

Il federalismo asimmetrico nella letteratura internazionale

Lisa Grazzini*

Nell'ambito degli studi di Economia Pubblica, un recente filone di letteratura ha iniziato a occuparsi di una forma particolare di federalismo: il federalismo o decentramento asimmetrico, anche detto *menu federalism* o federalismo *à la carte*. Con tale terminologia si fa riferimento a quei contesti istituzionali dove giurisdizioni locali poste allo stesso livello di responsabilità di governo (ad esempio, Comuni, Città Metropolitane o Regioni) hanno differenti poteri sia di prelievo fiscale che di spesa. Esistono molti Paesi che hanno adottato tale architettura federale come, ad esempio, la Spagna con la Catalogna, la Galizia, Navarra e i Paesi Baschi; la Gran Bretagna con la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord; la Francia con la Corsica e la Bretagna; ma anche l'Italia con le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Da un punto di vista economico, il grado di decentramento di un Paese dipende dal classico trade-off tra sfruttamento di economie di scala (con un maggiore accentramento) e migliore soddisfacimento delle preferenze dei cittadini di diverse comunità locali (con un maggiore decentramento). I termini di tale trade-off sono però in continua evoluzione perché non solo la tecnologia per produrre i beni pubblici locali cambia grazie ai processi di innovazione ma anche le stesse preferenze variano per motivi economico-politici. Ciò può comportare che, con l'andare del tempo, emergano domande di maggiore autonomia da parte di alcuni territori rispetto allo *status quo* soprattutto quando, come sottolineato da Brennan e Buchanan nel 1980, la fornitura di beni pubblici e il livello di tassazione decisi a livello centrale non sono Pareto efficienti.

Per capire quali possono essere le giustificazioni di un federalismo asimmetrico, la letteratura economica ha tentato di mettere in evidenza possibili vantaggi e svantaggi. Innanzitutto, come sottolineato da Congleton nel 2015, è necessario coniugare un'analisi standard dal lato della *domanda* per via delle diverse preferenze dei cittadini in tema di beni pubblici locali e imposte a un'analisi dal lato dell'*offerta* relativa alla differente capacità/efficienza delle diverse giurisdizioni di fornire beni pubblici locali. A questo proposito, Oates in un lavoro del 1999 sottolinea che il federalismo asimmetrico potrebbe favorire la sperimentazione di politiche pubbliche innovative da parte soltanto di alcune giurisdizioni (*laboratory federalism*). Tali politiche, in caso di successo, potrebbero poi essere "imitate" da altre giurisdizioni mentre, in caso di insuccesso, potrebbero essere abbandonate con eventuali perdite limitate alle giurisdizioni dove sono state sperimentate e non su tutto il territorio. Altri studi (ad esempio Rose-Ackerman, 1980 e Strumpf, 2002) hanno però sottolineato che l'adozione di politiche innovative da parte di alcune comunità comporta dei benefici di tipo informativo (delle vere e proprie esternalità positive) a favore delle altre che po-

trebbero quindi avere incentivo a comportarsi da *free-rider* facendo sì che alla fine emerga un livello inefficientemente basso di innovazione e sperimentazione nelle politiche pubbliche locali. Non è quindi chiaro se il federalismo asimmetrico possa favorire o meno l'adozione di politiche pubbliche innovative.

Un altro aspetto che è stato analizzato riguarda le possibili implicazioni del decentramento asimmetrico sulle politiche redistributive. In un contesto con elevata mobilità dei cittadini, ad esempio, Ania e Wagener nel 2016 hanno mostrato che potrebbero ridursi le possibilità di mettere in atto politiche redistributive locali che favoriscono i poveri perché politiche unilaterali di tale tipo tendono a non essere imitate mentre tendono a essere imitate politiche che, al contrario, sono meno generose con le fasce più povere della popolazione.

In ogni caso, qualsiasi risultato di federalismo asimmetrico non può che derivare da una negoziazione che coinvolge governo centrale e governi locali. Come messo in evidenza da Congleton et al. (2003), chiederanno maggiore autonomia soprattutto le giurisdizioni più ricche e/o con elevati livelli di intensità delle loro preferenze per una offerta maggiormente decentrata di beni pubblici locali. Le altre giurisdizioni, per le quali sarà più conveniente mantenere un'offerta centralizzata, preferiranno non contrastare il federalismo asimmetrico se da questo possono ricavare benefici in termini di esternalità positive o comunque se non subiscono danni per esternalità negative. Ovviamente il risultato finale della negoziazione dipenderà dal potere contrattuale che ciascuna controparte riuscirà ad avere e, laddove la sperequazione territoriale della ricchezza è molto elevata, è probabile che siano le comunità più ricche a trovarsi in posizioni iniziali di vantaggio. In tali realtà, il federalismo asimmetrico potrebbe quindi amplificare la sperequazione tra territori già esistente, acuendo i conflitti sociali e – in casi estremi – comportando riflessi negativi sulla stabilità politica del Paese. Infatti, come sottolineato da Spolaore nei suoi studi del 2010, se da un lato il decentramento può essere uno strumento per favorire la stabilità di un paese permettendo alle comunità locali di offrire il livello ottimale di beni pubblici ai propri residenti, dall'altro lato, in caso di iniziative tese alla secessione, può aumentarne la probabilità di successo. Quale tra questi due effetti risulta dominante sull'altro dipende dal grado di decentramento di un Paese e dalla qualità delle sue istituzioni democratiche per cui, nel caso specifico del federalismo asimmetrico, al momento, non è stata raggiunta una risposta unanime al quesito se il ricorso a forme di decentramento asimmetrico possa favorire o al contrario mettere in pericolo la stabilità politica di un paese.

* Università degli studi di Firenze

