

DECENTRAMENTO ASIMMETRICO E SUE MOTIVAZIONI: UNA NOTA SULLA LETTERATURA ECONOMICA

Lisa Grazzini

Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell' Università degli studi di Firenze

Abstract

L'obiettivo di questa nota è di analizzare alcune delle motivazioni alla base di una organizzazione federale organizzata su forme di decentramento asimmetrico. Dopo aver richiamato le argomentazioni economiche principali per confrontare una architettura istituzionale centralizzata *versus* una decentrata, sono esaminate alcune motivazioni a favore e contro forme di decentramento che prevedono una assegnazione asimmetrica di poteri di entrata e/o di spesa alle diverse giurisdizioni di un paese.

1. Introduzione

Il tema relativo all'architettura istituzionale di un paese e, in particolare, quello riguardante il livello di decentramento delle funzioni di spesa e di entrata è da sempre oggetto di un focus peculiare sia nell'ambito degli studi di economia pubblica che del dibattito politico. Da qualche anno questo tipo di tematiche è stato, poi, ancor più al centro dell'attenzione per l'accentuarsi di richieste di maggiore autonomia provenienti da specifiche comunità locali all'interno di diversi paesi: si pensi, ad esempio, al caso della Catalogna in Spagna, della Scozia in Gran Bretagna o di alcune Regioni del Nord Italia. In quest'ultimo caso, il tema è diventato di particolare attualità in seguito alla richiesta da parte di tre Regioni a Statuto Ordinario, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, di ricorrere all'art. 116, comma 3, della Costituzione. Tale articolo prevede, infatti, che tramite legge ordinaria alle Regioni possano essere assegnate "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" rispetto a quanto già previsto dalla Carta Costituzionale. La negoziazione avviata fra

le tre Regioni e Lo Stato ha prodotto un primo risultato lo scorso 28 febbraio 2018 quando le tre Regioni hanno sottoscritto tre distinti accordi preliminari con il Governo centrale dove sono stati specificati i principi generali da seguire per dare attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione e un primo elenco di materie oggetto di maggiore autonomia¹.

La strada intrapresa per le Regioni a Statuto Ordinario sembra, quindi, quella di implementare il decentramento asimmetrico previsto dalla Costituzione con alcune Regioni che, in riferimento ad alcune materie, avranno un maggior livello di autonomia rispetto ad altre². Del resto l'architettura istituzionale italiana si configura già come un esempio di decentramento asimmetrico per la presenza delle Regioni a Statuto Speciale a cui sono garantiti dalla Carta Costituzionale livelli di autonomia maggiori rispetto al resto delle Regioni a Statuto Ordinario.

Nonostante, nella realtà, vi siano molti esempi di decentramento asimmetrico che riguardano non solo regioni o stati all'interno di un paese, ma anche singole città all'interno di un paese oppure stati all'interno di organizzazioni internazionali³, tale tema non è ancora stato adeguatamente approfondito nell'ambito della letteratura economica. Lo sviluppo di tali studi, in sinergia con quelli in altre discipline, tipicamente giuridiche e di scienza della politica, è, invece, di fondamentale importanza allo scopo di riuscire a comprendere quali possono essere i benefici e i costi relativi a una tale architettura istituzionale.

¹ Successivamente, anche altre dieci Regioni a Statuto Ordinario hanno manifestato interesse per intraprendere lo stesso percorso.

² Per approfondimenti si vedano i lavori contenuti nella seconda parte di La finanza territoriale. Rapporto 2018 e Zanardi (2017).

³ Si veda la sezione 3 per ulteriori esempi rispetto a quelli già citati sopra.

La valutazione circa l'opportunità di ricorrere a forme istituzionali centralizzate piuttosto che decentrate e, nel caso di queste ultime, a forme di decentramento simmetrico, per cui le comunità locali condividono gli stessi poteri, o forme di decentramento asimmetrico, per cui ad alcune comunità locali sono assegnati maggiori poteri che ad altre, non può non tenere in conto la presenza di almeno due tipologie di conflitti che possono essere rilevanti a livello locale. Come sottolineato recentemente da Mintz (2018), da un lato, tipicamente all'interno di uno stato, può crearsi un conflitto dovuto a differenze nelle preferenze politiche dei cittadini in merito alla fornitura sia di beni pubblici che di beni privati per molteplici motivi che possono avere una matrice storica, culturale, religiosa, ecc. (*conflict of taste*). Dall'altro lato, può esserci un conflitto dovuto, invece, alla diversa ricchezza delle comunità locali che, per tale motivo, sono chiamate a contribuire in maniera differenziata alla fornitura a livello nazionale sia di beni pubblici che di beni privati (*conflict of claim*). Le due tipologie di conflitto possono poi rafforzarsi l'una con l'altra e insieme o separatamente possono dare origine a scontri di vario tipo che, in parte, possono essere stemperati grazie a vari meccanismi istituzionali come, ad esempio, il disegno di procedure di votazione per giungere alle decisioni sociali che tengano in considerazione la diversa numerosità delle comunità locali o il ricorso a compensazioni che prevedano trasferimenti verticali tra lo Stato e le comunità o direttamente trasferimenti orizzontali tra le stesse comunità. In quest'ultimo caso, tuttavia, il fatto che alcune comunità debbano trasferire parte della propria ricchezza ad altre può generare, a sua volta, ulteriori conflitti o esacerbare quelli già esistenti mettendo in crisi, al limite, la stessa stabilità politica di un paese. Per questo motivo, le inevitabili interazioni tra le caratteristiche dell'architettura istituzionale di un paese e il mantenimento della sua stabilità politica rendono necessario procedere allo sviluppo di un'analisi economica riguardante il tema del decentramento asimmetrico che dovrebbe essere svolta tenendo ben presente i risultati di un altro, oramai ben consolidato, filone di letteratura economica che si occupa di studiare le problematiche connesse alla nascita delle nazioni, alle secessioni e, più in generale, al formarsi dei confini nazionali (Bolton e Roland, 1997).

La struttura del lavoro è organizzata come segue. Nella sezione 2, sono presentate le argomentazioni economiche principali per confrontare una architettura istituzionale centralizzata *versus* una decentrata mentre, nella sezione 3, sono esaminate alcune motivazioni a favore e contro forme di decentramento che prevedono una assegnazione asimmetrica di poteri di entrata e/o di spesa alle diverse giurisdizioni di un paese. La sezione 4 contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Motivazioni economiche alla base del decentramento

Da un punto di vista economico, un assetto istituzionale decentrato è giustificato se permette di perseguire obiettivi di efficienza ed equità in modo migliore rispetto a un assetto centralizzato. Ad esempio, a parità di obiettivi di equità, se il ricorso a un assetto decentrato non implica una perdita di efficienza a causa della presenza di più livelli di governo rispetto a un assetto centralizzato, il primo può essere preferibile al secondo per ragioni legate al processo politico attraverso cui sono prese le decisioni collettive, in particolare, per il maggior set informativo di cui possono disporre i governi locali rispetto a quelli centrali riguardo alle preferenze dei cittadini (Hindriks e Myles (2013)).

Come è noto dalla letteratura economica, nel dibattito sui benefici e costi di una forma di governo decentrata *versus* una centralizzata, la tripartizione di Musgrave (1959) individua nella funzione allocativa quella attività per la quale potrebbe essere preferibile avere una fornitura decentrata⁴. Da un lato, sappiamo che i beni pubblici, per definizione non rivali e non escludibili, sono in genere soggetti a economie di scala nel senso che il costo medio per fornirli diminuisce all'aumentare della popolazione giustificando quindi la formazione di giurisdizioni di ampie dimensioni anche allo scopo di internalizzare possibili esternalità tra le diverse comunità. Dall'altro lato, però, sappiamo anche che molti servizi pubblici hanno connotazioni locali per cui possono essere classificati come beni pubblici locali: oltre determinate soglie, la loro fornitura può essere soggetta a problemi di congestione e, in più, possono esservi preferenze individuali anche molto eterogenee tra loro riguardo sia la quantità che la qualità preferita per motivi diversi legati, ad esempio, a fattori etnici, linguistici, culturali, ecc. Nel disegnare il livello ottimale di decentramento nella fornitura dei beni pubblici locali può, quindi, diventare rilevante il trade-off tra lo sfruttamento di economie di scala e il soddisfacimento di preferenze eterogenee all'interno della popolazione di riferimento, tenuto conto, come sottolineato da Spolaore (2016), che la tipologia di eterogeneità nelle preferenze non è "sculptata nella roccia" e quindi immutabile nel tempo, ma è una variabile endogena che, a sua volta, dipende sia da fattori economici che politici⁵.

Data la presenza di preferenze eterogenee, i governi locali non solo possono avere maggiori informazioni su quali siano le

⁴ Le altre due funzioni, quella redistributiva e di stabilizzazione, dovrebbero invece essere assegnate al governo centrale.

⁵ Ad esempio, in alcuni periodi storici i motivi religiosi possono essere stati più importanti nel differenziare le preferenze degli individui mentre, in altri, possono essere stati invece i motivi linguistici.

preferenze dei residenti nei propri territori rispetto al governo centrale, ma possono anche consentire il raggiungimento di un maggiore livello di efficienza nel soddisfare tali preferenze eterogenee grazie alla fornitura di livelli quantitativi e qualitativi differenziati di beni pubblici locali rispetto a una offerta centralizzata uniforme (Oates, 1972)⁶. A questo proposito, è poi possibile mostrare che la perdita per la collettività derivante da un'offerta centralizzata è tanto più ampia quanto più sono differenti le preferenze dei cittadini delle varie comunità e quanto più la loro popolazione è numerosa (Hindriks e Myles, 2013).

L'approccio elaborato da Tiebout (1956) sottolinea poi come un assetto decentrato può permettere il formarsi di comunità che si differenziano per il mix di imposte e beni pubblici locali offerti sulla base di preferenze eterogenee che gli individui rivelano grazie al meccanismo del *voting with your feet*⁷. Secondo questo approccio, sono quindi gli stessi cittadini che, attraverso la possibilità di spostarsi da una comunità all'altra, decidono di fatto il mix ottimale di imposte e beni pubblici locali offerto da ogni giurisdizione. Utilizzando la possibilità di "voice and exit" (Hirschman, 1970), essi sono in grado di rivelare le proprie preferenze ai *policy-makers* locali che spinti dalla competizione che si viene a creare fra le varie giurisdizioni saranno indotti a offrire il mix di beni pubblici e imposte preferito dagli elettori.

Se, però, l'analisi è arricchita prendendo in considerazione anche il processo politico attraverso cui le decisioni collettive sono prese, è possibile mostrare che il metodo della votazione a maggioranza può comportare un livello di decentramento eccessivo rispetto all'ottimo sociale, nel senso che gli individui votano a favore del decentramento anche in quelle circostanze in cui tale assetto istituzionale non è socialmente ottimale sulla base del trade-off tra maggiore soddisfacimento di preferenze eterogenee, nel caso di un assetto decentrato, e sfruttamento di economie di scala, nel caso di un assetto centralizzato. In pratica, adottando una semplice rappresentazione spaziale, i cittadini che si collocano in prossimità del centro e che quindi hanno preferenze che sarebbero soddisfatte da una fornitura centralizzata subiscono una esternalità negativa che viene loro imposta da quei cittadini che, invece, si collocano agli estremi e che quindi preferiscono una fornitura decentrata (Hindriks e Myles (2013)). Inoltre, se il punto di vista adottato è anche normativo per cui si tengono in considerazione aspetti connessi

a obiettivi di equità perseguiti dall'iniziativa pubblica e si ritiene plausibile che la domanda di beni pubblici locali aumenti all'aumentare del reddito, come è noto, la letteratura economica ha messo in evidenza che il risultato elaborato da Tiebout può portare a problemi di instabilità sociale dovuti al formarsi di comunità stratificate sulla base del reddito.

Un punto di vista diverso sull'argomento è quello elaborato nell'ambito della letteratura di *Public Choice*. Ad esempio, seguendo l'impostazione di Brennan e Buchanan (1980), è possibile argomentare a favore di un assetto decentrato laddove questo permetta di limitare il potere monopolistico dello stato centrale. In particolare, la competizione che si creerebbe tra le diverse comunità potrebbe portare a un miglioramento del livello di *accountability* dei politici dal momento che gli elettori sarebbero messi nella condizione di poter confrontare le performance dei propri governanti locali con quelle dei governanti delle giurisdizioni vicine per inferire la qualità delle politiche adottate ed eventualmente punire con la mancata rielezione quei politici che hanno agito più nel proprio interesse o di quello dei propri sostenitori che nell'interesse della collettività di riferimento (il cosiddetto fenomeno della *yardstick competition*)⁸.

Recentemente, un altro filone della letteratura ha concentrato l'attenzione sui possibili effetti benefici che il decentramento potrebbe avere sulla crescita economica. Tuttavia, come messo in evidenza da Baskaran et al. (2016), sia le analisi teoriche che quelle empiriche non permettono di trarre conclusioni univoche al riguardo. Infatti, sebbene, da un punto di vista teorico, siano stati individuati diversi possibili canali attraverso cui un assetto decentrato potrebbe avere un impatto positivo sulla crescita economica, l'ambiguità dei risultati mette in evidenza quanto la risposta alla domanda se il decentramento favorisce la crescita dipenda da fattori istituzionali che caratterizzano ciascun paese da un punto di vista del livello di sviluppo raggiunto e quindi anche dalla qualità delle proprie istituzioni. Per quanto riguarda i possibili canali, di seguito richiamiamo brevemente i principali che Baskaran et al. (2016) hanno individuato sulla base di diverse analisi teoriche esistenti.

- i) I processi di "*creative destruction*" nel senso di Schumpeter potrebbero aver luogo in modo più efficiente nell'ambito di un assetto decentrato.
- ii) Il decentramento limiterebbe la capacità di attività di *rent-seeking* e *overregulation* stimolando quindi il funzionamento del mercato e favorendo la crescita⁹.
- iii) Il decentramento, differenziando l'offerta dei beni pubblici locali sulla base delle diverse preferenze della popolazione,

⁶ Il Teorema del decentramento di Oates si fonda su alcune ipotesi cruciali. Tra queste vale la pena ricordare il fatto che la soluzione centralizzata presuppone un'offerta uniforme all'interno di ciascuna giurisdizione, che il costo marginale a cui viene offerto il bene pubblico locale è costante e che non vi sono effetti di spillover dei benefici a favore dei residenti delle giurisdizioni vicine.

⁷ Anche il risultato di Tiebout è ottenuto sotto diverse ipotesi tra cui ricordiamo la presenza di un numero sufficientemente elevato di giurisdizioni, assenza di effetti di spillover, perfetta mobilità dei cittadini e loro perfetta informazione riguardo al mix di beni pubblici e imposte offerti da ogni giurisdizione.

⁸ Si veda in particolare Besley e Case (1995).

⁹ Il riferimento è al cosiddetto "*market preserving federalism*" proposto da Weingast (1995).

potrebbe favorire il risparmio delle generazioni più giovani stimolando quindi gli investimenti e di conseguenza la crescita.

- iv) Gli enti decentrati, attraverso le loro politiche, potrebbero indurre una maggiore accumulazione di capitale fisico grazie allo sfruttamento di forze di agglomerazione che attraggono la presenza di imprese.
- v) Il decentramento favorirebbe la soluzione di un particolare problema di inconsistenza temporale: a causa della possibilità da parte degli individui di utilizzare l'“*exit option*”, i governi locali sarebbero indotti a scegliere, in equilibrio, livelli bassi di tassazione favorendo gli investimenti in capitale umano e quindi la crescita.
- vi) Gli enti decentrati potrebbero svolgere la funzione di “laboratori” per sperimentare nuove politiche pubbliche che, se valutate efficaci, potrebbero poi essere estese ad altri enti decentrati o all'intero paese (il cosiddetto “*laboratory federalism*” elaborato da Oates (1999) che sarà approfondito nella sezione successiva).

Come per le analisi teoriche, anche nel caso di quelle empiriche, Baskaran et al. (2016) e, più recentemente, anche Burret et al. (2018) evidenziano che i risultati sono misti. In particolare, la variabilità nei risultati sembra possa essere collegata alle difficoltà che si incontrano nel trovare un buon indicatore per misurare il grado di decentramento di un paese. Tenuto conto di tali difficoltà, sembra che un effetto positivo del decentramento sulla crescita possa essere ottenuto nell'ambito di quei lavori che analizzano un solo paese piuttosto che nel caso delle analisi cross-country, perché nei primi è meno difficoltoso riuscire a isolare l'effetto del decentramento sulla crescita rispetto ad altri effetti che dipendono dallo specifico contesto istituzionale di ciascun paese¹⁰.

Un filone di ricerca, sempre molto recente, ha poi analizzato quali siano gli effetti del decentramento sulla stabilità politica di un paese nell'ambito di un progetto di ricerca più ampio, la *Political Economy of national borders*. Partendo dalla considerazione che i confini non possono essere considerati variabili esogene ma il risultato di una serie di decisioni prese da gruppi di individui che perseguono determinati obiettivi sotto vincoli ben specifici, questo filone di studi cerca di capire quali possono essere le motivazioni economiche che inducono ad adottare determinati confini piuttosto che altri (Spolaore, 2010

e 2016)¹¹. In particolare, il quesito che ci si pone è se il decentramento possa favorire la stabilità politica di un paese o se, invece, possa essere uno stimolo a favore di istanze secessionistiche da parte di comunità locali. Come sottolineato da Spolaore nei suoi studi, la risposta a questa domanda dipende in maniera consistente dal tipo di redistribuzione di risorse che avviene tra le comunità locali. Infatti, nell'ambito di un paese composto da comunità locali con diverse preferenze circa la fornitura di beni pubblici che, però, sono finanziati in modo eguale dai cittadini, indipendentemente dalla eterogeneità nelle loro preferenze, possiamo attenderci istanze di secessione da parte di coloro per i quali il beneficio derivante dallo sfruttamento delle economie di scala nella fornitura dei beni pubblici è inferiore rispetto al costo dovuto a una fornitura di beni pubblici molto differente rispetto a quella desiderata. Se, poi, la secessione ha luogo non è detto che questa porti a un miglioramento: anzi, questa può implicare un risultato finale inefficiente per l'intera collettività.

Da un punto di vista teorico, comunque, tale inefficienza, potrebbe essere evitata predisponendo all'interno del paese un adeguato sistema di redistribuzione delle risorse che consenta di compensare le comunità penalizzate da una fornitura di beni pubblici molto diversa da quella preferita. Dal momento, però, che tali meccanismi redistributivi difficilmente nella pratica riescono a funzionare in modo efficiente come side payments, una possibile soluzione potrebbe essere il ricorso anche a un assetto decentrato che potrebbe permettere il mantenimento della stabilità politica del paese. L'analisi proposta da Spolaore si concentra proprio su questi aspetti mostrando, tuttavia, che, da un punto di vista teorico, l'effetto del decentramento sulla stabilità politica è incerto. Da un lato, l'assegnazione di più poteri agli enti decentrati può portare a un maggior soddisfacimento delle diverse preferenze delle varie comunità e, quindi, ridurre il beneficio netto che queste ricaverebbero dalla secessione. Dall'altro lato, all'aumentare del livello di decentramento può aumentare la probabilità che un tentativo di secessione abbia successo. Quale tra questi due effetti domina l'altro dipende da vari elementi ma un ruolo fondamentale è ricoperto dalla qualità delle istituzioni del paese. Anche se, da un punto di vista empirico, molte difficoltà devono essere messe in conto per tentare di misurare tali effetti e ancora non vi sono risultati definitivi, Spolaore (2010) conclude che l'evidenza empirica sembra propendere per un effetto nel complesso positivo del decentramento sia sui risultati economici che politici in quei paesi dove sono presenti istituzioni democratiche forti.

¹⁰ Un aspetto collegato che è stato analizzato nell'ambito della letteratura economica riguarda i possibili effetti del decentramento sulla convergenza o divergenza tra le diverse giurisdizioni di uno stato. Come evidenziato nel contributo di Eupolis Lombardia (2017), al momento, le analisi empiriche svolte non sembrano fornire una indicazione precisa in proposito mentre le analisi teoriche sembrano essere più favorevoli all'idea che il decentramento possa essere causa di divergenza territoriale.

¹¹ Gli scienziati della politica e gli storici, al contrario, hanno tradizionalmente sempre considerato i confini come variabili endogene.

3. Alcune motivazioni economiche alla base del decentramento asimmetrico

Gli studi brevemente richiamati nella sezione precedente hanno evidenziato possibili benefici e costi di una architettura istituzionale centralizzata rispetto a una decentrata nel caso in cui quest'ultima sia articolata su comunità locali che hanno poteri impositivi e di spesa equivalenti. Negli ultimi anni, tale impostazione è stata oggetto di ulteriori approfondimenti e, in particolare, la letteratura si è arricchita di alcuni studi che hanno concentrato l'attenzione su una forma particolare di decentramento: il decentramento asimmetrico o federalismo asimmetrico. Tale filone di ricerca è ancora molto esiguo e, in quanto segue, cercheremo di dar conto di alcuni dei lavori svolti allo scopo di comprendere quali possono essere le motivazioni economiche che possono giustificare la presenza di un tale assetto istituzionale. Innanzitutto, è necessario chiarire che cosa si intende con il termine di decentramento o federalismo asimmetrico. Seguendo Congleton (2015, p. 5), “[a]symmetric federalism exists whenever governments at the same level of geographic responsibility – towns, counties, cities, or states – have different regulatory and fiscal powers.” Quindi, ogni volta che giurisdizioni locali collocate allo stesso livello di governo hanno competenze e risorse finanziarie differenti siamo in presenza di una forma di federalismo differenziato. Come sottolineato da Congleton (2015), l'elemento che contraddistingue il federalismo asimmetrico rispetto a quello simmetrico è il fatto che, oltre alla consueta analisi dal lato della domanda delle diverse preferenze dei cittadini in tema di beni pubblici locali e imposte, si aggiunge l'analisi dal lato dell'offerta di una diversa fornitura da parte delle diverse giurisdizioni di beni pubblici locali e relative imposte.

L'interesse per una tale forma di architettura istituzionale è certamente giustificato dal fatto che, nella realtà, i casi di federalismo differenziato sono molteplici e possono riguardare sia regioni che stati all'interno di un paese, ma anche singole città all'interno di un paese oppure stati all'interno di organizzazioni internazionali. Esempi possono essere la Catalogna, la Galizia, Navarra e i Paesi Baschi in Spagna¹²; le isole Azzorre in Portogallo; la Corsica e la Bretagna in Francia; la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord in Gran Bretagna; la Groenlandia e le isole Färöer in Danimarca; i territori svedofoni in Finlandia; i Länder in Germania dopo la riforma costituzionale del 2006; le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome

di Trento e Bolzano in Italia¹³, il Quebec in Canada; la California su temi ambientali negli USA, ecc. (Éupolis Lombardia, 2017)¹⁴. Sulla base anche di tali esempi è evidente che possono evidenziarsi diversi tipi di asimmetria che non necessariamente si escludono a vicenda. In primo luogo, l'asimmetria può essere dovuta alla presenza di differenze in alcune caratteristiche fisiche delle giurisdizioni locali, nel senso che queste possono essere diverse, ad esempio, per caratteristiche geografiche (come nel caso dell'insularità), ampiezza del proprio territorio, numerosità della popolazione, ecc. In secondo luogo, le differenze tra gli enti decentrati possono essere ascritte a differenze di tipo etnico-linguistico, culturale, religioso, storico. In terzo luogo, l'origine dell'asimmetria può essere dovuta a differenze nei livelli di reddito che possono tradursi in differenti livelli di domanda di beni pubblici locali sia in termini quantitativi che qualitativi. Infine, le diverse tipologie di asimmetria appena esposte possono portare a differenze di carattere istituzionale nel senso che è la stessa Costituzione che garantisce una diversa attribuzione di poteri tra le varie giurisdizioni.

Una ulteriore possibilità che potrebbe essere alla base di un decentramento asimmetrico è il ricorso al cosiddetto “laboratory federalism” sostenuto da Oates (1999). L'idea è sostanzialmente che la sperimentazione di politiche pubbliche innovative è meglio se avviene a livello di giurisdizioni piuttosto che a livello centrale. Questo perché, nel caso si rivelino politiche di successo, potranno essere “imitate” (*learning by best-performing practices*) e quindi adottate anche dalle altre giurisdizioni (“imitazione orizzontale”) o dal governo centrale stesso (“imitazione verticale”) mentre, nel caso risultino fallimentari, potranno essere abbandonate provocando perdite in un'area limitata e non sull'intero territorio nazionale. Come afferma Oates (1999) questa idea era già presente alla fine dell'Ottocento negli Stati Uniti: a tale proposito, Bryce (1888, p. 353) sosteneva che “[f]ederalism enables a people to try experiments which could not safely be tried in a large centralized country.”

La portata di tale “laboratory federalism” sostenuto da Oates (1999) potrebbe, tuttavia, essere limitata dal fatto che l'adozione di politiche sperimentali che poi risultano efficaci produce un'esternalità positiva a favore sia degli altri enti decentrati che dello stato. Ciò, a sua volta, produce un incentivo

¹² In particolare, la Catalogna e la Galizia hanno poteri maggiori in tema di istruzione, cultura e utilizzo della propria lingua mentre hanno rinunciato a maggiori forme di autonomia fiscale al contrario di Navarra e dei Paesi Baschi che hanno ottenuto quest'ultima rinunciando alle prime prerogative.

¹³ In Italia, può essere considerata un esempio di autonomia differenziata anche la possibilità per le città a vocazione turistica di poter contare su gettiti fiscali maggiori grazie all'utilizzo di una imposta di soggiorno.

¹⁴ Come sottolineato da Congleton et al. (2003), l'asimmetria può sussistere anche tra le città, si pensi, ad esempio, agli ordinamenti di città come Hong Kong, Parigi, Londra, Roma o New York. Analogamente, forme di asimmetria possono essere riscontrate anche nell'ambito di organizzazioni internazionali. In questo caso, si pensi ad esempio ai paesi che fanno parte solo dell'Unione Europea e a quelli che, invece, partecipano sia all'Unione Europea che all'Unione Economica e Monetaria.

da parte di questi ultimi a comportarsi da *free-riding* per cui alla fine il livello di innovazione e sperimentazione nelle politiche pubbliche locali potrebbe essere inefficientemente basso (Rose-Ackerman, 1980; Strumpf, 2002). Infatti, la sperimentazione di politiche pubbliche innovative da parte di alcune giurisdizioni comporta delle esternalità informative per le altre giurisdizioni o per il governo centrale per cui, a causa del *free-riding*, in equilibrio, il livello di innovazioni nelle politiche pubbliche potrebbe essere insufficiente. In generale, quindi, non è chiaro se il decentramento stimola o meno politiche pubbliche innovative. A questo proposito, ad esempio, Strumpf (2002) mostra che un assetto accentrato favorisce di più l'adozione di politiche innovative quando le giurisdizioni sono omogenee o numerose. Al contrario, il decentramento favorisce l'adozione di politiche pubbliche innovative quando l'insieme di politiche innovative proposte è più ampio nel caso del decentramento rispetto a quello di un assetto accentrato.

Al *laboratory federalism* può essere poi associato anche un altro tipo di esternalità, questa volta connesso alle politiche redistributive a favore dei meno abbienti. A questo proposito, Ania e Wagener (2016) mostrano che, nel caso di un modello dove la redistribuzione avviene a livello locale dai ricchi a favore di poveri che sono mobili, il processo dinamico implicito nella sperimentazione di politiche innovative da parte di alcune giurisdizioni e nella conseguente imitazione da parte di altre, porta a un trend dove al limite non si verifica alcuna redistribuzione di risorse. Questo perché miglioramenti unilaterali nelle politiche redistributive non saranno imitati mentre saranno imitate politiche che, al contrario, tendono a tagliare i sussidi a favore dei poveri¹⁵.

Un altro filone di letteratura concentra, invece, l'attenzione sul fatto che il livello di decentramento di un paese e la presenza di eventuali forme di asimmetria nella distribuzione dei poteri sia di tassazione che di spesa è il risultato di una contrattazione non solo tra il governo centrale e i governi locali ma anche tra questi ultimi. Il risultato di tale contrattazione dipende, di conseguenza, dalla diversa forza contrattuale delle parti e, inoltre, può essere oggetto di rinegoziazione e quindi di modifiche a distanza di tempo a seguito di mutazioni del contesto economico-politico del paese (Congleton, 2015). In tale ottica, Congleton et al. (2003) analizzano il decentramento asimmetrico come il risultato di un processo di scambio volontario tra i diversi contraenti che si realizza, in parte, a

livello costituzionale, per la definizione delle regole di carattere generale che circoscrivono il perimetro entro cui la contrattazione può avere luogo e, in parte, a livello di legge ordinaria, per il disegno degli aspetti più specifici. Tale analisi considera, in particolare, sia il caso di un paese dove è presente un livello di accentramento eccessivo rispetto al livello efficiente ("*over centralized*" state) e il caso, al contrario, di un paese dove tale livello è inferiore al livello efficiente ("*under centralized*" state"). In particolare, un paese è definito *over centralized* quando entrambi i livelli di governo possono trarre un vantaggio dall'aumentare l'autonomia a un sottoinsieme di giurisdizioni locali mentre un paese è definito *under centralized* quando sono presenti benefici reciproci derivanti dal coordinamento di politiche regionali a livello centrale¹⁶. In quanto segue concentreremo la nostra attenzione solo sull'analisi proposta da Congleton et al. (2003) riguardo a uno stato *overcentralized*¹⁷, posto che tale situazione, secondo gli autori, più probabilmente si verifica quando sono le regioni ricche a domandare più autonomia e tale scenario sembra essere più vicino al caso italiano a seguito della richiesta di maggiore autonomia avanzata da alcune regioni in base all'art. 116, comma 3, della Costituzione che permette di assegnare loro "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" rispetto allo *status quo*.

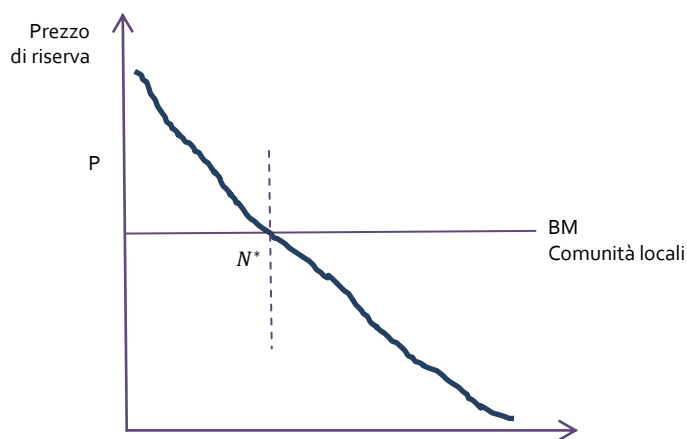
Innanzitutto, è necessario esplicitare in quale situazione è possibile che alcune giurisdizioni locali chiedano al governo centrale che siano loro attribuite maggiori competenze di spesa e di entrata. Secondo l'analisi proposta da Congleton et al. (2003), questo può avvenire quando il governo centrale si comporta da Leviatano e quindi allo scopo di massimizzare il proprio gettito sceglie un livello di tassazione inefficientemente elevato (Brennan e Buchanan, 1980). Un'altra possibilità è che il governo centrale si comporti come un *net-revenue-maximizing state* e fornisca un livello inefficientemente basso di beni pubblici (Olson, 1993). In entrambe le fattispecie, la fornitura di beni pubblici e il livello di tassazione non sono Pareto efficienti. Inoltre, è possibile che la fornitura decentralizzata possa essere favorita anche per altri motivi, come ad esempio, l'innovazione tecnologica che potrebbe far venire meno le economie di scala derivanti da una fornitura centralizzata.

¹⁶ In particolare, Congleton et al. (2003, p. 170 e p. 177) affermano che "[w]henver both regional and central governments can benefit from increasing the local autonomy of a subset of regional governments, a federal system can be said to be overcentralized" e "[i]n settings where supraregional externality or public goods problems exist at the margin, the organization of policy-making may be said to be undercentralized insofar as unrealized mutual advantages from coordinating regional government policies exist."

¹⁷ Nel caso di uno stato *undercentralized*, gli autori introducono il termine "*menu-based*" *confederalism* che si riferisce alla situazione in cui le giurisdizioni locali possono scegliere quali politiche pubbliche vogliono che siano centralizzate. In questo modo, il grado di accentramento è diverso a seconda della tipologia di servizio cosicché alcune giurisdizioni hanno maggiore autonomia di altre nella fornitura di determinati servizi.

¹⁵ Questo perché il consumo dei poveri ha le caratteristiche di un bene pubblico per l'intero paese e quindi politiche redistributive più favorevoli adottate da una comunità comportano benefici anche per quelle comunità, che avendo livelli redistributivi inferiori, possono beneficiare di una esternalità positiva. Si veda anche Ania e Wagener (2014) per un risultato diverso dove invece si mette in evidenza che il *laboratory federalism* può stimolare il coordinamento tra le giurisdizioni a favore dell'adozione di buone politiche.

Nella situazione sopra descritta vi sono quindi margini di miglioramento nel senso che grazie alla contrattazione tra un sottoinsieme di giurisdizioni e il governo centrale è possibile una riallocazione dei poteri di spesa e di entrata in maniera asimmetrica tale da permettere un miglioramento Pareto. Per illustrare questo punto, Congleton et al. (2003) descrivono il governo centrale come un monopolista che deve decidere quanta autonomia accordare alle varie giurisdizioni e che quindi fisserà un "prezzo" che la comunità locale deve "pagare" se vuole ottenere maggiore autonomia. Tale prezzo dipenderà da una serie di fattori come, ad esempio, costi di carattere amministrativo da sostenere per gestire il nuovo assetto con federalismo asimmetrico. Per ipotesi, tale prezzo è assunto costante e quindi lo stesso per tutte le giurisdizioni. Dal punto di vista di ciascuna giurisdizione, tale prezzo sarà il costo da pagare per ottenere maggiore autonomia e dovrà essere confrontato con il beneficio al margine derivante dalla maggiore autonomia. In particolare, ogni giurisdizione valuterà in maniera differente il valore della maggiore autonomia a seconda della ricchezza dei propri residenti e dell'intensità delle loro preferenze per una offerta di beni pubblici maggiormente decentrata. Ogni giurisdizione, quindi, sarà caratterizzata da una propria disponibilità a pagare per un maggior grado di autonomia. In altre parole, a ciascuna giurisdizione è possibile associare un prezzo di riserva per ottenere maggiore autonomia. Nel grafico sotto è quindi possibile rappresentare il beneficio marginale BM derivante da una maggiore autonomia per le varie giurisdizioni ordinate sulla base del loro prezzo di riserva e il prezzo P che la comunità locale è chiamata a pagare (per semplicità supposto costante).



Le giurisdizioni che si collocano a sinistra di N^* hanno quindi convenienza a ottenere maggiore autonomia mentre le giurisdizioni alla destra di N^* avranno convenienza a continuare a ricevere i beni pubblici dallo stato centrale.

Sotto quali condizioni tale situazione potrebbe rappresentare un equilibrio? Gli autori sottolineano che questo può accadere solo quando l'assegnazione di una maggiore autonomia a un sottoinsieme di giurisdizioni non implica esternalità negative per tutte le altre. Se così fosse queste ultime potrebbero impedire che tale equilibrio sia raggiunto opponendosi, nelle sedi predisposte, come ad esempio in occasione di votazioni. Dall'altro lato, però, un tale assetto caratterizzato da decentramento asimmetrico potrebbe far sì che le giurisdizioni più autonome traggano benefici rilevanti in termini di crescita economica amplificando ancor di più la sperequazione tra territori e favorendo, da un lato, ulteriori richieste di autonomia da parte di queste ultime e, dall'altro lato, forme di opposizione a tale assetto asimmetrico di decentramento da parte delle altre giurisdizioni¹⁸. Ciò non accadrebbe se, al contrario, la crescita delle giurisdizioni dotate di maggiore autonomia producesse sufficienti esternalità positive per le altre.

Quale tra i precedenti risultati sia più probabile come esito di una contrattazione dipende ovviamente dal potere di contrattazione di ciascuna controparte. In particolare, il potere di contrattazione di ogni giurisdizione dipenderà sia da fattori storici che economici. Da quest'ultimo punto di vista, soprattutto nel caso di quei paesi dove è presente una forte sperequazione territoriale della ricchezza, l'equilibrio raggiunto a seguito di una negoziazione basata sull'idea dello scambio volontario porterebbe probabilmente a un risultato che avvantaggia quelle giurisdizioni che si trovano in posizioni iniziali più favorevoli¹⁹. Quest'ultima considerazione apre quindi la strada al quesito successivo, ossia se il ricorso a forme di decentramento asimmetrico possa favorire o al contrario mettere in pericolo la stabilità politica di un paese.

Uno specifico filone della letteratura economica si è occupato di questi temi con l'obiettivo di studiare se il ricorso a un assetto decentralizzato diminuisca gli incentivi che le diverse giurisdizioni possono avere a intraprendere azioni che portano a fenomeni di secessione. Tale filone di letteratura non ha concentrato l'attenzione in particolare sul decentramento asimmetrico ma, a nostro parere, può comunque essere utile richiamarne qui alcuni aspetti peculiari dell'analisi perché possono offrire interessanti spunti di riflessione per lo studio del federalismo asimmetrico. Da notare che la risposta al quesito precedente non può, tuttavia, prescindere dalle caratteristiche del meccanismo redistributivo presente in un paese. A questo

¹⁸ A questo proposito, ad esempio, Podestà (2017) confronta il PIL pro-capite del Friuli Venezia Giulia con quello che avrebbe potuto ottenere nel caso in cui non fosse stato una regione a statuto speciale mostrando che sarebbe stato significativamente inferiore.

¹⁹ Congleton et al. (2013) illustrano questo punto ricorrendo all'immagine della scatola di Edgeworth e al fatto che la posizione sulla curva dei contratti dell'equilibrio di un mercato competitivo dipende dalle dotazioni iniziali degli agenti.

proposito, Spolaore (2010) distingue tra due tipi di trasferimenti che possono essere adottati: trasferimenti basati sulle preferenze delle giurisdizioni (*preference-based transfers*) e/o trasferimenti basati sulla ricchezza (*income-based transfers*). Mentre i primi sono trasferimenti a favore di quelle giurisdizioni le cui preferenze circa la fornitura di beni pubblici sono sufficientemente distanti rispetto a quelle dello stato centrale, i secondi sono trasferimenti che tipicamente redistribuiscono risorse dalle giurisdizioni più ricche a favore di quelle più povere. Come sottolineato da Spolaore, i trasferimenti basati su diverse preferenze sono stati studiati per il ruolo che possono ricoprire allo scopo di disincentivare istanze secessionistiche²⁰, ed esempi che rientrano in questa categoria possono essere quelli riferiti ai trattamenti fiscali in genere a favore di regioni periferiche/di confine come il caso delle Regioni a Statuto speciale in Italia. In teoria, tali tipi di trasferimento, se disegnati in maniera ottimale, permetterebbero di evitare istanze secessionistiche che porterebbero a risultati Pareto inferiori rispetto alla situazione centralizzata. In pratica, però, non sono di facile applicazione per una serie di motivi legati alla difficoltà di misurare in maniera oggettiva le diverse preferenze territoriali, ai possibili elevati costi amministrativi necessari per la loro implementazione, al livello di credibilità politica in un'ottica temporale di lungo periodo e al potenziale contrasto con il perseguimento di altri obiettivi tesi a garantire forme di equità tra territori (questo nel caso in cui le giurisdizioni favorite dai trasferimenti basati sulle preferenze siano contemporaneamente anche quelle più ricche). Nella pratica, sono, invece, di solito utilizzati trasferimenti basati sul diverso grado di ricchezza delle diverse giurisdizioni che, però, nel caso in cui i divari territoriali siano molto elevati, possono favorire il sorgere di istanze secessionistiche da parte delle regioni più ricche che sono chiamate a finanziare i trasferimenti a favore delle regioni più povere.

Sulla base di questa analisi critica delle inefficienze connesse all'uso dei trasferimenti, Spolaore cerca di rispondere al quesito se la stabilità di un paese non sia meglio garantita associando all'uso dei trasferimenti un assetto istituzionale decentrato che implichi un trasferimento di poteri agli enti decentrati. In questo senso, il decentramento sarebbe quindi lo strumento che potrebbe essere utilizzato per compensare le giurisdizioni che, nel caso di un assetto decentrato, dovrebbero sostenere costi più elevati a causa della differenza nelle loro preferenze. Si tratta quindi di un *effetto diretto* per cui le giurisdizioni potrebbero scegliere il livello ottimale di beni pubblici da offrire ai propri residenti diminuendo di conseguenza i costi che queste

dovrebbero sostenere nel caso invece di una offerta centralizzata uniforme.

Dall'altro lato, però, l'autore sottolinea che un assetto decentrato potrebbe aumentare le risorse a disposizione delle giurisdizioni e quindi aumentare anche la loro capacità di perseguire con successo la strada della secessione. Infatti, un *effetto indiretto* del decentramento può essere quello di aumentare la probabilità di successo di una iniziativa tesa alla secessione²¹. Sulla base della sua analisi, Spolaore conclude che l'effetto dominante tra questi due dipende dal grado di decentramento presente nel paese. In particolare, a bassi livelli di decentramento, l'effetto indiretto potrebbe dominare quello diretto e quindi ridurre la stabilità politica del paese. Al contrario, il decentramento può ridurre l'incentivo delle giurisdizioni a intraprendere azioni tese alla secessione nel caso in cui il livello di decentramento sia sufficientemente elevato. L'evidenza empirica su questo tema al momento non è conclusiva ma sembra che un aspetto fondamentale che fa sì che il decentramento possa contribuire alla stabilità di un paese sia da ricercarsi nella qualità delle sue istituzioni democratiche.

4. Considerazioni conclusive

Per tentare di comprendere quali possono essere le motivazioni che giustificano il ricorso a forme di decentramento asimmetrico all'interno di un paese, la presente nota ha, in primo luogo, discusso le principali argomentazioni economiche alla base del confronto tra una architettura istituzionale centralizzata *versus* una decentrata, mettendo in evidenza le problematiche connesse al trade-off fra preferenze eterogenee per la fornitura di beni pubblici locali tra i vari cittadini di uno stato e possibili economie di scala derivanti da una offerta centralizzata. Il lavoro ha poi analizzato alcune motivazioni elaborate nell'ambito dell'ancora esigua letteratura economica circa i possibili costi e benefici associati a forme di decentramento che prevedono una assegnazione asimmetrica di poteri alle diverse giurisdizioni di un paese, sottolineando l'importanza di condurre tale analisi in connessione con il più consolidato filone di letteratura economica che esamina le problematiche connesse alla nascita delle nazioni, alle secessioni e, più in generale, al formarsi dei confini nazionali. Il lavoro ha messo in evidenza la necessità di ampliare il filone di ricerca che di recente si è sviluppato nell'ambito della letteratura economica con l'obiettivo di analizzare i possibili costi e benefici di un assetto istituzionale fondato su un decentramento asimmetrico rispetto a uno, più tradizionale, fondato su un

²⁰ A questo proposito, si vedano i riferimenti bibliografici citati in Spolaore (2010).

²¹ In termini formali, la probabilità che la secessione abbia successo è una funzione crescente rispetto al grado di decentramento.

decentramento simmetrico. Tale analisi, tuttavia, dovrebbe essere svolta in sinergia con un altro filone della letteratura economica, ormai ben consolidato, che si occupa di studiare gli incentivi economici che possono portare a una maggiore o minore stabilità politica all'interno di un paese con conseguenti minori o maggiori probabilità che si inneschino istanze secessionistiche.

5. Bibliografia

- Ania, A.B., Wagener, A. (2013), Laboratory Federalism: The Open Method of Coordination (OMC) as an Evolutionary Learning, *Journal of Public Economic Theory*, 16:5, 767-795.
- Ania, A.B., Wagener, A. (2016), Decentralized Redistribution in a Laboratory Federation, *Journal of Urban Economics*, 93, 49-59.
- Baskaran, T., Feld, L.P., Schnellenbach, J. (2016), Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis, *Economic Inquiry*, 54:3, 1445-1463.
- Besley, T., Case, A.C. (1995), Incumbent Behaviour: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review*, 85, 25-45.
- Bolton, P., Ronald, G. (1997), The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis, *The Quarterly Journal of Economics*, 112:4, 1057-1090.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980), *The Power to Tax*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bryce, J. (1901), *The American Commonwealth*, London, Macmillan [first published 1988].
- Burret, H.T., Feld, L.P., Schaltegger, C.A. (2018), Fiscal Federalism and Economic Performance New Evidence from Switzerland, CESifo WP. 7250.
- Congleton, R.D. (2015), Asymmetric Federalism: Constitutional and Fiscal Exchange, and the Political Economy of Decentralization, in Ahmad, S. E. e Brosio, G. (eds), *Handbook of Multilevel Finance*, Cheltenham: Edgar Elgar.
- Congleton, R.D., Kyriacou, A., Bacaria, J. (2003), A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement, *Constitutional Political Economy*, 14, 167-190.
- Eupolis Lombardia, (2017), *Regionalismo Differenziato e Risorse Finanziarie*, Milano.
- Hindriks, J., Myles, G.D. (2013), *Intermediate Public Economics*, MIT Press.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (2018), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Catanzaro, Rubettino.
- Mintz, J.M. (2018), Two Different Conflicts in Federal Systems: An Application to Canada, CESifo WP. 7282.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37:3, 1120-1149.
- Podestà, F. (2017), The Economic Impact of the Friuli-Venezia Giulia Autonomy: A Synthetic Control Analysis of Asymmetric Italian Federalism, *Annals of Regional Science*, 58, 21-37.
- Rose-Ackerman, S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, *Journal of Legal Studies*, 9, 593-616.
- Spolaore, E. (2010), Federalism, Regional Redistribution, and Country Stability, in Núria Bosch, Marta Espasa e Albert Solé Ollé (eds), *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, Edward Elgar Publishing: Cheltenham.
- Spolaore, E. (2016), The Economics of Political Borders, in Eugene Kontorovich e Francesco Parisi (eds), *Economic Analysis of International Law*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Strumpf, K. (2002), Does Fiscal Decentralization Increase Policy Innovation?, *Journal of Public Economic Theory*, 4:2, 207-241.
- Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Weingast, B.R. (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11:1, 1-31.
- Zanardi, A. (2017), Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica, Astrid, Cranec.