcuna corrispondenza nella realtà e rimane, come tale, uno spauracchio mitologico. I livelli di differenziazione nell'imposizione e nella spesa pubblica, appaiono estremamente stabili nel tempo e come tali si possono interpretare quali allocazioni "d'equilibrio" che corrispondono alle differenti dotazioni e caratteristiche socio-politiche delle varie regioni. βVi è però un'ambiguità ben più profonda nella nozione spesso adottata di eguaglianza territoriale nella fornitura dei servizi pubblici, ed essa è determinata dall'ambiguità (o meglio arbitrarietà) delle unità territoriali a cui si fa riferimento nella misurazione. Ovviamente, di per se, la nozione di eguaglianza si applica agli individui singoli, non alle loro medie statistiche su base territoriale.

Ora l'utilizzo di quest'ultime sarebbe giustificato, in prima approssimazione, se si potesse dimostrare che la maggior parte della diseguaglianza nelle condizioni economiche dei singoli individui di una data nazione è riconducibile alle differenze economiche fra le aree territoriali che la compongono. In questo caso una redistribuzione territoriale del reddito

e del gettito fiscale potrebbe essere giustificata in base alla nozione di “eguaglianza” in quanto permetterebbe di eguagliare le condizioni di vita degli individui.

Non sono a conoscenza di alcuna indagine empirica di questo tema che utilizzi dei dati italiani, e credo perciò rilevante citare qui un piccolo lavoro di grande interesse (Esteban (1991)) in cui si dimostra empiricamente, utilizzando dati relativi alla Spagna, che le differenze nella distribuzione interpersonale del reddito sono spiegabili solo in piccolissima parte attraverso le differenze nella distribuzione interterritoriale del reddito stesso. Esse sono invece riconducibili quasi sempre a fattori interni a ciascuna delle regioni considerate.

Se tale risultato trovasse riscontro nei dati italiani [†] ne troverebbe conforto l’idea secondo cui il mantenimento di politiche redistributive a livello centrale *basate sui trasferimenti interregionali* fa ben poco per alleviare le differenze nel livello di reddito degli individui.

5.2 Competenze concorrenti o congiunte?

La motivazione usualmente adotta per l’introduzione, in sede costituzionale, di aree di competenza legislativa congiunta (o concorrente) fra centro e periferia è presto detta: evitare differenze di trattamento fra cittadini appartenenti a differenti regioni del paese, ridurre il rischio di “concorrenza suicida” fra le amministrazioni locali, garantire l’uniformità dei comportamenti sopra il territorio nazionale.

Il modello costituzionale tedesco rappresenta ovviamente il tentativo più elaborato e deciso di raggiungere tale armonia legislativa attraverso la creazione di strumenti di cooperazione fra poteri locali e centrali. L’esperienza tedesca insegna che in realtà la competenza congiunta significa semplicemente stabilire un diritto di prelazione a favore dell’autorità federale, la quale si asterrà dall’intervenire solo in quei campi in cui l’autonomia locale non implica alcun detrimento del potere di controllo centrale.

Allo stato attuale degli atti l’attività principale dei Länder sta nell’amministrazione di leggi stabilite al centro. Occorre notare che il passaggio chiave nel processo di centralizzazione è avvenuto con la riforma del 1969, con la quale vengono introdotte le funzioni comuni. A sua volta l’introduzione delle medesime venne giustificata dall’incapacità finanziaria dei vari Länder di far fronte agli impegni richiesti dalle competenze ad essi

[†] Come io sospetto succederebbe se qualcuno avesse la pazienza di fare le regressioni. Questa congettura non è banale e contro di essa depone il fatto che le differenze regionali nei livelli di reddito sono ben superiori in Italia che in Spagna.

assegnati. E' quindi il controllo della leva fiscale e delle risorse finanziarie che questa genera il fattore cruciale che determina il ruolo dominante del governo centrale. Quest'ultimo infatti assume il ruolo guida in tutte le aree di competenza congiunta fondamentalmente perchè può utilizzare il ricatto della concessione della propria quota di finanziamento al progetto in questione.

Ma ovviamente la mancanza di risorse finanziarie non può essere ragione sufficiente per la creazione di competenze congiunte fra centro e periferia in quanto basterebbe semplicemente trasferire agli organi periferici il potere impositivo adeguato alla bisogna e/o il potere di emettere debito in proprio nome.

Data la semplicità di tale soluzione occorre chiedersi quali siano gli altri vantaggi sociali che derivano dal mantenimento, all'interno del modello di federalismo cooperativo, del metodo delle competenze congiunte.

In quale senso un sistema fiscale uniforme è "migliore" di uno in cui esistono una varietà di aliquote e tasse da regione a regione? E' davvero socialmente preferibile che tutte le regioni garantiscano lo stesso livello di trasporti pubblici, che si attengano ai medesimi criteri nel facilitare o sfavorire gli insediamenti industriali e le attività economiche in genere, che si attengano ad un livello uniforme di spese per l'educazione e via di seguito?

Ovviamente per quelle attività in cui le esternalità, positive o negative che siano, attraverso i confini regionali sono elevate la risposta non può non essere positiva, anche se la teoria non suggerisce automaticamente di delegare al governo centrale un potere dittatoriale ma bensì di allocare appropriatamente i diritti di proprietà fra le parti in causa, di favorire la massima pubblicità delle informazioni rilevanti e di stimolare la contrattazione bilaterale o multilaterale.

Quanto forti sono le esternalità interregionali che provengono dai trasporti pubblici locali? Dall'educazione elementare e media? Dal traffico d'auto locale? Dai servizi ospedalieri? Dalla politica di formazione professionale? Dalla gestione delle risorse agricole?

La risposta non può che essere differenziata: a volte le esternalità possono essere molto forti, a volte sono del tutto assenti. Da qui l'opportunità di guardare con sospetto alle proposte di adozione generalizzata del criterio della competenza congiunta fra stato centrale ed enti regionali o locali.

Vale la pena di sottolineare in questa sede che il rischio di degenerazione centralista che sempre si accompagna alla creazione di competenze concorrenti fra governi locali e centrali non è proprio del solo modello cooperativo ma si estende anche a quello competitivo.

l'esperienza degli Stati Uniti post Grande Depressione ne è la prova più evidente. Ed anche in questo caso la leva su cui il governo centrale tende ad operare al fine di avocare a se la funzione di direzione è, ovviamente, quella del controllo delle risorse fiscali e dell'accesso al mercato del debito pubblico.

La presenza nel sistema americano di un "decisore di ultima istanza" nelle vesti della Corte Suprema non è stata chiaramente sufficiente ad arginare tale tendenza, oserei dire quasi "naturale" seppur deleteria, alla centralizzazione. Quest'ultima infatti, tende a rispondere alle esigenze del proprio referente politico, in questo caso il Governo ed il Parlamento federali e come tale risulta essere un ben povero arbitro imparziale quando i conflitti di interesse e competenza fra poteri locali e quello centrale diventano acuti.

Non solo, come le esperienze recentissime della Germania e degli Stati Uniti stessi dimostrano, questa tendenza centralizzatrice tende a generare alti costi sociali attraverso almeno tre canali. Primo fra di essi è il già citato ricorso all'indebitamento pubblico al fine di accomodare le richieste concorrenti delle varie parti: quest'ultime vengono tutte parzialmente soddisfatte trasferendo i costi alle generazioni future oggi prive di voto e potere politico. In secondo luogo si genera una perdita di efficienza economica nell'allocazione delle risorse in quanto i vari governi locali, non dovendo caricare direttamente sulle loro cittadinanze i costi delle nuove spese, tendono ad esagerare le stesse e ad assumere un atteggiamento di "questuante" nei confronti del governo centrale. Si perde così uno degli aspetti più rilevanti e positivi del sistema federalista, ovvero la possibilità di attribuire spese e benefici in modo esplicito ai cittadini interessati invece di far scomparire le prime nel bilancio generale dello stato centrale. Vi sono infine i costi di aggiustamento sociale e politico che si generano ogni qual volta il sistema deve essere "radrizzato" a fronte o di una esplosione della spesa e del debito (caso odierno degli Stati Uniti e della Spagna) o di un eccessivo sforzo redistributivo non accettabile da parti consistenti dell'elettorato (caso della Germania).

La chiave di volta è, come sempre, semplice a definirsi ed estremamente complicata da mettere in pratica nella realtà politica degli stati moderni. Essa sta da un lato nell'attribuzione di una completa responsabilità finanziaria e gestionale alle entità locali generatrici dei servizi pubblici da un lato, e nella separazione più completa fra redistribuzione del reddito e fornitura dei servizi pubblici. Ma questo è un tema che è meglio lasciare per un'occasione futura.

Bibliografia.

- Alvarez Conde, E. (1987), *El Regimen Politico Español*, Madrid: Tecnos.
- Bird, R. (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation: Toronto.
- Boldrin, M. e A. Rustichini (1994), “La Crisi Italiana. Ipotesi sul Federalismo Possibile”, in *Frontiere della Politica Economica*, F. Giavazzi, A. Penati e G. Tabellini, eds., Milano: Sole-24 Ore.
- Brosio, G. (1994), *Equilibri Instabili*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Calsamiglia, X., J.M. Esteban, M.A. Planas, C. Ponsati (1991), *La Financiación de las Comunidades Autónomas: Evaluación del Sistema Actual y Criterio para su Reforma*. Generalitat de Catalunya, Departament d’Economia i Finances.
- Dye, T.R. (1990), *American Federalism*, Boston, MA.: Lexington Books.
- Esteban, J.M. (1991), “Las desigualdades interregionales de Renta en España y en Europa: Equidad, Solidaridad y Financiación Autonómica”, *Economia y Sociedad* **5**, 53-79.
- Fossas, E. (1990), *Regions I Sector Cultural a Europa, Estudi Comparat: Belgica, Franca, Italia, RFA y Espanya*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autonomics.
- Griffith, E. (1983), *The American System of Government*, Methuen & Co. Ltd.
- Gunlicks, A.B. (1988), “Constitutional Law and Protection of Subnational Governments in the U.S. and West Germany”, *Publius: The Journal of Federalism* **18**, 141-158.
- Gunlicks, A.B. (1994), “German Federalism After Unification: the Legal/Constitutional Response”, *Publius: The Journal of Federalism* **24**, 81-98.
- Inman, R.P. (1990), “Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order”, in *Fiscal Federalism, Quantitative Studies*, Chicago, IL.: University of Chicago Press.
- Jefferey, C. and J. Yates (1993), “Unification and Maastricht: The Response of the Länder Governments”, in *Federalism, Unification and European Integration*, C. Jefferey and R. Sturm eds., London: Frank Cass.

- Scharpf, F.W. (1986), “La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea”, *Stato e Mercato* **17**, agosto 1986.
- Thaysen, U. (1994), *The Bundesrat, the Länder and German Federalism.*, Washington, D.C.: The American Institute of Contemporary German Studies, John Hopkins University.
- Voigt, R. (1989), “Financing the German Federal System in the 1980s”, *Publius: The Journal of Federalism* **19**, 99-113.
- Von Beyme, K. (1984), “West Germany: Federalism”, *International Political Science Review* **21**, 381-396.
- Wallis, J.J. and W.E. Oates, (1990), “Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government”, in *Fiscal Federalism, Quantitative Studies*, Chicago, IL.: University of Chicago Press.