

II.1. *Federalismo tra istanze di efficienza, fallimenti di mercato e fallimenti del governo. Lo strumento delle unioni territoriali* di G. Pedrini

II.1.1. Premessa

Lo Stato nazionale, inteso secondo la sua concezione tradizionale, quale soggetto a sovranità tendenzialmente illimitata, ha subito negli ultimi vent'anni un sostanziale processo di ridimensionamento, sia nelle competenze sia nelle attività, in una triplice direzione: a favore delle organizzazioni sovranazionali, Unione Europea *in primis*; a favore di enti territoriali di livello inferiore; in direzione della società civile.

Le motivazioni sottese a tale processo sono primariamente rinvenibili nel fenomeno della globalizzazione, che ha determinato, da un lato, un crescente trasferimento di poteri dallo Stato al mercato, dall'altro un rafforzamento del ruolo delle organizzazioni sovranazionali, le cui norme, prevalenti su quelle interne, sono sempre più numerose. A tali effetti "diretti" se ne è accompagnato uno "indotto": la tendenza ad ampliare i poteri dei governi locali, sempre a scapito degli Stati nazionali, in risposta al timore di perdere la propria identità che ha investito l'individuo e le comunità locali.

Contestualmente il fenomeno della globalizzazione ha rafforzato l'enfasi sulla funzione regolatrice dei pubblici poteri a scapito dell'intervento pubblico diretto nell'economia, tipico dello Stato imprenditore. La locuzione "fallimento dello Stato", coniata a partire dagli anni '60 negli Stati Uniti, si riferisce invero alle inefficienze legate all'intervento diretto dello Stato: un modello basato sul *government*, inteso come quel complesso di strutture formali e di istituzioni, incentrato sullo Stato e sui governi nazionali, associato generalmente all'imposizione autoritativa delle regole finalizzate ad indirizzare l'attività economica verso obiettivi predeterminati dai pubblici poteri, ed accostato all'intervento pubblico diretto in tutti quei settori dell'economia caratterizzati dalla presenza di un interesse pubblico.

La crisi del modello basato sul *government* ha spostato l'attenzione su una diversa filosofia dell'esercizio dell'autorità: la *governance*, ossia "un sistema multicentrico costituito da molti attori, per lo più organizzazioni sociali, e che va emergendo ora come fonte rivale di autorità, ora come risorsa cooperativa, altre volte ancora come *competitor* e infine come interlocutore" (Iannone, 2005, p. 78) del modello basato sul *government*.

In particolare la *governance* è associata ad un diverso intervento nell'economia, basato sulla regolazione: un insieme di regole di condotta nell'ambito delle quali viene concesso un ampio margine di libertà ai privati. Un fenomeno, quello dello Stato regolatore, che trova tra le proprie

giustificazioni politiche e giuridiche nel principio di sussidiarietà orizzontale e le proprie ragioni economiche nella teoria dei “fallimenti del governo”.

L'internazionalizzazione dei mercati e il declino del ruolo statale hanno favorito altresì un'ulteriore tendenza correlata alla globalizzazione: la standardizzazione dei contratti che regolano l'economia internazionale attraverso l'introduzione di clausole uniformi che costituiscono una nuova “*lex mercatoria*” (Galgano, 2001) derogante, di fatto, ai diritti nazionali.

Un processo che peraltro ha radici lontane, anteriori alla globalizzazione stessa (senza la quale, peraltro, non avrebbe assunto le odierne proporzioni): già Schumpeter (1950), invero, aveva rilevato come lo sviluppo del mercato tenda a scardinare le istituzioni tradizionali del diritto e i tentativi di intervento pubblico nell'economia, creando inizialmente dei vuoti degli ordinamenti per poi colmarli con “una vegetazione tropicale di nuove strutture giuridiche”.

Di fronte alla crisi del sistema di *government* e all'emergere di una nuova *lex mercatoria* gli Stati nazionali si sono ritrovati spiazzati: alla loro sovranità formale non corrispondeva più un potere di governo sostanziale sulle dinamiche economiche.

Si sono così innescati due fenomeni tra loro speculari: la delega di potere dagli Stati nazionali alle organizzazioni sovranazionali per poter regolare i fenomeni economici globali su scala più ampia, da un lato; la crescente richiesta di autonomia da parte delle comunità territoriali di livello inferiore al fine di consentire una maggior rispondenza delle scelte pubbliche rispetto alle istanze della popolazione, nonché un più efficace controllo dei cittadini sui rappresentanti eletti, dall'altro.

E' la seconda tendenza che qui interessa sottolineare. Ad essa, infatti, è intrinsecamente correlata la crescente attenzione verso la proposta federalista, anche in stati tradizionalmente centralistici. La richiesta di autonomia formulata dalle comunità territoriali trova nella proposta federalista un suo naturale sbocco istituzionale in quanto essa implica necessariamente una separazione verticale del potere tra il governo centrale e i governi locali (mentre la separazione orizzontale riguarda la divisione del potere a livello statale nella tripartizione tipica postulata da Locke e Montesquieu) e, di conseguenza, un maggior coinvolgimento delle comunità locali nel governo del territorio.

Una tendenza che, a livello europeo, ha coinvolto, seppure in forma diversa tutti i principali Stati nazionali (Francia, Gran Bretagna, Spagna, Italia), a fronte di una sostanziale stabilità dell'unico sistema federale già esistente, quello tedesco.

Sarebbe però sbagliato far coincidere il concetto di federalismo con un indistinto trasferimento di competenze dal governo centrale ai livelli di governo¹ inferiori, così come talvolta viene presentato: al contrario vi possono essere materie o ambiti in cui il federalismo può comportare un processo di trasferimento di competenze in direzione opposta, ossia dal basso verso l'alto. Così come è

¹ Per livello di governo intendiamo, in questa sede, un centro di decisioni pubbliche in cui i decisori sono solitamente eletti dai cittadini residenti nella circoscrizione territoriale di riferimento (Fossati e Levaggi, 2001).

avvenuto in tutti quegli Stati federali, a partire dagli Stati Uniti, sorti per effetto della rinuncia da parte di comunità indipendenti di una parte della loro sovranità per attribuirla al nascente Stato federale.

Allo stesso modo il principio di sussidiarietà verticale, che del federalismo costituisce un corollario, non prescrive necessariamente l'intervento del livello inferiore di governo, bensì di quello più idoneo ad intervenire, ben potendo dalla sua applicazione discendere un ampliamento delle competenze dei livelli di governo superiori. Pur nella presunzione che, in linea generale ed astratta, sia proprio il livello di governo inferiore ad essere meglio collocato per esercitare il potere nel modo più efficiente (Abrescia e Napolitano, 2009).

Certo, nella realtà istituzionale italiana, storicamente caratterizzata da un accentramento delle funzioni in capo allo Stato, l'utilizzo del termine "federalismo" si accompagna necessariamente ad un'istanza di decentramento del potere in direzione dei livelli di governo inferiori.

Anche la ridotta dimensione degli enti locali, nonché la discrasia tra i confini amministrativi e l'area geografica in cui le decisioni degli enti locali producono effetti economici, tuttavia, costituiscono due ulteriori questioni di crescente rilevanza, suscettibili di essere affrontate attraverso un'applicazione dinamica del concetto di federalismo dinamico e una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà verticale.

Sulla base di queste premesse, il presente studio si propone di analizzare la nozione di federalismo, riconoscendone innanzitutto la genesi politico-costituzionale, inevitabile punto di partenza per non giungere a conclusioni fuorvianti, per poi valutare le ragioni economiche sottese alla sua esistenza, declinando il concetto rispetto a quelle istanze di efficienza che sempre più coinvolgono l'azione dei pubblici poteri, unitamente alle distorsioni che un sistema federale può generare.

Un'efficienza che attiene sia al processo democratico, in termini di partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche e di controllo degli amministrati sugli amministratori, sia più specificamente all'intervento pubblico nell'economia, al fine di evitare che ai fallimenti del mercato cui tale intervento dovrebbe ovviare, si sostituisca un fallimento del governo.

Particolare attenzione sarà dedicata a questo secondo aspetto, nella consapevolezza che, nell'attuale contesto economico internazionale, il rispetto del criterio di efficienza economica da parte dei pubblici poteri costituisce ormai un vincolo sostanziale cui questi ultimi non possono più sottrarsi, pena il rischio, a medio - lungo termine, di declino del sistema economico in cui operano.

II.1.2. Genesi del federalismo: la nozione in ambito politico-costituzionale

Il concetto di federalismo, come noto, nasce in ambito politico-costituzionale, e segnatamente con la raccolta di articoli “*The Federalist*” pubblicati tra il 1787 e il 1788 da Hamilton, Madison e Jay a supporto della ratifica della Costituzione degli Stati Uniti del 1787 da parte dello Stato di New York, nei quali il termine “federalismo” sta ad indicare una particolare forma di organizzazione statale: una “associazione di due o più Stati in un unico Stato” caratterizzata dal mantenimento in capo agli Stati membri di “una buona parte della sovranità” in quanto “parti costituenti” dello Stato federale (Hamilton).

Ancora prima, tuttavia, il filosofo e scienziato politico tedesco Althusius (1603) aveva qualificato come federali tutte quelle unioni territoriali costruite sulla base di un certo numero di altre unioni, che assumevano un ruolo gerarchicamente sovraordinato rispetto alle altre comunità, il cui potere tuttavia non poteva eccedere quello necessario al soddisfacimento dei bisogni delle comunità consociate. Una definizione che sottolinea, come ribadiremo nel prosieguo del presente studio, le intrinseche analogie tra i concetti di federalismo e sussidiarietà.

Già le prime definizioni del termine, comunque, ne illustrano la generalità, che, se da un lato ha contribuito al successo del federalismo, rendendo sufficiente l’esistenza di diversi livelli di governo per poterlo richiamare, ha altresì scolorato i contorni della nozione, facendole assumere un “contenuto variabile”, quando non ambiguo e contraddittorio².

Prova ne è la difficoltà incontrata dagli studiosi della scienza politica nel definire il federalismo, a riprova della quale stanno le multiformi applicazioni concrete che il federalismo ha conosciuto.

Senza pretese di esaustività ricordiamo alcune definizioni di federalismo suggerite nell’ambito della scienza politica e del diritto costituzionale.

Mentre Wheare (1963) ha definito il federalismo come “il metodo di dividere i poteri in modo tale che il governo nazionale e quelli regionali, siano, all’interno di una propria sfera, coordinati e indipendenti”, assai più ampia è la definizione elaborata da Riker (1964), che ricomprende, almeno potenzialmente, tutte le organizzazioni politiche dotate di giurisdizioni di diverso livello, che siano responsabili, in via autonoma, per alcune materie e che vedano tale autonomia in qualche modo garantita.

Per Friedrich (1968), diversamente, il federalismo non contraddistingue una struttura istituzionale, bensì il processo politico che la genera, che deve necessariamente tendere a ripartire il potere tra diversi livelli di governo ed essere al contempo consensualistico. Sebbene la teoria di Friedrich non consenta di distinguere tra i diversi esiti cui il processo federale è suscettibile di dare luogo (Levi, 2002), al giurista tedesco è stato comunque riconosciuto il merito di aver elaborato per primo una visione processuale del federalismo, contribuendo a “superare alcune rigidità concettuali che

² Un’opera classificatoria dedicata ai “concetti del federalismo”, invero, individua ben 407 declinazioni del termine (Bassani et al. 1995).

impedivano di cogliere l'intrinseca complessità e molteplicità di sistemi e comportamenti federativi" (Pierini, 1999, p. 1411).

La formula federalista è così divenuta dinamica, acquisendo la capacità di includere tutti quei processi mediante i quali "gli ordinamenti tendono a ripartire in varia maniera e misura, verso l'esterno e verso l'interno, i poteri politici fra distinti centri o livelli di governo" (Bognetti, 1991, p. 275). Ricomprendendo, in altri termini: sia i processi di composizione di diverse entità politiche in un unico soggetto ad esse sovraordinato, così come originariamente il concetto di federalismo era stata concepito (federalismo "centripeto" o, in termini economici, *bottom-up*); sia i processi di "scomposizione" delle entità centralistiche in ordinamenti più articolati e pluralisti (federalismo "centrifugo" o *top-down*), così da soddisfare le esigenze di autonomia delle loro singole componenti senza che ciò comporti la loro divisione.

Non stupisce, pertanto, che il termine "federalista" sia associato a ordinamenti giuridici assai diversi fra loro; circa il 40% della popolazione mondiale vive in Stati definiti "federali"³ (Elazar, 1995), ancorché le peculiarità che li contraddistinguono ne rendono difficile la loro riconduzione a un modello comune. Un'eterogeneità che aveva già indotto Riker (1969) ad affermare che il federalismo non ha alcun significato pratico se si guarda al comportamento degli Stati che si auto qualificano come federali.

Più facile è individuare gli obiettivi ultimi del federalismo: permettere alle diverse comunità territoriali di coesistere all'interno di una più ampia unità politica ed economica, senza tuttavia rinunciare all'autonomia e alla responsabilizzazione dei livelli di governo inferiori, ritenuti più vicini ai cittadini e alle loro esigenze.

A seconda della direzione del processo federale, cambieranno tuttavia le ragioni della scelta federalista: nel caso di un processo "centrifugo" sarà primariamente la volontà di una maggiore autonomia degli enti territoriali inferiori ad indurre il livello superiore a delegare loro crescenti poteri, determinando l'adozione di un sistema federale; viceversa, in presenza di un processo "centripeto", quale è stato tipicamente quello statunitense, è invece la volontà di mettere in comune determinate funzioni a costituire la base per la costituzione di una nuova entità sovraordinata ai livelli di governo inferiori.

La scienza politica ha inoltre individuato alcuni requisiti necessari per l'adozione dell'opzione federale.

In presenza di un federalismo "centripeto", un primo presupposto affinché un organismo possa essere qualificato come "federale" è stato individuato nell'esistenza di un accordo, di un patto, tra le organizzazioni coinvolte (Carnevali, 2007). Così come del resto vuole l'origine semantica del

³ Percentuale recentemente confermata da Blume e Voigt (2009), mentre sale al 56% rispetto alla più ristretta categoria dei cittadini residenti in Stati qualificabili come democratici (Gerring et al., 2006).

termine, rinvenibile nel sostantivo latino “*foedus*”, ossia un patto, un accordo, basato “sulla reciproca fiducia e sul reciproco riconoscimento” (Groppi, 2004).

La comunanza etimologica con il termine *fidere* (fidarsi) sottolinea inoltre l'importanza dell'elemento della fiducia, quale condizione preliminare per l'esistenza dell'accordo stesso e per il successo del modello ad esso sotteso. L'organismo federale, infatti, dovrà nascere sul presupposto di una relazione fiduciaria, cui si aggiunge, quale corollario della fiducia, quello della solidarietà (Carnevali, 2007). E d'altra parte il federalismo nasce prima di tutto per prevenire ed evitare la guerra fra Stati e quindi per comporre (o ricomporre) organismi tra loro potenzialmente in conflitto. Si tratta, peraltro, di presupposti che, a seguito dell'evoluzione del concetto di federalismo, non sono più imprescindibili per poter parlare di federalismo, bensì caratteristiche di un possibile modo di intendere il principio federalista.

Già lo stesso Friedrich (1950) individuava nell'esigenza di “realizzare un'efficace azione congiunta” dei diversi livelli di governo per fornire “i servizi di cui la comunità necessita”, una possibile motivazione del processo federalista, qualora le singole unità territoriali siano troppo piccole per gestire tali servizi efficacemente.

Il federalismo “centrifugo”, diversamente, si caratterizza per la volontà di un'entità politica organizzata in forma unitaria di differenziarsi in più numerose comunità al fine di affrontare questioni e risolvere problemi che non sono più condivisi (Friedrich, 1963).

Ma può anche esservi il caso, ipotizzato da Riker, in cui è la volontà dei governanti di estendere il proprio controllo territoriale su altre comunità una delle determinanti del processo federale.

Non più quindi un accordo pattizio, bensì l'espansione territoriale unilaterale quale presupposto per l'adozione di un modello federale, una volta che l'espansione è stata realizzata.

Si può affermare, quindi, come l'evoluzione del concetto di federalismo abbia creato un termine “polivalente”, che può significare sia “composizione” sia “scomposizione” (Rotelli, 2003), ma la cui vocazione è comunque quella di consentire una rappresentazione comune degli interessi di più comunità di diversa natura, senza tuttavia far confluire queste ultime in un'unica collettività ad esse sovraordinata, ma garantendo invece l'autonomia alle diverse entità ed impostando i loro rapporti su base paritaria.

Deve essere infine sottolineato come, in linea teorica, i concetti di “federalismo” e di “Stato federale” sono tra loro distinti: il primo, come sopra ribadito, è una dottrina, sorta in ambito politico-costituzionale, che richiede la concessione di autonomia e decentramento decisionale ai livelli inferiori delle istituzioni politiche attualmente declinabile anche in una prospettiva giuridica più ampia, nonché in ambito economico; il secondo è invece uno specifico assetto istituzionale “relativo al modo di organizzare le relazioni tra governi distinti e autonomi” (Morrone, 2004). E'

comunque l'applicazione della dottrina federalista al livello statale che rappresenta il primo sbocco di quest'ultima ed ha da sempre attirato l'attenzione della letteratura.

Si ritiene utile, di conseguenza, approfondire anche questa seconda nozione.

Lo Stato federale, come noto, si distingue da quello unitario per il fatto che lo "jus imperii" non risiede più esclusivamente nello Stato centrale, bensì è attribuito in parte ai livelli di governo inferiori. Un'attribuzione che può promanare dall'alto, nel caso di federalismo "centrifugo", ovvero in virtù di un *pactum foederis* stipulato tra i singoli Stati ai sensi del quale parte dello "jus imperii" è attribuito al livello di governo superiore, nel caso di federalismo "centripeto".

A livello statale, pertanto, restando in una visione processualistica à la Friedrich, la dottrina federalista abbraccerebbe sia la "produzione di Stati a mezzo di Stati", sia "l'introduzione nell'ambito dello Stato di ogni istituzione territorialmente nuova che sia deliberata dalle istituzioni più circoscritte già esistenti" (Rotelli, 2003).

La realtà degli Stati federali, tuttavia, come accennato, è ben più complessa: se gli Stati federali storici, Stati Uniti e Svizzera, sorgono proprio in virtù di un *pactum foederis* stipulato tra comunità territoriali per mediare tra la loro volontà autonomistica e l'esigenza di difendersi da un nemico comune, altri Stati divengono federali per fattori esogeni che rendono difficile anche l'individuazione di un processo "centrifugo" in senso classico (si pensi al caso delle ex colonie britanniche, che divengono Stati federali su impulso dell'impero britannico oppure al caso della Germania Federale, la cui forma di Stato è stata imposta dagli alleati all'indomani della seconda guerra mondiale), altri ancora assumono la forma delle confederazioni, caratterizzata da legami assai deboli tra gli Stati che ne fanno parte, nonché tra la Confederazione e i cittadini.

Così come, d'altra parte, vale sempre meno la regola secondo cui il potere è interamente ripartito tra lo Stato federale e gli Stati membri. Al contrario l'evoluzione subita dallo Stato federale, ma più in generale dagli organismi statuali, denota come "nuovi compiti e responsabilità sono stati assunti da regioni, aree metropolitane, distretti, distretti scolastici, comunità, e da una serie di entità di governo, ciascuna con rappresentanti eletti democraticamente e con capacità impositiva" (Peterson, 1995, p. 10).

II.1.3. Le istanze di efficienza sottese al modello federale

II.1.3.1. Il teorema del decentramento e il federalismo fiscale.

Declinare il federalismo in una prospettiva economica comporta una diversa lettura del decentramento decisionale, sia legislativo che amministrativo, al fine di individuare le ragioni

economiche sottese all'esistenza di diversi livelli di governo e, più precisamente, gli incrementi di efficienza ottenibili attraverso tale decentramento.

Il concetto di federalismo nella sua accezione economica, infatti, deve essere valutato come una proposta per incrementare l'efficienza dell'intervento pubblico, piuttosto che come una scelta politica di matrice autonomista, anche se, come accennato in precedenza, gli aspetti economici non possono prescindere dal contesto sociale, politico e culturale in cui le istituzioni originano e si sviluppano.

A tal fine occorre preliminarmente rimarcare come il concetto di federalismo si sia evoluto nel tempo, assumendo molteplici significati. Non solo: esso ha travalicato i confini della scienza politica e del diritto pubblico, assumendo una portata ben più ampia⁴, e divenendo altresì oggetto di analisi economica.

In particolare, nella sua accezione economica, la definizione di federalismo è più ampia di quella elaborata in sede politico-costituzionale, non includendo solo i sistemi aventi costituzioni federali incentrate su una ripartizione piuttosto rigida delle competenze su due livelli, ma, più in generale, i sistemi politici in cui il settore pubblico sia caratterizzato da due o più livelli decisionali, non importa se formalmente riconosciuti ovvero "*de facto*".

Ciò non significa evidentemente che l'esistenza di una costituzione federale non abbia impatto economico, bensì che il concetto di federalismo assume una diversa valenza più generale (e forse generica), se declinato in termini economici, diventando sinonimo di decentramento⁵: suo requisito essenziale, invero, è la sussistenza in capo ai livelli di governo inferiore di una qualche sovranità, ed in particolare di un'autonoma capacità tributaria e di spesa (Fossati, 2001).

Non sembra rilevare, di conseguenza, la qualificazione dei livelli inferiori di governo rispetto a quello centrale, né il processo di formazione dell'entità federale, aspetti più propriamente politici

⁴ Ad esso è infatti ritenuto associabile "un qualunque assetto organizzativo in cui il potere sia diviso su base territoriale" (Groppi, 2004) per il frutto della combinazione tra un'autoregolazione su base locale e una regolazione condivisa affidata al livello superiore di governo.

⁵ Il federalismo "politico" presuppone invece un *quid pluris* rispetto al decentramento, poiché ad esso si correla il più ampio concetto di autonomia.

La differenza tra autonomia e decentramento è così sintetizzabile: il decentramento riguarda la strutturazione di un'organizzazione con particolare riferimento al territorio. Il livello di governo inferiore agisce come agente di quello superiore, che assume invece la veste del principale. Gli obiettivi sono quindi stabiliti dal secondo, mentre le scelte sugli strumenti con cui conseguirli sono delegate alla periferia. Il decentramento viene attuato principalmente mediante deleghe di funzioni (come quelle previste dalla Legge Bassanini), che attribuiscono ai livelli di governo inferiore i poteri attuativi, mantenendo in capo al governo centrale le scelte sugli obiettivi da perseguire. Il decentramento cerca di ridurre, se non di risolvere, come abbiamo visto, le asimmetrie informative tra il soggetto pubblico e i cittadini, ponendo tuttavia un problema di controllo del comportamento dell'ente locale da parte del governo centrale.

In alcuni casi, quindi, la partecipazione dei privati può contribuire a rendere più efficiente ed efficace l'azione amministrativa, in particolare laddove la partecipazione porti ad un impegno esplicito dei privati a collaborare con l'amministrazione. In altre situazioni la partecipazione mette in contrasto la collettività con i propri rappresentanti ovvero un gruppo più ristretto con quello più ampio, rallentando e appesantendo l'azione amministrativa.

del federalismo bensì l'autonomia decisionale attribuita ai livelli di governo inferiori, segnatamente in materia di entrate e di spese⁶.

Ed in effetti, a dimostrazione che l'esistenza di significativi poteri decisionali in capo ai governi locali ne costituisce l'aspetto qualificante, osserviamo che una locuzione utilizzata per giustificare il federalismo in termini economici è quella di "teoria economica dei diversi livelli di governo" (Fossati e Levaggi, 2001), oltre a quella, più nota di "federalismo fiscale" (Musgrave, 1959; Oates, 1972), concetto che, a differenza di quello utilizzato correntemente, non attiene alla sola ripartizione delle entrate tributarie, ma riveste una portata più generale, ed è basato a sua volta sul "teorema del decentramento"⁷ (Oates, 1972).

Il postulato fondamentale della "teoria economica dei diversi livelli di governo" è che sussistono ragioni di efficienza allocativa che giustificano l'esistenza di differenti livelli di governi subcentrali (Fossati, 1999). Ragioni che risiedono, eminentemente:

- a) nella maggiore capacità dei livelli di governo subcentrali di adattare la loro azione alle preferenze della popolazione, laddove tali preferenze sono generalmente più uniformi quanto più le circoscrizioni territoriali rispecchiano le tradizioni storiche e culturali della popolazione che vi risiede (Alesina e Spolaore, 1997) e il territorio su cui insistono presenta comuni caratteristiche geografiche e climatiche;
- b) nei differenziali di costo che si manifestano nelle diverse aree geografiche (Oates, 1999);
- c) segnatamente è efficiente che i servizi collettivi locali, ossia servizi aventi, per loro natura, ambiti territoriali differenziati, per i quali non sussiste rivalità al consumo e la cui produzione ed erogazione è tipicamente finanziata attraverso la tassazione (Fossati e Levaggi, 2001), e, più in generale, i beni pubblici "locali", ossia beni pubblici o comunque "misti", la cui produzione ed erogazione è differenziata su base locale (Cooter, 2000), siano forniti dai livelli di governo inferiori, grazie alla maggiore corrispondenza tra le scelte dei governanti e le preferenze dei cittadini: sia dal lato delle decisioni di spesa, in quanto i governanti interpretano meglio i bisogni della popolazione; sia dal punto di vista delle entrate, in relazione alle quali il sistema decentralizzato non solo soddisfa il principio del beneficio, secondo cui il loro finanziamento deve gravare sui contribuenti che li utilizzano, in modo che essi possano collegare i benefici

⁶In realtà la direzione del processo federalista continua ad essere rilevante in quanto, anche in ambito economico, il concetto di federalismo, così come il principio di sussidiarietà, non agisce esclusivamente in senso discendente, bensì anche in direzione ascendente. Su questo aspetto, cruciale a nostro parere, si rinvia al prosieguo del presente studio.

⁷ Il "teorema del decentramento" postula la maggiore capacità dei governi locali di soddisfare le preferenze di un maggiore numero di cittadini, assumendo che il governo centrale implementi politiche indifferenziate a livello nazionale, e che i cittadini residenti nelle singole giurisdizioni territoriali abbiano preferenze omogenee.

connessi ai servizi collettivi con i costi loro inflitti per la loro produzione ed erogazione (ossia la tassazione), ma consente anche di responsabilizzare gli amministratori pubblici.

Il federalismo, in altri termini, è visto eminentemente come un possibile strumento per raggiungere una più efficiente allocazione dei servizi collettivi locali rispetto ad una fornitura centralizzata degli stessi in quanto i livelli di governo inferiore sono tendenzialmente in grado di conoscere meglio i bisogni e le preferenze dei cittadini e differenziare così la fornitura su base territoriale.

Vi è quindi un aspetto correlato all'economia dell'informazione che milita a favore del decentramento. Sussiste teoricamente un'asimmetria informativa fra i governi locali e quelli nazionali/federali in relazione alle preferenze dei cittadini nel senso che il *deficit* informativo sofferto da questi ultimi è sensibilmente maggiore di quello imputabile ai primi (Tresh, 1981). Ne deriva un vantaggio informativo a carico dei livelli di governo inferiore che dovrebbero quindi essere in grado di ottimizzare la fornitura di servizi collettivi secondo il criterio dell'efficienza allocativa.

Senza contare gli aspetti più propriamente politici: il governo centrale difficilmente potrebbe giustificare un incremento della tassazione generalizzato a fronte di un investimento nella fornitura di servizi collettivi ripartito non proporzionalmente sul territorio. Viceversa un ente locale potrà far corrispondere il grado di incremento della tassazione al maggiore investimento effettuato.

La stessa teoria postula invece l'attribuzione al governo centrale delle competenze in materia di politiche macroeconomiche di stabilizzazione e di redistribuzione del reddito: le prime in ragione della loro inadeguatezza rispetto a mercati sempre più globalizzati e dell'ampiezza degli effetti "extraterritoriali" di tali politiche (osservazioni che ormai valgono anche a livello statale come dimostrato dalla crisi globale); le seconde in quanto gli obiettivi delle politiche di redistribuzione sono raggiunti quanto più è ampio il loro ambito di applicazione, salvo delegare la distribuzione delle risorse ai livelli di governo inferiore.

Non vi è infine una preferenza per l'attribuzione delle politiche di sviluppo economico a un livello di governo piuttosto che a un altro: alla migliore posizione dei governi subcentrali si contrappongono i possibili effetti perversi della concorrenza orizzontale tra ordinamenti che saranno approfonditi nel prosieguo della trattazione.

Una ripartizione delle competenze, quella suggerita dalla teoria dei diversi livelli di governo, accostabile, nelle sue linee guida, alla ripartizione prevista dal riformato art. 117 della Costituzione. La linea di demarcazione delle competenze tra Stato e Regioni prevista dall'attuale testo costituzionale, invero, ricorda proprio il discrimine tra macro e micro economia: la prima affidata allo Stato, la seconda alle regioni.

Sottostanti alla teoria economica del decentramento vi sono, peraltro, diverse assunzioni: la prima è che le preferenze dei cittadini non siano uniformi su tutto il territorio dello Stato e che siano tendenzialmente più omogenee a livello locale; la seconda è la corrispondenza tra giurisdizione economica e giurisdizione politica, ossia che i beni pubblici locali dispieghino i loro effetti su un'area coincidente con l'area territoriale su cui insiste la giurisdizione, e quindi che la popolazione che elegge il governo locale, sopportando altresì i costi dei servizi collettivi attraverso la tassazione, sia la medesima rispetto a quella che trae il beneficio dai servizi stessi, secondo il c.d. principio di *fiscal equivalence* (Olson, 1969); la terza è l'assenza di economie dimensionali nella produzione dei beni pubblici locali.

Non rileva, invece, a differenza del federalismo competitivo, che esamineremo tra poco, il grado di mobilità della popolazione sul territorio.

II.1.3.2. La soluzione federalista nella prospettiva della Public Choice

Le problematiche affrontate dal federalismo fiscale e le soluzioni da questo proposte si intersecano con quelle poste dalla scuola della Public Choice. Laddove, lo ricordiamo, l'approccio di *Public Choice* assume che gli amministratori pubblici, generalmente suddivisi nelle due categorie di politici e burocrati, si comportino razionalmente e perseguano scopi individualistici, puntando a massimizzare la propria utilità personale, così come prescritto dalla teoria economica neoclassica.

La *Public Choice*, inoltre, e come noto, individua un parallelismo tra *market failures* e *government failures*: le seconde avrebbero infatti le loro origini nelle stesse problematiche alla base dei fallimenti del mercato. Tipicamente, quindi, sarà il monopolio a costituire causa di fallimento del governo così come lo è per il mercato.

In quest'ottica la soluzione federale rappresenta, in linea teorica, una soluzione più efficiente di quella unitaria in quanto presuppone la riduzione del "potere di mercato" del governo centrale e l'esistenza di più soggetti politici (Ulen, 1998). Il frazionamento della sovranità e delle deleghe decisionali, infatti, contribuisce a ridurre i potenziali abusi legati al modello monopolista (*rent seeking*), fornendo un contrappeso all'esercizio del potere, favorendo il controllo degli amministratori da parte degli amministrati, e riducendo, di conseguenza, la distanza tra principale e agente (Breton, 1996).

Il decentramento territoriale è visto, in altri termini, come un mezzo per consentire una maggiore sensibilità degli amministratori alle preferenze degli amministrati e quindi una possibile risposta alle inefficienze che si creano con il meccanismo del voto e della rappresentanza (Frey, 1984).

Posto, infatti, che il rapporto elettorale tra amministratori ed amministrati può essere assimilato ad un contratto “incompleto”, in virtù del peso che il voto delle comunità locali assume nella probabilità di rielezione dei politici negli organi di governo degli enti territoriali di livello inferiore, vi sarà un maggiore interesse da parte di questi ultimi soggetti, rispetto ai politici nazionali, ad ottemperare le condizioni del “contratto elettorale” (Seabright, 1996). Si ridurrebbero così i comportamenti di politici e burocrati miranti a sfruttare la loro posizione per raggiungere fini diversi dalla massimizzazione del benessere collettivo.

L’assegnazione delle funzioni al livello centrale determinerebbe, al contrario, una minore attenzione di politici e burocrati alle esigenze delle comunità territoriali.

D’altra parte il federalismo è altresì considerato un modo per i gruppi di interesse attivi eminentemente in ambito locale di influenzare le decisioni degli amministratori pubblici esercitando pressioni che a livello nazionale non sarebbero in grado di sviluppare (Macey, 1990).

Peraltro se ci mettiamo nell’ottica dei gruppi di interesse diffusi a livello nazionale che sottostanno alla formazione delle leggi, essi dovrebbero ragionevolmente trovare più funzionale un sistema centralista rispetto a uno decentrato in quanto sarà meno costoso ottenere l’approvazione di una norma al livello di governo superiore che si applichi a tutto il territorio piuttosto che ripetere l’operazione su tutti i livelli di governo inferiore.

Dal punto di vista dei decisori politici operanti a livello centrale, invece, potrebbe essere vantaggioso delegare una decisione controversa al livello di governo inferiore per non essere penalizzati dagli elettori in sede di rielezione.

L’approccio di *Public Choice* al federalismo, in definitiva, ipotizzando che a tale processo si applichino i paradigmi tipici dell’economia neoclassica, valuta positivamente il federalismo nei limiti in cui questo consenta di rendere più efficiente il processo di formazione delle scelte pubbliche. E’ pertanto nei limiti in cui esso favorisce la concorrenza tra livelli di governo che il federalismo è suscettibile di favorire l’efficienza del sistema istituzionale, fatte salve le problematiche sopra menzionate.

Un approccio positivamente correlato, di conseguenza, al concetto di “federalismo competitivo”, sia nella sua dimensione verticale sia in quella orizzontale, il quale, a sua volta, si colloca nell’ambito della più ampia questione del rapporto tra ordinamenti e, più in generale, tra livelli di governo, innescabile attraverso la scelta federalista, che sarà oggetto dei successivi paragrafi.

II.1.3.3. Le prime forme di decentramento: il federalismo cooperativo

La teoria del decentramento, come abbiamo visto, non specifica il rapporto che si deve instaurare tra governo centrale e livelli di governo inferiori (direzione verticale) e tra livelli di governo inferiori (direzione orizzontale). Essa ammette diverse tipologie di federalismo dovendo evidentemente valutarsi la loro desiderabilità o meno in base a considerazioni di efficienza.

A questo proposito le due principali opzioni a disposizione del sistema istituzionale sono la cooperazione ovvero la competizione che possono estrinsecarsi sia in senso verticale sia in senso orizzontale.

Più precisamente vi è stata una prima fase in cui il federalismo è stato declinato dalla teoria economica in termini cooperativi piuttosto che competitivi. Riprendendo l'esperienza statunitense è stato infatti sottolineato come, dopo una prima fase di "federalismo duale", in cui i singoli Stati e il governo federale, ciascuno autosufficiente, si contrapponevano l'uno all'altro per estendere/difendere le proprie competenze (Corwin, 1950), sfociata nella guerra civile del 1861-1865, tra Stati e Federazione, si fosse instaurato un "federalismo cooperativo" improntato alla collaborazione sia in senso verticale sia in senso orizzontale, sotto la direzione dello Stato federale, nella consapevolezza che forme di cooperazione fossero necessarie per favorire la crescita economica e sociale della nazione, ma soprattutto, dopo la crisi del 1929, per far fronte "all'esigenza di un più penetrante intervento dei poteri pubblici nell'economia, nell'ambito di un coordinamento affidato al governo centrale" (Abrescia e Napolitano, 2009, p. 297).

Un'evoluzione che non avvenne però per via autoritativa, mediante la prevalenza gerarchica del governo centrale sui livelli di governo inferiore, bensì per via negoziale attraverso l'elaborazione di politiche comuni e l'adesione dei singoli Stati al coordinamento svolto a livello governo federale, nonché all'espansione delle funzioni attribuite a quest'ultimo.

Altre forme di federalismo cooperativo sono quelle che si instaurano in presenza di un decentramento esclusivamente amministrativo in cui il potere normativo resta in capo al governo centrale. In questo caso si parla anche di "federalismo esecutivo" in quanto le regole sono dettate dal governo centrale, spettandone ai livelli inferiori di governo il compito di attuarle, avendo a disposizione margini di discrezionalità più o meno limitati, in misura inversamente proporzionale alla specificità del dettato normativo. A tale forma di "federalismo" può essere assimilato il processo di decentramento configurato dall'attuale assetto istituzionale italiano, nelle materie in cui al trasferimento di poteri amministrativi non corrisponde un parallelo trasferimento di poteri normativi: una situazione che ricorre sia nel rapporto tra Stato e Regioni (essendo venuto meno il c.d. "parallelismo delle funzioni"), sia per quanto concerne il rapporto tra le Regioni e gli enti locali ad essa sottostanti, e che necessita di un forte coordinamento tra gli enti territoriali investiti della competenza normativa e quelli deputati a dare attuazione le politiche dai primi definite

Si tratta peraltro di una forma di federalismo assai debole, forse neanche qualificabile come tale (anche se, lo ricordiamo, il termine dal punto di vista assume una valenza più generale), e che comunque, a prescindere dall'aspetto terminologico, non sempre potrà generare i benefici descritti dalla teoria dei diversi livelli di governo.

Esaminando il federalismo cooperativo sotto un profilo allocativo, rileviamo come esso comporti evidenti benefici in termini di riduzione delle inefficienze del decentramento, senza che ciò comporti la perdita dei vantaggi derivanti da una fornitura differenziata dei beni pubblici locali: dall'internalizzazione, almeno parziale degli *spillovers* derivanti dalle decisioni degli enti locali sulle altre circoscrizioni territoriali (Musgrave e Musgrave, 1980), alla riduzione dei costi di transazione (Cooter, 2000), a una migliore pianificazione ed organizzazione dell'intervento pubblico con conseguenti incrementi di efficienza sia dal punto di vista tecnico che dinamico.

Nel federalismo cooperativo, inoltre, gli enti territoriali interagiscono con gli altri attori pubblici e privati, senza che si crei un "groviglio istituzionale" e il c.d. "effetto Nimby (Not In My Back Yard)" che preclude il raggiungimento di un accordo tra enti locali in merito a decisioni che riguardano i loro territori a causa del frazionamento della sovranità imposto dal federalismo.

Vi sono infine elementi di equità che militano a favore di tale forma di federalismo. La cooperazione orizzontale e verticale tra i diversi livelli di governo incentiva infatti la creazione di meccanismi di perequazione finalizzati a consentire anche alle regioni meno abbienti di fornire i beni pubblici locali secondo standard minimi che prescindono dalle diverse preferenze della popolazione, ma il cui mancato soddisfacimento sarebbe invece dovuto a vincoli reddituali.

Il federalismo cooperativo assume invece una connotazione negativa se si applica il modello della concorrenza perfetta ai diversi livelli di governo. In tale ipotesi la cooperazione è vista come una "degenerazione" del federalismo suscettibile di produrre, in una visione estrema, "collusione, connivenza e corruzione" (Perazzoni e Vitale, 2000); conclusione cui si giunge innestando i principi *antitrust* nei tipici meccanismi della Public Choice e del *self-interest approach*.

Analizzeremo nel prossimo paragrafo le caratteristiche del modello opposto, il federalismo "competitivo".

II.1.3.4. L'ascesa del federalismo competitivo

Il modello del "federalismo cooperativo", sopra richiamato, è quello cui solitamente ci riferiamo quando richiamiamo la formula federalista. In linea generale, infatti, siamo abituati a pensare che i rapporti tra i diversi livelli di governo partecipanti ad un ente federale, tipicamente uno Stato,

debbano essere improntati alla cooperazione. Tanto che la leale collaborazione e il coordinamento fra le istituzioni costituisce uno dei principi giuridici del nostro ordinamento (artt. 118-120 Cost.).

Ma se trasponiamo i principi dell'economia neoclassica all'ambito delle istituzioni politiche la concorrenza tra ordinamenti può invece costituire fonte di benefici per i cittadini. E' il c.d. "federalismo competitivo" che trova in Tiebout (1956) il suo primo teorico, in concomitanza con la crisi del modello di federalismo affermatosi negli Stati Uniti dopo la crisi del 1929 di cui abbiamo sopra richiamato le linee generali.

Esso, innanzitutto, presuppone la c.d. "*exit option*" ossia la possibilità per i cittadini di migrare da una circoscrizione all'altra alla ricerca della giurisdizione che meglio soddisfa le sue preferenze, senza incontrare barriere legali (es.: permessi di soggiorno) o economiche (eccessivi costi di trasferimento).

In tale ipotesi il cittadino sceglierà in quale comunità territoriale risiedere a seconda della qualità delle infrastrutture e dei servizi collettivi che i rispettivi governi locali forniscono rispetto al livello di tassazione praticato (che può essere assimilato al prezzo dei servizi stessi). Sulla base delle sue preferenze in materia di servizi collettivi (quali tipicamente istruzione, mobilità pubblica, assistenza sanitaria, ecc.) e di tassazione, il cittadino "votando con i piedi", raggiungerà una situazione di ottimo relativo, che sarà tanto più "paretiano" quanto più saranno numerose le comunità tra cui potrà scegliere. In realtà, sebbene il concetto di "voto con i piedi" sia stato pensato per le persone fisiche, esso è più facilmente applicabile alle imprese e ai capitali finanziari, in quanto, tendenzialmente, sono meglio informate dei singoli cittadini, beneficiano di una maggiore libertà di movimento ed effettuano le loro scelte di localizzazione ispirandosi maggiormente a logiche economiche (Gerring et al., 2006).

In questo modello la situazione di equilibrio sarà raggiunta nel momento in cui nessun cittadino/impresa vorrà trasferirsi da una giurisdizione all'altra. In ciascuna giurisdizione si creeranno così dei *clusters* di popolazione aventi preferenze simili in materia di beni pubblici forniti su base locale e di tassazione, i quali, risiedendo in quel territorio, massimizzeranno la loro utilità personale e, a livello aggregato, il livello di efficienza allocativa.

In quest'ottica la concorrenza tra livelli di governo (ossia il "federalismo competitivo") consentirebbe la riduzione dei comportamenti opportunistici dei governi grazie alla pressione competitiva esercitata dalle altre giurisdizioni, nonché la scoperta e sperimentazione di nuovi strumenti legislativi e amministrativi per ottimizzare la fornitura dei servizi collettivi, generando altresì un effetto "imitazione" ("*race to the top*") nei confronti dei governi più virtuosi in virtù della pressione concorrenziale (Buchanan, 1995). La competizione tra livelli di governo, in altri termini, è vista come un incentivo per gli amministratori a soddisfare al meglio le preferenze dei cittadini

che decidono di risiedervi, perseguendo altresì obiettivi di efficienza economica a pena dell'abbandono della giurisdizione da parte della popolazione.

La concorrenza tra ordinamenti si può peraltro instaurare sia fra livelli di governo posti sullo stesso piano (*interjurisdictional competition*), sia tra il governo di livello superiore e quelli di livello inferiore (*intergovernmental competition*)⁸.

La prima dimensione, quella orizzontale, è quella cui fa riferimento Tiebout: i livelli di governo differiscono tra loro per il diverso ambito territoriale di riferimento, ma non per i poteri e le funzioni loro attribuiti che sono tendenzialmente i medesimi. Tale concorrenza può estrinsecarsi sia a un livello mediato, nelle sedi istituzionali competenti (in Italia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), sia a un livello immediato, nel momento in cui i livelli di governo inferiore perseguono politiche aventi i medesimi obiettivi, ponendosi in concorrenza tra loro sugli strumenti più efficienti, sia in termini allcativi che tecnici, per perseguirli.

Un esempio tipico di concorrenza orizzontale è la competizione tra ordinamenti statali che si è instaurata negli Stati Uniti in relazione alle regole di *corporate governance*: una competizione che ha visto la legge dello Stato del Delaware prevalere quale norma di riferimento adottata da gran parte delle società quotate (più del 40% nel 1985), e i cui effetti sono stati benefici, avendo essa influenzato positivamente il contenuto degli statuti societari in termini di funzionalità ed efficienza degli stessi (Romano, 1987).

La seconda dimensione riguarda invece la ripartizione delle competenze tra livelli di governo inferiori e livelli di governo superiori: ciascuno di essi tenderà ad ampliare il più possibile le proprie competenze nei limiti, spesso generici, previsti dalle carte costituzionali, ove esistenti. Sorgeranno così delle sovrapposizioni tra l'azione del governo centrale e quella dei governi di livello inferiore, che si risolveranno, alternativamente: con il prevalere del governo più efficiente che si approprierà delle attribuzioni attraverso l'apprezzamento delle sue politiche espresso dai cittadini; con l'insorgere di conflitti istituzionali da dirimere nelle sedi competenti, così come sta accadendo in Italia con il proliferare dei conflitti di attribuzione innanzi alla Corte Costituzionale a seguito della Riforma del Titolo V del 2001.

Elemento centrale di questa competizione saranno le aree di sovrapposizione che daranno luogo ad una duplice fornitura di servizi collettivi: da parte del governo centrale e da parte del governo locale. In questi casi la comparabilità delle *performance* ottenute dai diversi livelli di governo indurrà gli elettori a vedere con favore un sistema istituzionale che attribuisca la funzione al livello di governo che si è dimostrato più idoneo a svolgerla rispetto alle loro preferenze (Salmon, 1995). Ovviamente questo modello è fortemente condizionato dal contenuto delle norme costituzionali e

⁸ Breton (1998) parla anche di *extragovernmental competition* che coinvolge i diversi livelli di governo e le istituzioni private impegnate nella fornitura di beni pubblici (es.: sanità, istruzione)

dalle procedure di modifica delle stesse: in Italia, ad esempio, la procedura di riforma è attribuita in prima battuta al legislatore nazionale il quale, in una logica di *Public Choice*, tenderà a favorire le attribuzioni al governo centrale rendendo la competizione squilibrata a favore di quest'ultimo.

E' stato infine ipotizzato un "federalismo funzionale" (Frey e Eichenberger, 1999) in cui ai diversi livelli di governo non corrisponde alcuna sovranità sulla loro giurisdizione territoriale, con la conseguenza che ciascuno di essi può offrire i beni pubblici per i quali è competente a tutti i soggetti che ne fanno richiesta, imponendo loro tributi e tariffe. Con enti locali così configurati si aggirerebbe la condizione imposta dal modello di Tiebout di piena mobilità dei cittadini a costi trascurabili: non è infatti necessario alcuno spostamento dei cittadini poiché essi sono direttamente raggiunti dagli enti locali (non più territoriali) direttamente nel loro luogo di residenza. In questo modo si creerebbe un "mercato dei governi" nel quale "le entità comparativamente più efficienti crescerebbero di dimensioni, attraendo nuovi capitali e nuovi membri, a spese delle giurisdizioni inefficienti" (Abrescia e Napolitano, 2009) senza che sia necessario alcuno spostamento da parte dei cittadini.

Il modello del "federalismo funzionale" ricorda, nei suoi effetti, quanto avvenuto in Italia con la trasformazione delle aziende municipalizzate, deputate alla produzione e all'erogazione dei servizi pubblici locali nelle circoscrizioni territoriali dei comuni cui appartenevano, in società di diritto privato attuata negli anni '90. Per effetto di tale trasformazione il legame di delle società deputate all'erogazione di servizi pubblici locali si è attenuato, potendo queste offrire i loro servizi su scala più ampia e quindi competere tra di loro per accaparrarsi un maggior numero di cittadini-utenti.

Nell'alveo del federalismo competitivo rientra anche il modello di decentramento formulato da Weingast (1995) il quale sottolinea l'importanza di attribuire ai livelli inferiori di governo ampie competenze in materia di regolazione del mercato e incentivi allo sviluppo economico al fine di concretizzare i benefici derivanti dalla concorrenza tra ordinamenti in termini di crescita economica ed efficienza dei mercati.

Presupposti principali di tale modello sono: l'impossibilità per gli enti locali di istituire barriere economiche al commercio tra le giurisdizioni (riprendendo in parte l'ipotesi di piena mobilità di Tiebout); l'esistenza di stringenti vincoli di bilancio per gli amministratori locali (*hard budget constraint*) in quanto se operassero in *deficit* essi scaricherebbero sulla popolazione nazionale i costi delle politiche locali e contestualmente di una rilevante autonomia tributaria dei livelli inferiori di governo al fine di responsabilizzarli di fronte agli elettori .

Attraverso l'elaborazione del concetto di federalismo competitivo il contributo degli economisti ha pertanto ridimensionato l'elemento fiduciario del principio federalista in quanto la declinazione "competitiva" pare assai lontana dall'origine semantica sopra individuata. Il federalismo

competitivo, invero, è finalizzato ad attrarre nuove risorse finanziarie ed umane, attraverso una competizione tra livelli di governo, sia in senso verticale che orizzontale, a scapito gli uni degli altri secondo i meccanismi di mercato (Buchanan, 1995).

L'elemento fiduciario perde così la propria centralità, a vantaggio dei rapporti competitivi e ai principi concorrenziali ad essi sottostanti, considerati la soluzione per ottenere “una più efficiente articolazione delle relazioni intergovernative” (Pierini, 1999). La stessa natura pattizia dell'accordo inizialmente stipulato per costituire il sistema federale é relegata in secondo piano poiché il federalismo competitivo, essendo intrinsecamente votato all'efficienza della singola organizzazione, ammette il recesso unilaterale (secessione) dal vincolo associativo qualora quest'ultima non tragga utilità dal parteciparvi.

Anche in questo senso, pertanto, il federalismo ha “tradito”, almeno parzialmente, le sue origini, rinunciando ad una stretta cooperazione e lealtà tra i diversi livelli decisionali quale suo elemento essenziale, per ammettere forme di competizione tra livelli inferiori di governo volte alla valorizzazione di logiche di efficienza e di più ampia tutela della libertà dei singoli governi.

II.1.4. I potenziali “fallimenti” del federalismo

La teoria economica del decentramento e il federalismo fiscale, così come le altre forme di federalismo sopra esaminate, aventi parimenti giustificazioni economiche, tendono a trascurare le criticità correlate al processo di attribuzione di poteri e funzioni dai governi centrali a quelli subcentrali.

La realtà, tuttavia, come spesso accade, è assai più complessa e al rilassamento delle ipotesi sottostanti a tale teoria sono associabili diverse possibili inefficienze.

II.1.4.1. Le inefficienze allocative

La prima ipotesi sottostante alla teoria del decentramento, come abbiamo visto, riguarda la distribuzione delle preferenze dei cittadini sul territorio. Anche senza giungere all'assunzione di Oates che ipotizza la totale omogeneità delle preferenze all'interno di ogni singola giurisdizione, è comunque necessario che all'interno di ogni comunità territoriale vi sia una minore differenziazione rispetto alla distribuzione delle preferenze stesse a livello nazionale.

Qualora invece le preferenze siano uniformi a livello statale non vi saranno i presupposti allocativi per una fornitura decentrata del servizio (salvo che non vi siano ragioni di efficienza tecnica). In tal caso la competenza dovrebbe spettare al governo centrale.

L'esempio che viene spesso richiamato a questo proposito, oltre che per ragioni di equità, è quello dei servizi sanitari in quanto le preferenze dei cittadini relative a questo bene pubblico sono solitamente rigide. In questo ambito, di conseguenza, una fornitura del bene pubblico su base locale non incrementerebbe il benessere generale, poiché ogni governo locale fornirà la medesima quantità di assistenza sanitaria ai cittadini, salva l'esistenza di una diversa distribuzione del reddito, e quindi di una diversa capacità di spesa degli enti territoriali. Non troverebbe quindi giustificazione, in termini di efficienza allocativa, l'attuale esistenza, in Italia, di ventuno diversi sistemi sanitari poiché la difformità dei criteri di erogazione delle prestazioni che ne deriva sarebbe difficilmente spiegabile con l'esistenza di diverse preferenze nei cittadini.

Così come, in presenza di un'elevata disomogeneità delle preferenze anche su scala locale, la soluzione del decentramento può non essere superiore, in termini di benessere, a quella centralizzata. La soluzione del decentramento, in questo caso, è ottimale solo in presenza della mobilità tra giurisdizioni ipotizzata da Tiebout.

La seconda ipotesi è invece il rispetto del principio di corrispondenza, in base al quale le azioni dei governi locali non devono generare esternalità, né economiche, né politiche (corrispondenza tra elettori, contribuenti e fruitori del servizio).

In realtà poiché i beni pubblici locali sono numerosi e teoricamente ognuno di essi insiste su diversi ambiti territoriali, un'applicazione dei postulati del federalismo fiscale implicherebbe l'esistenza di tanti livelli di governo quanti sono i servizi forniti. Non essendo ciò possibile, la soluzione federalista comporterà inevitabilmente il verificarsi di effetti di "traboccamento": esternalità originate dalla mancata coincidenza tra il territorio di riferimento dell'ente che fornisce il servizio, sopportandone il costo, e la popolazione che usufruisce del servizio stesso, eleggendo altresì, direttamente o indirettamente, i membri governo locale. Un fenomeno spesso aggravato dallo sfasamento tra la dimensione politico-amministrativa e la dimensione economica (si pensi ai distretti industriali, la cui estensione generalmente non coincide con quella degli enti locali).

Rilevano a tale proposito, le seguenti popolazioni:

- a) residenti: coloro che attualmente hanno il diritto di eleggere i propri rappresentanti nel governo locale;
- b) contribuenti: coloro che finanziano il governo locale con il pagamento dei tributi ad esso spettanti;
- c) regolati: coloro che subiscono gli effetti economici delle norme emanate dall'ente locale;
- d) Utenti: coloro che beneficiano dei beni pubblici locali, pagando eventualmente una tariffa per questo.

Il mancato rispetto del principio di corrispondenza sta evidentemente a significare, alternativamente: che vi sono utenti che non ne sostengono interamente il costo dei beni pubblici locali (*free riders*) ovvero dei contribuenti che sostengono il costo dei beni pubblici locali, ma non ne usufruiscono (principio della *fiscal equivalence*); che vi è una platea di regolati non residenti che subisce gli effetti (sia positivi che negativi) dei regolamenti locali, senza che il governo locale tenga conto di tali effetti.

In tutti questi casi non sarà possibile raggiungere un'efficiente fornitura dei beni pubblici locali in termini allocativi per la presenza di esternalità economiche.

La tipica soluzione paretiana a tale “fallimento” del federalismo sarebbe quella di prevedere delle compensazioni orizzontali tra i soggetti coinvolti, ovvero tra i diversi governi posti sullo stesso livello, al fine di internalizzare le esternalità così generate. Un trasferimento che, come ci insegna Coase (1960), è possibile solo in presenza di diritti di proprietà ben definiti, perfetta informazione, bassi costi di transazione. Condizioni difficilmente rinvenibili, soprattutto in un periodo di crescenti interdipendenze quale quello attuale.

Una soluzione frequentemente adottata in questi casi è la creazione di livelli di governo intermedi tra quello centrale e quelli inferiori al fine di coordinare su aree più vaste la fornitura dei beni pubblici locali in previsione del verificarsi del fenomeno del traboccamento, e qualora il “traboccamento” si verifichi, disponendo trasferimenti compensativi tra gli enti locali coinvolti.

Altra tipica soluzione è la creazione di giurisdizioni speciali, competenti per le specifiche materie che presentano rilevanti esternalità, e dotate del potere di avocare a sé la produzione e l'erogazione di specifici beni pubblici locali ovvero di imporre le necessarie compensazioni agli enti locali o ai privati. Si tratta di configurazioni istituzionali che, pur non rientrando nell'ambito del federalismo, cercano di individuare una ripartizione di competenze il più possibile efficiente tra le diverse autorità pubbliche.

E' il caso tipico delle agenzie e delle autorità funzionalmente indipendenti (c.d. “autonomie funzionali”), istituite sia a livello centrale che locale, suscettibili di incrementare l'efficienza dell'intervento pubblico attraverso l'attribuzione di competenze specifiche. Si pensi, ad esempio, alla costituzione delle autorità di bacino competenti a disciplinare l'accesso alle risorse idriche nel caso in cui più giurisdizioni insistano sul medesimo bacino idrografico.

Entrambe le soluzioni, tuttavia, presentano la controindicazione di accrescere le asimmetrie informative a carico del soggetto pubblico rispetto alla soluzione del decentramento delle competenze.

L'alternativa a queste opzioni è la soluzione centralista, propugnata da Weldon (1966), peraltro nella sola ipotesi in cui il governo centrale sia in grado di determinare con esattezza l'ammontare dei trasferimenti necessari per internalizzare le esternalità. In presenza di tale abilità del governo centrale una ripartizione delle competenze decentralizzata sarebbe inutile e inefficiente.

Quello del "traboccamento" è un limite del federalismo che si manifesta tipicamente nelle forniture di servizi ambientali e nella regolamentazione amministrativa mirante a limitare le emissioni inquinanti. In entrambi i casi, infatti, i confini della giurisdizione amministrativa sono difficilmente estendibili al territorio che subisce gli effetti dell'intervento pubblico. Il recente caso campano, in cui le esternalità derivanti dal servizio di smaltimento rifiuti non sono state adeguatamente internalizzate, mancando contestualmente il coordinamento da parte del livello di governo intermedio, sta ad evidenziare le deleterie conseguenze del fenomeno del traboccamento in questo ambito.

Vi è infine da considerare l'effetto del "traboccamento" sull'efficienza delle scelte pubbliche. Abbiamo detto che il federalismo riduce la distanza tra cittadino e amministratori, accorciando così la distanza tra principale ed agente e consentendo così una maggiore sensibilità degli amministratori alle preferenze degli amministrati in virtù del più efficace controllo che questi ultimi possono effettuare.

Qualora però la platea di coloro che subiscono gli effetti delle decisioni politiche sia più ampia di quella degli elettori o viceversa, il processo decisionale pubblico porterà all'adozione di scelte inefficienti a causa della discrasia tra la volontà degli elettori e la volontà dei destinatari degli effetti delle scelte stesse.

E' vero che la teoria delle scelte pubbliche postula la possibilità che gli elettori contrattino tra loro, commerciando i loro voti (*logrolling*), fino a raggiungere una situazione ottimale (Ogus, 1994).

Tuttavia questa soluzione, oltre che essere illecita, è praticabile solo per un numero basso di partecipanti alla contrattazione, e quindi solo per aree geografiche di piccole dimensioni. In caso contrario i costi di transazione sottostanti (mettere in contatto gli elettori delle diverse giurisdizioni, definire gli obblighi delle parti, disciplinare i casi di "inadempimento", ecc.) la renderanno non praticabile.

II.1.4.2. Le economie dimensionali e la dimensione ottima dei livelli di governo

Così come le imprese possono beneficiare di varie tipologie di economie dimensionali, a partire dalle economie di scala, per arrivare a quelle di scopo e di rete, spesso anche gli apparati pubblici possono ridurre i loro costi accentrando le loro strutture amministrative (Stefani, 2003).

Esistono infatti beni pubblici locali i cui costi di produzione, almeno in una fase iniziale, aumentano in misura meno che proporzionale rispetto alla quantità di bene fornito. Così all'aumentare dell'estensione della giurisdizione diminuirà il costo sostenuto dal soggetto pubblico per ogni unità del bene.

In presenza di tali economie si può quindi determinare un'ulteriore causa di "fallimento" del federalismo, legata ad aspetti di efficienza tecnica, di cui la teoria economica del decentramento non tiene conto in quanto ipotizza l'assenza di economie dimensionali.

Vi sono peraltro delle ipotesi in cui i governi subcentrali sono più efficienti di quelli centrali anche sotto il profilo tecnico, a prescindere dall'esistenza di preferenze differenziate sul territorio. Sono i casi, ad esempio, in cui la produzione dei beni e l'erogazione dei servizi pubblici è caratterizzata da diseconomie di scala e pertanto è più efficiente se effettuata a livello locale piuttosto che a livello centrale: si pensi alla rete dei trasporti pubblici locali, la cui organizzazione è impensabile affidare al governo centrale, a prescindere dalle preferenze dei cittadini in merito.

La questione delle economie dimensionali ci rimanda alla più complessa questione della dimensione ottima dei livelli di governo: quella dimensione dell'ente territoriale per la quale la differenza tra i benefici ottenuti dalla fornitura collettiva del bene pubblico e il relativo costo totale sostenuto dai cittadini attraverso le imposte è massimo. Entrano quindi in gioco, oltre agli aspetti di costo, le preferenze dei cittadini.

Cerchiamo di spiegare meglio il significato del concetto di dimensione ottima ricorrendo a un modello frequentemente utilizzato a tal fine (tra gli altri, Musgrave e Musgrave, 1980): la teoria economica dei club di Buchanan (1965).

Essa individua le ragioni di efficienza sottese alla scelta di più individui di associarsi in un club⁹ per fornire un servizio collettivo soggetto a congestione¹⁰.

Invero, se un unico individuo provasse a produrre individualmente il bene, l'utilità da lui tratta sarà inferiore al costo da lui sostenuto rinunciando quindi a produrlo. Mentre se ripartisse tale costo con altri individui, associandosi, potrebbe avere convenienza a intraprenderne la produzione.

Segnatamente gli risulterà conveniente associarsi a partire dal numero in corrispondenza del quale vi è un guadagno netto di benessere e fin tanto che la congestione non farà nuovamente scendere il beneficio ottenuto al di sotto del livello dei costi.

⁹ Ricordiamo che per club si intende "un gruppo volontario di individui, nel quale i singoli membri derivano mutualmente benefici dalla contemporanea condivisione del consumo e dei costi di produzione/fornitura di un bene o servizio contraddistinto dalle seguenti caratteristiche: a) completa o limitata possibilità tecnica di esclusione; b) parziale rivalità, dovuta a fenomeni di congestione nel consumo e/o nella produzione del bene, eventualmente mitigata dall'esistenza di economie di scala o di dimensione (Buchanan, 1965).

¹⁰ I beni pubblici locali soggetti a congestione si identificano solitamente con i c.d. servizi pubblici locali "a punto", di cui si può usufruire solo sul luogo di produzione, a differenza dei servizi pubblici locali "a rete", i cui benefici si dispiegano su tutta la popolazione residente in una determinata area senza che questa debba recarsi sul luogo di produzione dello stesso (Brosio et al., 2003).

Nella teoria dei club, quindi, la dimensione ottima dell'associazione è costituita da quel numero di individui per il quale l'associato massimizzerà la propria utilità rispetto alle due variabili della quantità del bene prodotto e del costo sostenuto per ottenerlo, assumendo che vi sia una correlazione diretta tra numero di individui e quantità di bene pubblico domandata.

Il modello è stato successivamente esteso agli enti territoriali in ragione delle numerose analogie tra alcuni beni pubblici locali, i c.d. servizi collettivi "a punto", e i servizi collettivi attribuiti da Buchanan ai club (Cooter, 2000; Brosio et al., 2009), ipotizzando preferenze omogenee all'interno dell'area geografica di riferimento: applicando la teoria dei club il numero di individui che consente di minimizzare il costo procapite da sostenere per produrre una data quantità di bene pubblico locale, senza generare congestione, individua la dimensione ottima della giurisdizione dell'ente locale in termini di popolazione.

La dimensione ottima, in definitiva, è quell'estensione geografica dell'ente locale, generalmente espressa in termini di popolazione, per la quale un eventuale allargamento o suddivisione dell'estensione stessa determinerebbe una perdita di benessere netta per la popolazione.

Ogni bene pubblico locale, peraltro, avrà normalmente la propria dimensione ottima, ciò implicando che la scelta costituzionale dovrà individuare estensioni territoriali che si collochino in una fascia mediana rispetto alle singole dimensioni ottime individuate per i rispettivi beni pubblici locali la cui fornitura è attribuita ai livelli di governo inferiore.

Questo significa, tra l'altro che nel momento in cui cambiano le attribuzioni ai livelli di governo inferiori per effetto di una riforma istituzionale, quale è stata la riforma costituzionale del 2001 per l'Italia, la giurisdizione degli enti locali dovrebbe plausibilmente essere modificata.

E' stato a questo proposito ripetutamente rilevato come la maggior parte delle autonomie locali italiane non hanno una dimensione sufficiente per svolgere in modo efficiente le funzioni loro attribuite dalla legge, con una cronica inefficienza dimensionale dei piccoli comuni (tra gli altri: Brosio et al., 2009; Rotelli, 2003).

In questi casi, in base al concetto di "dimensione ottima", l'ente di livello superiore dovrebbe sostituirsi a quello di livello inferiore, di dimensioni più ridotte, qualora quest'ultimo non sia idoneo ad adempiere efficacemente.

Ne deriva che gli enti di livello superiore, quali, in Italia, le Province, che secondo alcuni avrebbero una dimensione assai interessante¹¹ (Fossati e Levaggi, 2001), dovrebbero sostituirsi ai comuni di piccole dimensioni nell'erogazione dei servizi collettivi loro attribuiti dalla legge. Ovviamente con tutte le problematiche giuridiche che una tale asimmetria nell'attribuzione delle competenze ad enti

¹¹ Anche il legislatore aveva individuato nelle Province un "ambito territoriale ottimale", salva l'ipotesi di "diversa disposizione stabilita con legge regionale", per la gestione dei rifiuti urbani (art. 23 D. Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, prima che la materia divenisse di competenza regionale (come sancito dal D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006)

locali del medesimo livello genererebbe (i comuni di grandi dimensioni, invero, avrebbero di fatto maggiori attribuzioni rispetto a quelli minori).

Rileviamo, infine, un ulteriore aspetto correlato ai “costi del federalismo”: la potenziale sovrapposizione, non solo territoriale, ma anche funzionale tra governo centrale e i diversi livelli di governo locale. Una sovrapposizione che può generare evidentemente delle duplicazioni e un conseguente spreco di risorse, qualora vi sia una poco chiara ripartizione di competenze tra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un rischio già evidenziato da Olson (1969), ma ancora di stringente attualità nell’ordinamento italiano (sintetizzabile nell’affermazione “tutti fanno tutto”).

II.1.4.3. I costi di transazione

Alla teoria dei diversi livelli di governo è altresì applicabile il teorema coasiano dei costi di transazione.

Questi costi esistono sempre e riguardano tutte le fasi di svolgimento dell’attività economica che si concludono con un accordo, un contratto, un’interazione e sono spesso elevati. Da ciò l’inadeguatezza del criterio paretiano, che prescinde dallo *status quo*, a condurre ad una situazione di efficienza: in presenza di costi di transazione, infatti, diversi risultati sono ottenibili in relazione alla scelta di allocazione iniziale, la quale pertanto influisce sul livello di efficienza dell’equilibrio finale (Coase, 1960).

I costi di transazione sono riducibili attraverso l’assegnazione iniziale dei diritti ai soggetti coinvolti nella contrattazione ovvero attraverso la riduzione dei momenti di contrattazione ricorrendo allo strumento gerarchico o alle relazioni di lungo periodo (Coase, 1937). Essi saranno eliminati nel caso in cui un’impresa operi in più fasi del processo produttivo, ovvero abbia una dimensione particolarmente elevata, in modo da potersi procurare determinati servizi da sola senza l’utilizzo di fornitori o distributori esterni (Williamson, 1992).

Muta quindi la prospettiva in cui si guardano le imprese, e, più in generale, le organizzazioni: economiche gerarchicamente strutturate: entità alla ricerca di un equilibrio efficiente tra il ricorso al mercato, l’utilizzo della contrattazione di lungo periodo e la proprietà unificata. In tale ricerca le organizzazioni, per essere efficienti, dovranno tenere conto dell’esistenza di costi di transazione, tanto più alti quanto più è lunga la preparazione dell’accordo, la sua salvaguardia e il suo adeguamento nel tempo; tutte variabili che ci riportano alle problematiche del comportamento opportunistico, della razionalità limitata e della specificità delle risorse.

Allo stesso modo la presenza di più livelli di governo è suscettibile di provocare un incremento dei costi di transazione rispetto all'ipotesi di un unico livello di governo.

Tali costi riguardano primariamente la “contrattazione” che coinvolge le tre categorie di soggetti partecipanti alle scelte pubbliche: elettori, politici e burocrati. Maggiore è il numero di enti territoriali, più elevato è il numero di transazioni necessario per adottare le scelte pubbliche e per implementarle.

Inoltre la sovrapposizione di più livelli di governo imporrà maggiori costi di transazione ai soggetti esercenti attività economiche nel momento in cui devono rapportarsi con diverse amministrazioni competenti sul medesimo territorio, ciascuna nel proprio ambito, per poter perseguire le proprie finalità istituzionali.

Così come i costi di transazione aumenteranno nel momento in cui vi siano interazioni economiche tra soggetti appartenenti a diverse giurisdizioni, ciascuna delle quali aventi diverse regole.

La rilevanza dei costi di transazione ai fini della costruzione del modello federalista è stata sottolineata da Breton e Scott (1978): dopo aver individuato quattro tipi di costi di transazione associati all'attività di governo, costi di mobilità, amministrativi, di coordinamento, di trasmissione delle informazioni, essi affermano che la ripartizione ottima delle competenze tra diversi livelli di governo sarà quella che minimizza i costi di transazione nelle quattro diverse categoria sopra riportate.

In particolare la riduzione dei costi di transazione può generalmente essere ottenuta in due modi: attraverso la soluzione centralista che consentirà di mantenere bassi i costi di transazione, grazie all'esistenza di regole comuni e stabili che “vincolano il comportamento individuale e contribuiscono a dare struttura certa all'interazione e alla cooperazione umana”, assumendo ovviamente che tali regole siano diffusamente conosciute e rispettate dalla popolazione; attraverso l'esternalizzazione a soggetti privati, nel caso dei beni pubblici locali la cui competenza sia affidata ai livelli di governo inferiore. L'esternalizzazione, invero, consente di preservare la differenziazione su base locale riducendo i costi di transazione legati all'intervento pubblico, e segnatamente al trinomio elettori-politici-burocrati, così come prescritto dagli autori di *Public Choice*.

II.1.4.4. La race to the bottom

Un ulteriore ipotesi di fallimento riguarda specificamente la fattispecie del federalismo competitivo (ma anche del “federalismo duale” che ne costituisce un presupposto necessario, anche se non sufficiente) che si caratterizza per il rischio di effetti distorsivi nelle condotte dei singoli governi locali.

La concorrenza orizzontale tra ordinamenti all'interno di un sistema federale, infatti, è suscettibile di innescare un meccanismo perverso per cui ciascun ente, al fine di favorire lo sviluppo economico ed attrarre investimenti dall'esterno, sempre per il principio della mobilità sotteso al modello del federalismo competitivo, tenderà a ridurre il livello di tassazione al di sotto del livello ottimale per attrarre investimenti (Stigler, 1972), ad adottare una regolamentazione amministrativa poco stringente in materia ambientale (Revesz, 1992), a ridurre gli obblighi di pubblicità e trasparenza imposti alle imprese (Bebchuk, 1992).

La conseguenza sarà una "gara" dei diversi governi per rendere la regolamentazione delle attività economiche sempre meno stringente al fine di attrarle (o di mantenerle) nella loro giurisdizione, con il risultato, al termine della "gara" stessa, che gli enti territoriali perderanno di vista l'obiettivo di massimizzare il benessere sociale sotteso inizialmente all'intervento regolatorio, senza peraltro ottenere i risultati attesi in termini di incremento degli investimenti provenienti dalle altre giurisdizioni in quanto gli altri enti territoriali reagiranno secondo il tipico schema del "dilemma del prigioniero". L'effetto finale sarà una perdita netta di benessere rispetto alla soluzione cooperativa.

Particolarmente soggette a tale rischio sono le politiche per lo sviluppo economico elaborate su scala locale, a proposito delle quali è stato osservato, con riferimento agli Stati Uniti come siano inefficaci e inefficienti "tutte quelle azioni con cui i singoli stati scaricano oltre i loro confini una parte dei costi delle loro attività economiche, o consentono la formazione di cartelli in difesa di un determinato potere di mercato...oppure *indeboliscono le politiche federali per abbassare i costi a livello locale*" (Netzer, 1995, p. 315).

Ciò non significa che tutte le politiche volte ad incentivare lo sviluppo economico condotte su base locale ovvero le politiche in materia di inquinamento debbano essere necessariamente inefficienti. Certo è che, a differenza di quanto assunto dal modello del "federalismo competitivo", uno stretto coordinamento sia orizzontale, tra i livelli inferiori di governo, sia verticale, tra governo centrale e governi locali, ne può favorire il successo, non esponendole al rischio di "concorrenza distruttiva".

Un'altra materia suscettibile di innescare la c.d. "*race to the bottom*" è quella della tassazione su quelle fonti di reddito in grado di sfruttare quel meccanismo della mobilità che Tiebout aveva modellizzato per le persone. Attribuendo autonomia tributaria ai livelli di governo inferiore, si otterrebbe l'effetto di generare una fuga di risorse (tipicamente capitale, ma anche lavoro specializzato) verso la giurisdizione che applica il livello di tassazione più basso a parità di rendimento delle risorse stesse, e nel lungo periodo una rincorsa degli enti locali ad abbassare il livello di tassazione per non indurre un impoverimento del territorio, ma limitando così la loro capacità di fornire beni pubblici locali (Prud'homme, 1995).

Si tratta, anche in questa ipotesi, di interventi che non corrispondono alle preferenze della popolazione residente sul territorio e che si pongono in una prospettiva di breve periodo che sfocia nel miopismo istituzionale.

II.1.4.5. Il *trade off* tra efficienza ed equità

Se l'istanza di efficienza costituisce la principale motivazione sottostante all'adozione di un modello federale in una prospettiva economica, benché tale modello, come abbiamo visto, possa generare anche inefficienze, è la scarsa attenzione agli aspetti di equità a costituire una perdurante criticità del federalismo.

Invero, se supponiamo che ogni livello di governo locale garantisca un trattamento equo ai propri cittadini, ciò significa che, mentre in uno Stato unitario a tutti i cittadini sarà assicurata l'equità orizzontale (per l'appunto l'uguaglianza di trattamento dei cittadini rispetto allo stesso livello di governo), in uno Stato federale l'equità non sarà necessariamente rispettata tra i cittadini di due diverse circoscrizioni territoriali (Musgrave, 1969): se, infatti, nella prospettiva delle autorità centrali i due soggetti occupano posizioni identiche, così potrebbe non essere per le autorità dei livelli inferiori di governo.

Similmente potrebbe non essere garantita l'equità verticale, ossia una parità di trattamento delle diverse circoscrizioni nelle politiche redistributive, qualora i singoli livelli di governo locale intraprendano tali politiche simultaneamente al governo centrale.

Ancora più distorsivo in termini di equità è suscettibile di essere il federalismo competitivo: la creazione di aree omogenee per effetto delle migrazioni interne rischia di creare, attraverso il meccanismo dei prezzi degli immobili, dei veri e propri "ghetti" per ricchi e per poveri, nei quali i beni pubblici locali saranno di diversa qualità, non per ragioni di preferenze della popolazione, bensì per la loro diversa capacità contributiva.

Una tale suddivisione per censo delle comunità territoriali, peraltro, avrà conseguenze negative anche in termini di efficienza allocativa in senso stretto: vi saranno, infatti, persone che, pur avendo le stesse preferenze, non potranno risiedere nella medesima giurisdizione a causa del loro minor reddito.

La soluzione a tale problematica è generalmente individuata nell'affidamento esclusivo delle politiche redistributive al governo centrale, ammessa anche dalla teoria economica dei diversi livelli di governo, sebbene ciò comporti una violazione del principio di *fiscal equivalence* e, nel caso di federalismo competitivo una significativa ipotesi sul suo funzionamento.

L'esistenza di una politica perequativa a livello nazionale è comunque ammessa dalla teoria del decentramento, anche se ciò comporta una perdurante tensione con le istanze di efficienza: la redistribuzione, infatti, comporta necessariamente delle esternalità in quanto coloro che sopportano il costo di un bene pubblico locale non coincidono per definizione con coloro che ne traggono i benefici, nonché dei costi di transazione a carico della collettività che altrimenti non sarebbero sostenuti.

Per certi aspetti, d'altra parte, la perequazione non è necessariamente un ostacolo al conseguimento di più elevati livelli di efficienza: accrescendo la capacità economica delle regioni più povere, infatti, essa può limitare il deflusso di risorse da tali regioni (risorse umane in primo luogo), così incentivando una localizzazione più efficiente delle risorse stesse dipendente anche da fattori geografici.

II.1.5. I “dilemmi” del federalismo. Prime riflessioni

Questa prima parte dello studio ci ha permesso di sottolineare taluni dei principali “dilemmi” che i sistemi istituzionali sono chiamati a porsi nel momento in cui devono scegliere come ripartire il potere tra il livello di governo centrale e i livelli di governo inferiori. Essi sono riassumibili nella seguente tabella:

Tabella 1 - Ragioni economiche della scelta federale e rischi di “fallimento” ad essa sottesi

Obiettivo	Vantaggi dei sistemi unitari	Vantaggi dei sistemi federali	Rischi sottesi ai sistemi federali	Possibili alternative
<i>Efficienza allocativa</i>	Solo se le preferenze sono uniformemente distribuite a livello nazionale.	Soluzione generalmente preferibile nella fornitura di beni pubblici “locali”	Mancata corrispondenza tra giurisdizione politica e giurisdizione economica (“Trabocciamento”)	Livelli di governo intermedio. Giurisdizioni speciali.
<i>Dimensione ottima del livello di governo</i>	Vantaggio di costo in presenza di economie legate alla dimensione	Limitazione dei rischi di “congestione”. (“Teoria dei club”).	Microcomuni	Avocazione delle funzioni da parte dei livelli di governo immediatamente superiori
<i>Efficienza delle scelte pubbliche</i>	Monopolio e rent-seeking. Minore rischio di “cattura”	Maggiore efficienza attraverso la concorrenza tra livelli di governo (“race to the top”).	1. “Race to the bottom”; 2. Effetto “Nymby”; 3. Rischio di “cattura”.	Federalismo “cooperativo”
<i>Perfetta Informazione</i>	Distanza tra amministratori e amministrati. Migliore visione d’insieme.	Migliore informazione sulle preferenze dei cittadini. Maggiore controllo dei cittadini sui decisori (<i>accountability</i>)	Assenti	
<i>Minimizzazione dei costi di transazione</i>	Riduzione dei costi di transazione mediante la fissazione di standard comuni	Maggiore flessibilità nell’adeguare le regole alle esigenze economiche del territorio.	Costi di transazione generalmente più elevati.	Affidamento delle funzioni pubbliche a operatori privati (“Outsourcing”)
<i>Equità</i>	Possibilità di perequazione tra diversi livelli di governo. Violazione del principio di <i>fiscal equivalence</i>	L’equità è ottenibile solo all’interno delle singole giurisdizioni.	1. Creazione di “ghetti” per cittadini con redditi inferiori alla media. 2. Traviamento del vincolo reddituale	Fondo di perequazione orizzontale, tra diversi livelli di governo.

Considerato che, sottesi a questi dilemmi vi sono obiettivi tra loro intrinsecamente discordanti, gli sforzi della letteratura ci hanno mostrato come il federalismo può comunque costituire un modo per raggiungere un efficiente compromesso tra tali obiettivi: a partire dalla dimensione ottima dei livelli di governo per arrivare all'efficienza dei processi decisionali pubblici, pur nella consapevolezza dei limiti della scelta federalista e dell'impossibilità pratica di creare di una moltitudine di giurisdizioni monofunzionali che consenta di rispettare alla lettera il principio di equivalenza fiscale e di limitare gli effetti di traboccamento, le inefficienze dimensionali, i costi di congestione.

Il federalismo, in altre parole, lungi dal fornire una soluzione univoca ai dilemmi sopra menzionati, può rappresentare una sintesi dinamica tra le diverse istanze di efficienza correlate all'intervento pubblico nell'economia, e più specificamente nella fornitura dei beni pubblici locali.

Così come sembrava già suggerire Tocqueville (1835) quando osservava che "il sistema federale fu creato con l'intento di combinare i diversi vantaggi che discendono dalla grandezza e dalla piccolezza delle nazioni".

In tale prospettiva un utile corollario al federalismo può essere rappresentato dal principio di sussidiarietà verticale: esso infatti funziona come concetto relazionale tra i diversi livelli presi in esame, senza concentrarsi su un determinato livello di governo (es. il comune), per costruire soluzioni universalmente valide.

II.1.6. Il principio di sussidiarietà quale corollario dei sistemi federali

Alla luce delle numerose ipotesi di fallimento del federalismo e più in generale del decentramento, in particolare in assenza di una cooperazione tra i diversi livelli di governo ci sembra utile analizzare un ulteriore concetto che possa fungere da corollario alla teoria dei diversi livelli di governo: la sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà, invero, ha progressivamente acquisito rilevanza quale elemento fondamentale per il successo di un sistema federale. Un riconoscimento avvenuto in primo luogo a livello politico, successivamente esteso all'ambito giuridico e ora parzialmente recepito anche dalla letteratura economica (Quadrio Curzio, 2002).

II.1.6.1. Un breve excursus storico

Prima di esaminarne più dettagliatamente il contenuto e collocarlo rispetto al concetto di federalismo, ricordiamo che l'idea di sussidiarietà ha origini antiche, sebbene la sua declinazione in

termini giuridici sia avvenuta solo di recente e ancor più vicina nel tempo sia l'attenzione ad esso dedicata dalla teoria economica.

La sua genesi, infatti, è filosofico-politica, in quanto si tratta di un principio che attiene originariamente all'organizzazione della società nel suo complesso e al ruolo che gli organismi politici devono assumere in tale organizzazione. In particolare esso trova nella tradizione greca prima, cristiana poi e da ultimo nella filosofia moderna tedesca, il suo contenuto originario.

Ed in effetti, senza adottare questo termine, peraltro assente dal vocabolario greco, già Aristotele aveva osservato che ogni gruppo di individui, dalla famiglia, al villaggio, alla città, si occupava di alcuni bisogni umani, delegando al livello superiore quelli che non era in grado di soddisfare: così le famiglie dovevano provvedere ai bisogni quotidiani; i villaggi ai bisogni "non meramente quotidiani", ma sempre attinenti alla sopravvivenza; la città doveva perseguire non più lo scopo del vivere, ma del "vivere bene".

Secoli dopo, nel Medioevo, è Tommaso d'Aquino a collegare per primo l'idea della sussidiarietà alla dottrina cristiana in chiave limitatrice dell'intervento della comunità politica sulla persona, senza che però ciò significhi un rifiuto dell'organizzazione sociale in quanto solo attraverso quest'ultima l'individuo può trovare la completa felicità (Millon-Delsol, 2003).

Una prima correlazione col federalismo la troviamo nel pensiero di Althusius, già citato in precedenza. Nella valorizzazione della libera cooperazione tra enti politici autonomi, egli sostiene che le comunità territoriali hanno bisogno di integrarsi in comunità più potenti e numerose per poter incrementare il loro benessere, ma perderebbe tutto se fosse inglobata da un'autorità superiore (Gaeta, 2005).

La parola "sussidiarietà" trova invece il proprio esplicito riconoscimento nell'enciclica di Pio IX "Quadragesimo Anno" (1931) che afferma il *subsidiarii officii principium* ossia il principio della funzione suppletiva dell'attività sociale: da un lato "è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e con l'industria propria", dall'altro la società deve intervenire "per aiutare in maniera suppletiva le assemblee del corpo sociale", ma non per assorbirle. E' la c.d. "dottrina sociale" della Chiesa, che esclude l'intervento dei pubblici poteri se non quando è strettamente necessario, lasciando così alla società lo spazio per autorganizzarsi.

Da questo essenziale *excursus* storico rileviamo come da esso emergano già i due principali ambiti di applicazione del principio di sussidiarietà:

1. la ripartizione di funzioni e competenze tra comunità di diverso livello;
2. il rapporto tra i poteri pubblici e la società civile.

Più precisamente, come noto, il principio di sussidiarietà può assumere due diverse accezioni: la sussidiarietà verticale che riguarda il rapporto tra pubblici poteri posti a diversi livelli; la sussidiarietà orizzontale che attiene all'interazione tra istituzioni pubbliche e soggetti privati nello svolgimento di funzioni di interesse pubblico.

II.1.6.2. Il principio di sussidiarietà verticale e la sua elaborazione giuridica

E' evidentemente l'accezione verticale del principio di sussidiarietà che interessa ai fini di una correlazione di quest'ultimo al modello federale.

Ed è in questa accezione che il principio di sussidiarietà è stato per la prima volta introdotto in ambito giuridico, attraverso il suo recepimento da parte del diritto comunitario, limitatamente al rapporto tra Comunità e Stati membri.

Il primo riferimento al principio di sussidiarietà nei documenti comunitari lo troviamo nel Rapporto sulle prospettive di realizzazione dell'Unione Europea del 1975, la Commissione affermava che alla futura Unione, "in base al principio di sussidiarietà", non sarebbero state attribuite competenze diverse da quelle che gli Stati membri non avrebbero potuto "esercitare con efficacia".

Successivamente il Trattato di Maastricht del 1992 lo richiama espressamente sia all'art. B (art. 2 del testo attuale) del Trattato sull'Unione Europea come condizione da rispettare da parte dell'Unione nel perseguimento dei suoi obiettivi, sia, soprattutto, all'art. 3B (art. 5 del testo attuale) del Trattato istitutivo della Comunità Europea, laddove sancisce che "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario".

Non solo quindi il diritto comunitario menziona espressamente il principio di sussidiarietà, ma ne illustra altresì il contenuto al fine di restringere la portata giuridica di un principio la cui valenza nel suo *humus* originario, politico e filosofico, era assai più ampia.

Ed in effetti è stato osservato come l'inserimento della sussidiarietà tra i principi ispiratori della Comunità non rilevi solo dal punto di vista politico, ma diventi al contrario giuridicamente vincolante divenendo un ammissibile criterio di valutazione della legittimità degli atti comunitari (Tesauro, 2005).

E' comunque la sola accezione verticale del principio di sussidiarietà a rilevare ai fini del diritto comunitario, in base al quale le funzioni pubbliche devono essere assegnate al livello di governo

inferiore, più prossimo ai cittadini, a meno che gli obblighi che esse implicano possano essere meglio svolti dal livello di governo superiore, e così via.

In questo senso la portata del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario è stata ancor meglio specificata con il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 che, nella parte dedicata alla sussidiarietà, non solo ne ribadisce i due aspetti fondamentali, affermando che “affinché l'azione comunitaria sia giustificata devono essere rispettati entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà”: in primo luogo “gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali”; in secondo luogo tali obiettivi “possono essere meglio conseguiti mediante l'azione della Comunità”. Ma altresì “consacra il rilievo centrale assunto dal principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario”, innalzandolo a principio fondamentale dell'assetto costituzionale comunitario (Manzella, 2000; Strozzi, 1993).

Più recentemente, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha configurato un ordinamento se non proprio federale quanto meno ispirato ad un “regionalismo spinto”, il principio di sussidiarietà è stato introdotto anche nell'ordinamento italiano, quale principio informatore del rapporto tra Stato ed enti locali, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza.

In particolare, accanto alla scelta di potenziare l'istituto regionale, attribuendo alle Regioni poteri legislativi sia esclusivi che concorrenti assai ampi, nella ripartizione delle funzioni amministrative il previgente criterio del parallelismo delle funzioni è stato sostituito dal principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.). Ciò comporta che le funzioni amministrative sono ora attribuite in via generale ai Comuni, e, in via “sussidiaria”, agli enti locali di livello superiore: Città Metropolitane, Province e Regioni. Fatte salve le esigenze di equità rappresentate dalle disposizioni di cui all'art. 119 Cost.

Ne deriva che nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà verticale “opera..come metodo per l'allocazione di funzioni al livello più adeguato”, costituendo quindi “un principio dinamico che può portare ad una modifica delle competenze attribuite per legge” (Corte Cost. Sent. 303/2003).

Tale modifica potrà avvenire sia in senso discendente estrinsecandosi nell'attribuzione al livello di governo inferiore delle competenze in una determinata sfera d'azione, e nel corrispondente divieto per tutti i livelli di governo superiori di non ingerirsi in tale ambito, sia in senso ascendente imponendo al livello di governo direttamente superiore di intervenire al posto del livello di governo inferiore, in suo “sussidio”.

Ciò posto, sottolineiamo in questa sede due aspetti: il fatto l'intervento del livello di governo superiore avviene “in aiuto” del livello di governo inferiore e non in mera sostituzione in caso di inadempienza di quest'ultimo, salvo il caso previsto dall'art. 120 Cost. (potere sostitutivo attribuito

al Governo in determinati casi); l'intervento del governo superiore è ammesso, in via generale, nel caso in cui “occorra assicurare l'unitarietà di esercizio per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale” (art. 7 comma 1 Legge 5 giugno 2003 n. 131).

Nel nostro ordinamento, di conseguenza, il principio di sussidiarietà configura, da un lato, in linea generale, un'ipotesi di cooperazione tra i diversi livelli di governo piuttosto che la sovrapposizione o addirittura la concorrenza verticale tra questi ultimi, dall'altro individua nel criterio di efficienza uno degli elementi discriminanti per stabilire l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo.

II.1.6.3. La sussidiarietà nella teoria economica

L'attribuzione di una valenza economica al principio di sussidiarietà è un fenomeno più recente rispetto alla tradizionale declinazione filosofica e politica e alla ormai affermata interpretazione giuridica del termine.

Esso, tuttavia, è stato recentemente oggetto di studio da parte della teoria economica (Zamagni, 2007; Quadrio Curzio, 2002; Rullani, 2004; Deaglio, 2007), che ne ha sottolineato le implicazioni in termini di perseguimento del benessere collettivo.

Ci si è addirittura chiesti se la sussidiarietà possa costituire “un elemento unificante” delle scienze sociali. “un mattone di un nuovo edificio unico che sorga come reazione a una specializzazione eccessiva delle discipline stesse”, fornendo una risposta “cautamente positiva” (Deaglio, 2007, p. 354). Seppure rilevandosi come un ostacolo al recepimento del principio di sussidiarietà da parte della teoria economica la difficile misurabilità del grado di soddisfacimento del principio stesso da parte delle istituzioni (Deaglio, 2007).

Questi studi, tuttavia, si sono focalizzati principalmente sulla sussidiarietà orizzontale e, coerentemente, sugli obiettivi di solidarietà (Quadrio Curzio, 2007), di produzione di beni relazionali (Zamagni, 1998), di creazione di “reti” economiche (Rullani, 2004), di espansione delle libertà dei privati (Vittadini, 1998), ad essa sottesi.

Più limitata è stata invece l'attenzione dedicata al principio di sussidiarietà verticale, anche se, come vedremo tra poco, la sua stretta correlazione con il federalismo, ne rende simili anche le implicazioni economiche.

E' stato comunque sottolineato come, anche nel rapporto tra pubblici poteri, il principio di sussidiarietà, nel momento in cui comporta “la delega o la distribuzione di sovranità all'organo

inferiore”, impone altresì all’organo di livello superiore di “riconoscere e perciò favorire quanto l’organo inferiore è in grado di realizzare da sé” (Zamagni, 1998)

Sembra quindi estendibile al principio di sussidiarietà verticale l’enfasi sull’aspetto solidaristico, anche se in questo caso la solidarietà dovrà intervenire tra diversi livelli di governo senza coinvolgere direttamente i cittadini.

Troviamo infine un diretto riferimento al principio di sussidiarietà verticale in Breton (1998), il quale assimila la sussidiarietà verticale al principio di prossimità, quale criterio utilizzabile per la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, peraltro ritenendo più efficiente il criterio basato sulla minimizzazione dei costi di transazione proposto dallo stesso Breton e da Scott (1978).

II.1.6.4. La correlazione tra sussidiarietà e federalismo

Posto che la principale problematica sottesa al funzionamento dei sistemi federali è la distribuzione di competenze tra i livelli di governo inferiore e il governo centrale, e, quindi, fino a che punto le istanze autonomiste possono trovare una risposta efficiente nel decentramento dei poteri e delle funzioni pubbliche, il principio di sussidiarietà è stato spesso accostato al federalismo quale caratteristica dei sistemi federali, se non quale elemento fondamentale per il loro successo.

L’accostamento dei due concetti, d’altra parte, proviene da più parti: non solo da parte di studiosi della scienza politica (Millon-Delsol, 2003) e del diritto (De Carli, 2001), ma anche da parte di autorevoli economisti, che vedono nel principio di sussidiarietà verticale una possibile via per costruire un “neo-federalismo solidale” in grado di combinare “metodi intergovernativo e comunitario in un continuum che va dalle Regioni agli Stati all’Europa” (Quadrio Curzio, 2002, p. 35).

Il principale elemento di comunanza tra i due concetti consiste, come già accennato, nel loro naturale utilizzo per determinare la ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo.

Entrambi, infatti, implicano l’intervento dell’ente superiore solamente di fronte all’incapacità/inadeguatezza di quello inferiore a perseguire l’interesse pubblico in modo efficiente, sia dal punto di vista allocativo che tecnico-organizzativo.

Dal punto di vista economico, inoltre, è assai più sfumato il contrasto tra il sistema multilivello (*multi-level governance*) che contraddistingue lo Stato sussidiario e la valorizzazione di uno specifico livello di governo che contraddistingue l’organizzazione di uno Stato federale rigidamente inteso sotto il profilo politico-costituzionale (Bonelli, 2002; De Carli, 2001) che rende più problematica l’analisi del nesso tra sussidiarietà e federalismo (Vipiana, 2002).

Come abbiamo visto, infatti, la declinazione economica del concetto di federalismo si sofferma sulla ripartizione delle funzioni su più livelli di governo senza introdurre vincoli al loro numero e senza soffermarsi esclusivamente sui rapporti tra governo centrale e governi degli stati federati.

E d'altra parte federalismo e sussidiarietà trovano nella loro ambiguità e bidirezionalità un'ulteriore significativa analogia. Così come il federalismo, infatti, anche il principio di sussidiarietà, infatti, è ambivalente, potendo esso agire sia in senso ascendente (c.d. sussidiarietà invertita) che discendente, con la conseguenza che la sua applicazione potrà favorire ora il livello di governo inferiore, ora il livello di governo superiore. Un'ambiguità che, comunque, non ha nuociuto al suo successo; anzi, proprio tale caratteristica ne ha favorito l'ingresso tra i principi del diritto comunitario (Vipiana, 2002).

Questo non significa, tuttavia, che il principio di sussidiarietà e il paradigma federalista siano indifferenti al decentramento: ad essi è comunque sottesa la presunzione relativa che quest'ultimo sia più desiderabile della soluzione centralistica. Presunzione che si estrinseca nell'attribuzione dell'"onere della prova" a carico del livello di governo superiore che intende avocare a sé una o più competenze (Kasper, 1996).

Non tutti i tipi di federalismo, peraltro, sono rispettosi del principio di sussidiarietà verticale: solo la cooperazione tra livelli di governo, tipica del "federalismo cooperativo", invero, sembra compatibile con il principio di sussidiarietà verticale, almeno nell'accezione di sussidiarietà elaborata in ambito nazionale e comunitario, poiché quest'ultimo presuppone l'intervento del governo di livello superiore in "aiuto" del livello inferiore, non in concorrenza con quest'ultimo.

Il federalismo competitivo, infatti, presuppone un rapporto tra livelli di governo difficilmente compatibile con il principio di sussidiarietà, poiché muta lo spirito dell'intervento sostitutivo degli enti territoriali di livello superiore: nel federalismo competitivo, infatti, i diversi livelli di governo mirano ad espandere le proprie competenze a danno degli altri. Di conseguenza all'intervento sostitutivo dei livelli di governo superiore non è sottesa quell'idea di aiuto ("*subsidiium*") che invece è immanente nel principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà verticale può, in definitiva, essere inteso come corollario del federalismo cooperativo, così come precedentemente definito. Più azzardata è l'affermazione opposta: non pare, infatti, necessario che il rispetto del principio di sussidiarietà presupponga necessariamente l'esistenza del federalismo, anche se il federalismo cooperativo sembra comunque costituire il modello istituzionale che meglio consente una concreta applicazione del principio di sussidiarietà.

Si segnala a tale proposito che l'accostamento tra federalismo e sussidiarietà è stato proposto anche lessicalmente: il "federalismo sussidiario" consentirebbe di esprimere in chiave moderna il concetto di "federalismo cooperativo", evidenziando, sia l'aspetto solidaristico che caratterizza i rapporti tra

gli enti pubblici territoriali, sia la limitazione dei poteri affidati ai diversi livelli di governo, complessivamente intesi, allo stretto necessario per il soddisfacimento di bisogni dei cittadini non altrimenti realizzabili.

II.1.7. Le unioni territoriali nel modello federale

La teoria economica dei diversi livelli di governo e il federalismo fiscale trovano quindi nel principio di sussidiarietà verticale una rilevante sponda giuridica.

In particolare il decentramento delle competenze in materia di beni pubblici locali suggerito dal federalismo fiscale per ragioni di efficienza allocativa, nei limiti in cui i descritti rischi di “fallimento” non portino a un complessivo effetto negativo del decentramento, trova parziale corrispondenza nella corrente accezione del principio di sussidiarietà verticale.

In ossequio a tale principio, infatti, “spettano agli enti rappresentativi di minori popolazioni le competenze in materia di prestazioni di servizi pubblici...salvo che per ragioni...di adeguatezza dimensionale, le funzioni medesime non debbano essere attribuite a Enti a maggiore popolazione” (Pica, 2005, p. 450).

Soprattutto la correlazione tra federalismo e sussidiarietà assume rilevanza in questa sede per la solidarietà tra enti territoriali che essa implica.

Essa infatti favorisce quella cooperazione tra enti locali necessaria per il raggiungimento di dimensioni ottime dei livelli di governo senza che ciò comporti l’abbandono delle molteplici motivazioni sottese al federalismo e più in generale al decentramento su base territoriale.

Quella stessa cooperazione suscettibile di rappresentare, il primo *step* per la costituzione di vere e proprie aggregazioni tra enti locali, finalizzate al dimensionamento ottimo dei livelli di governo e ad una maggiore aderenza del principio di equivalenza fiscale, che possano durare nel tempo ed essere favorevolmente accettate dalla popolazione.

Tali aggregazioni, denominate “unioni territoriali”, possono estrinsecarsi sia nella creazione di nuove giurisdizioni responsabili di specifiche funzioni, che andrebbero ad aggiungersi agli enti locali esistenti, sia, nei casi di più grave *deficit* dimensionale, nel superamento dei precedenti enti territoriali di livello inferiore con nuove entità ad essi sovraordinate, se non addirittura sostitutive.

La decisione se aderire all’aggregazione e quale forma questa debba assumere spetterà agli enti territoriali chiamati a parteciparvi, i quali, in una logica di *Public Choice*, cercheranno di massimizzare la propria rendita agendo secondo lo schema dei giochi non cooperativi (Palestrini e Polidori, 2006).

In quest’ottica la soluzione ottimale dipenderà ovviamente dalle diverse variabili in gioco, quali: la dimensione in termini territoriali e demografici dell’area coinvolta; il grado di omogeneità delle

preferenze espresse dai cittadini; il numero di enti coinvolti; le caratteristiche delle funzioni da attribuire all'unione territoriale.

Peraltro, in una pura prospettiva di efficienza dimensionale, la creazione di una nuova giurisdizione attraverso forme di cooperazione risulta essere una soluzione di grado inferiore rispetto ad una vera e propria fusione, se non altro in termini di economie di scala¹². E d'altra parte per quest'ultima il rischio di fallimento/scioglimento per ragioni politiche è teoricamente superiore.

Entrambe le ipotesi associative sarebbero comunque compatibili con il modello federale e con il principio di sussidiarietà verticale nei limiti in cui la spinta associativa fosse il risultato della cooperazione tra i diversi livelli di governo, nel comune intento di raggiungere la dimensione ottima dei livelli inferiori di governo¹³ e di limitare il fenomeno delle esternalità, solitamente più avvertito a livello di enti locali di piccole dimensioni (Fraschini e Osculati, 2006¹⁴).

Ulteriore condizione affinché le unioni territoriali possano essere efficienti anche in senso allocativo, così come prescritto dalla teoria del decentramento, sarà evidentemente che le preferenze dei cittadini residenti nelle aree geografiche interessate devono essere il più possibile omogenee. In caso contrario all'incremento di efficienza tecnica e all'internalizzazione delle esternalità potrebbe corrispondere un decremento del benessere che la popolazione trae dalla fornitura dei beni pubblici locali.

II.1.8. Le unioni territoriali nell'esperienza italiana. Il caso delle aggregazioni intercomunali

In Italia l'attenzione del legislatore repubblicano¹⁵ al tema della dimensione ottima dei livelli di governo e allo strumento delle aggregazioni tra enti locali per favorirne il raggiungimento, è crescente, anche se tardiva.

Se, infatti, nella prima fase dell'esperienza repubblicana l'attenzione del legislatore si era concentrata sulla valorizzazione delle giurisdizioni locali quali enti esponenziali delle comunità territoriali di riferimento, considerati suscettibili di meglio rappresentarne le esigenze (ossia, per

¹² Ricordiamo, a questo proposito, quanto affermato dall'OECD nel suo rapporto del 2005 sull'economia e le istituzioni austriache: *"From an economic perspective, voluntary mergers of municipalities would be a preferable option as mergers allow the benefits of increasing return to scale to be reaped while preserving accountability to local voters. Widening cooperation between municipalities through the joint provision of services is a second option"* (Oecd, 2005, p.2).

¹³ E' appena il caso di ricordare come il caso opposto, ossia l'unione territoriale imposta dal centro, è stato uno strumento ripetutamente adottato in epoca fascista, periodo in cui lo Stato italiano si trovava agli antipodi del modello federale.

¹⁴ Con riferimento ai piccoli e piccolissimi Comuni italiani e francesi.

¹⁵ Nel periodo liberale e soprattutto fascista, al contrario, vi furono diversi interventi legislativi volti a favorire l'aggregazione intercomunale: a partire dall'art. 250 della legge comunale e provinciale del 1865, poi ripreso dalla riforma Crispi del 1888-89, per arrivare ai regi decreti n. 2839/1923 e n. 383/1927) in applicazione dei quali si registrarono più di 2.000 casi di aggregazione e fusione tra Comuni, ottenuti, tuttavia, con un metodo fortemente autoritario (Aimo, 2007).

restare in un lessico economico, le preferenze), secondo un procedimento logico non dissimile a quello sotteso alla teoria del decentramento, almeno in termini generali; più recentemente le istanze di efficienza dimensionale finalizzate all'ottimizzazione della fornitura dei beni pubblici locali hanno gradualmente preso il sopravvento, anche per le improcrastinabili esigenze di razionalizzazione della finanza pubblica locale, le quali, dopo che negli anni '90 gli interventi di contenimento avevano riguardato principalmente il livello statale, hanno ora assunto primaria rilevanza a livello nazionale. Come dimostra il risalto dato ai recenti episodi di dissesto verificatisi su scala locale¹⁶, nonché, più in generale, al diffuso e massiccio utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti locali italiani per far fronte alle esigenze, anche temporanee, della finanza pubblica, spesso senza distinguere tra spesa corrente e spesa per investimenti: una scelta giudicata da molti poco lungimirante in quanto, per far fronte alle necessità del breve periodo gli enti locali stipulano contratti aleatori che nel lungo periodo possono generare disavanzi finanziari ben più gravi di quelli attuali.

In questa direzione muove, ad esempio, il recente D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (codice dell'ambiente), nel quale si fa diffuso riferimento agli "ambiti territoriali ottimali" che le Regioni devono individuare, sia in relazione ai servizi idrici integrati (art. 147), sia in relazione alla gestione dei rifiuti urbani (artt. 196 e 199) per la creazione di giurisdizioni funzionali obbligatorie.

E' comunque l'aggregazione intercomunale l'obiettivo su cui il legislatore ha focalizzato la sua attenzione negli ultimi due decenni. Il Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. 267/2000, di seguito T.U.E.L.), invero, prevede tre diverse forme associative tra comuni, già introdotte con Legge 142/1990: le Convenzioni (art. 30); i Consorzi (art. 31); le Unioni di Comuni (art. 32). Esse si aggiungono alle Comunità Montane, enti locali originariamente istituiti con Legge n. 1102/1971¹⁷ quali ulteriori livelli di governo tipici (e necessari) dei territori montani, ora inquadrati anch'essi nel "genus" delle "unioni di comuni" ai sensi dell'art. 27 del T.U.E.L., ed attualmente oggetto di un processo di riordino (disciplinato a livello statale dall'art. 2 commi 16-21 della Legge Finanziaria 2008) che ne ha reso più stringenti i presupposti oggettivi e soggettivi, e che li ha portati, nella Regione Emilia-Romagna¹⁸, ad essere formalmente equiparate alle Unioni di Comuni di cui all'art. 32 del T.U.E.L.¹⁹.

¹⁶ Il caso più eclatante è sicuramente quello del comune di Taranto, che nel 2006 ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario, le cui entrate annue pari a circa 60 milioni di euro coprivano una minima parte delle spese, pari a circa 350 milioni di euro.

¹⁷ Già il D.P.R. 10 giugno 1955, n. 987 (Decentramento di servizi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste), peraltro, consentiva la costituzione di consorzi permanenti denominati Consigli di valle o Comunità montane.

¹⁸ Ricordiamo che la disciplina delle Comunità Montane è oggetto di competenza legislativa esclusiva delle Regioni per effetto dell'art. 117 Cost. lett. p), il quale non include tali enti tra quelli che devono essere disciplinati dal legislatore statale sotto il profilo della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali (in tal senso Corte Cost., sentt. nn. 244/2005 e 456/2005).

¹⁹ Art. 2, comma 2, lett. a) della l.r. n. 10/2008.

Le prime due forme associative, Convenzioni e Consorzi, sono finalizzate alla creazione di giurisdizioni funzionali per raggiungere la dimensione ottima nello svolgimento di specifiche funzioni e nell'erogazione di determinati beni pubblici locali²⁰. Le Convenzioni rappresentano una forma associativa più debole, estrinsecandosi in un coordinamento operativo intercomunale che mantiene in capo ai comuni la responsabilità sia in termini di funzioni sia in termini di erogazione dei servizi. I Consorzi sono invece un soggetto giuridico autonomo, partecipato dai Comuni nella veste di soci, ed assumono altresì una connotazione più marcatamente aziendale: ad essi è infatti delegata la gestione operativa di tutti quei servizi che i Comuni partecipanti affidano loro.

Le Unioni di Comuni costituiscono invece un vero e proprio ente locale con competenze plurifunzionali²¹ e rappresentano una possibile soluzione alla questione dimensionale in una prospettiva di cooperazione, cui va aggiunto, per le Unioni demograficamente più significative, l'obiettivo di svolgere un ruolo rilevante nelle politiche territoriali di più vaste aree (Quagliani, 2006). Esse rappresentano la più avanzata forma di unione territoriale prevista dal nostro ordinamento, destinataria tra l'altro di specifici schemi di incentivi previsti sia a livello statale sia a livello regionale²², il cui esito naturale, anche se non più obbligatorio per legge, è la fusione dei comuni partecipanti in una nuova entità di maggiori dimensioni.

²⁰ Si ipotizza che l'andamento dei costi amministrativi pro-capite dei Comuni assuma generalmente un andamento "ad U" (Fraschini e Osculati, 2006)

²¹ Art. 32 comma 1 D. Lgs. 267/2000 "Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni., di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". Le unioni di comuni sono dotate di potere normativo ai sensi dell'art. 4 della L. 131/2003.

²² La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ai sensi della L. 3/1999, incentiva economicamente le Unioni tra Comuni la cui popolazione è inferiore a 10.000 abitanti; .

Tabella 2 - Le forme associative tra Comuni previste dall'ordinamento italiano

Denominazione	Volontarietà	Soggettività giuridica	Natura	Controllo	Competenze
<i>Convenzione</i> (art. 30 <i>T.u.e.l.</i>)	Sì (obbligatoria solo in alcuni casi)	No	Coordinamento operativo	Controllo diretto di ogni singolo Comune	Prestabilito in sede di stipula (generalmente monofunzionali)
<i>Consorzio</i> (art. 31 <i>T.u.e.l.</i>)	Sì (obbligatorio solo in alcuni casi)	Sì (assimilabile ai consorzi previsti dal Codice Civile)	Operativa e gestionale	Controllo indiretto dei Comuni tramite l'Assemblea dei soci	Prestabilito in sede di costituzione (generalmente monofunzionali)
<i>Unione di comuni</i> (art. 32 <i>T.u.e.l.</i>)	Sì	Sì (Ente locale)	Politica	Controllo indiretto dei Comuni (gli organi sono composti da sindaci, consiglieri e assessori dei Comuni partecipanti)	

Fonte: Fiorillo e Robotti, 2006-nostra rielaborazione

La persistente asimmetria tra una legislazione basata su una tendenziale omogeneità di trattamento dei comuni²³ (pur vigendo la possibilità di avocazione di competenze da parte delle giurisdizioni di livello superiore in ossequio al principio di adeguatezza), e una realtà fortemente differenziata, sia in termini dimensionali (con l'esistenza dei c.d. "Comuni-polvere", con un irrisorio numero di abitanti), sia in termini di caratteristiche geografiche delle giurisdizioni, che caratterizza l'ordinamento italiano (si vedano le Tabelle 3 e 4), potrebbe così trovare nel momento associativo, e in particolare nelle Unioni di Comuni, una soluzione volontaristica in grado di sopperire alle carenze di un sistema istituzionale che non effettua alcuna distinzione tra microcomuni e comuni capoluogo (salva la discutibile esperienza delle circoscrizioni e dei quartieri).

²³Una rilevante eccezione è costituita dalla deroga al Patto di Stabilità interno, introdotta con l'art. 29 della Legge Finanziaria 2003, che esonera dall'ambito di applicazione dei vincoli di bilancio da esso stabiliti i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti. A tale diverso trattamento legislativo va aggiunta la concessione da parte dello Stato di finanziamenti aggiuntivi ai Comuni al di sotto di 5.000 abitanti (art. 1 comma 703 della Legge Finanziaria 2007).

Più recentemente, inoltre, sono state introdotte alcune semplificazioni procedurali per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (art. 11 della legge 18 giugno 2009 n. 69), sebbene le prime proposte di suddividere i Comuni in diverse categorie dimensionali risalgano all'unificazione d'Italia (Aimo, 2007).

Tabella 3 - I comuni italiani. Numerosità, popolazione minima, popolazione massima e popolazione media al 1° gennaio 2008

Numero	Popolazione minima	Popolazione massima	Popolazione media
8.101	33 (Pedesina)	2.718.768 (Roma)	7.100

Fonte: Brosio et al., 2009 – nostra rielaborazione

Tabella 4 - Distribuzione dei comuni italiani per classe di popolazione

Classi di popolazione	Numero di comuni	%	Abitanti	%
< 5.000	5.756	71,1	10.434.202	17,8
5.000-10.000	1.186	14,6	8.332.357	14,2
10.000-100.000	1.116	13,8	26.444.828	45,0
>100.000	43	0,5	13.540.324	23,0
Totale	8.101	100,0	58.751.711	100,0

Fonte: Brosio et al., 2009 – nostra rielaborazione

In questo contesto la soluzione associativa consentirebbe altresì di prevenire eventuali future spinte centraliste, che, in assenza della capacità delle comunità territoriali di apportare correttivi all'attuale sistema delle autonomie locali, potrebbero rimettere in discussione il modello federale sulla base di una valutazione di scarsa efficienza di quest'ultimo, riproponendo quanto già accaduto in periodi di depressione economica (si pensi alla già ricordata evoluzione in senso unitario del sistema istituzionale degli Stati Uniti dopo la crisi del 1929).

Soprattutto in quei comuni di piccole dimensioni affetti da limiti dimensionali che impediscono sia il conseguimento di economie di scala nell'erogazione dei servizi, sia l'erogazione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati alle esigenze della popolazione ivi residente (Ermini e Salvucci, 2006).

Non stupisce quindi che le Unioni di Comuni abbiano finora avuto una significativa diffusione solo tra i piccoli comuni ubicati nelle aree montane del settentrione (Brosio et al, 2009), come si evince dalle seguenti tabelle.

Tabella 5 - Unioni di comuni al 4 dicembre 2009

Numero	Numero di comuni coinvolti	Abitanti residenti nelle unioni di comuni
---------------	-----------------------------------	--

291 (di cui 16 prima del 1999)	1368 (17% del totale)	4.877.842 (8% del totale)
--------------------------------	-----------------------	---------------------------

Fonte: Anci – nostra rielaborazione

Tabella 6 - Distribuzione delle Unioni di comuni per area geografica al 4 dicembre 2009

Nord	Centro	Sud	Isole	Italia
55%	17%	20%	11%	100%

Fonte: Anci

Tabella 7 - Distribuzione dei comuni associati per classe demografica nel 2004

Classe demografica	Enti associati in valore assoluto (% sul totale)
0-4.999 abitanti	899 (81,2%)
5.000-9.999 abitanti	137 (12,4%)
10.000-100.000 abitanti	70 (6,4%)

Fonte: Ermini e Salvucci, 2006-nostra rielaborazione

Fa da contraltare a questa circoscritta tendenza associativa, la crescente frammentazione del sistema delle Province: il loro numero è aumentato da 94 a 109 dal 1992 al 2004 (Brosio et al., 2009) e altre se ne stanno aggiungendo. L'effetto di tale frammentazione, infatti, è il crescente numero di province la cui dimensione è ben al di sotto di quella dei principali comuni capoluogo.

Tabella 8 - Regioni e province. Numerosità, popolazione minima e popolazione massima al 1° gennaio 2008

Ente locale	Numero	Popolazione minima	Popolazione massima	Popolazione media
Regioni	20	125.979 (Valle d'Aosta)	9.642.406 (Lombardia)	555.000
Province	109	58.019 (Ogliastra)	4.061.543 (Roma)	2.860.000

Brosio et al., 2009 – nostra rielaborazione

Da questa apparente contraddizione deriva, pertanto, un'ulteriore difficoltà a stabilire un'attribuzione delle funzioni coerente con il criterio della dimensione ottima del livello di governo, considerata la crescente eterogeneità dei livelli di governo intermedi in termini di popolazione.

La numerosità delle variabili in gioco rende evidentemente complesso il raggiungimento di un equilibrio soddisfacente nella riorganizzazione territoriale del sistema di governo, anche a causa della scarsità degli studi sull'effettivo funzionamento delle unioni territoriali e sulle principali difficoltà che esse incontrano nel loro processo di formazione e implementazione.

Una soluzione che coniughi efficienza ed efficacia, ad ogni modo, pare raggiungibile anche in una prospettiva federale, sufficientemente flessibile a predisporre gli strumenti istituzionali necessari a superare la frammentazione amministrativa e la rigidità territoriale che tradizionalmente caratterizzano il sistema italiano.

Riferimenti bibliografici

- Abrescia M., Napolitano G. (2009) *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- Aimo P. (2007) Amministrazioni locali e grandi città in Italia: uniformità dell'ordinamento e dimensione territoriale, *Annale ISAP* 15/2007, pp. 127-139.
- Alesina A., Spolaore E. (1997) On the number and size of nations, *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 1027 ss.
- Althusius J. (1980) *Politica* (trad.it.), a cura di Neri D., Guida, Napoli.
- Blume L. e Voigt S. (2009) The economic effect of federalism and decentralization – a cross-country assessment, Working paper, n.6, European association of law and economics.
- Bognetti G. (1991) Federalismo, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, pp.275-302
- Bonelli E. (2001) *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale*, Giappicchelli, Torino.
- Breton A. (1996) *Competitive governments: an economic theory of politics and public finance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Breton A., Scott A. D. (1978) *The economic constitution of federal states*, University of Toronto Press, Toronto.
- Brosio G., Maggi M. e Piperno S. (2009) *Governo e Finanza locale*, Giappicchelli, Torino.
- Buchanan J. M. (1965) *An economic theory of clubs*, in *Economica*, vol. 33, n. 2, pp. 1-14.
- Buchanan J.M. (1995) Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform, *Publius: the journal of federalism*, vol. 25, n.2, pp. 19-27.
- Buchanan, *Stato mercato e libertà*, Il Mulino, Bologna, 1995
- Carnevali G. (2007) Alla ricerca del federalismo frainteso, *Teoria politica*, 2, pp. 5-10.
- Coase R. (1960) The problem of social costs, *Journal of law and economics*, 3, pp. 1-44.
- Corwin E. S. (1950) The passing of dual federalism, *Virginia Law Review*, 36, 1, pp. 1-23
- Deaglio M. (2007) Sussidiarietà, istituzioni economiche, imprese, in Fortis M., Quadrio Curzio A. (a cura di) *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna.
- De Carli P. (2002) *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffré, Milano.

- Elazar D.J. (1995) From statism to federalism: a paradigm shift, *Publius: the journal of federalism*, vol. 25, n.2, pp. 5-18
- Ermini B. e Salvucci S. (2006) L'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle Unioni di Comuni in Italia e nelle Marche, in Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano.
- Fiorillo F. e Robotti L. (2006) Introduzione, in Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano.
- Fossati A. (2001) L'Italia e il federalismo, *Economia pubblica*, 1, pp. 5-33
- Fossati A. e Levaggi R. (2001) *Dal decentramento alla devolution: il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Francoangeli, Milano.
- Fraschini A. e Osculati F. (2006) La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali, in Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano.
- Frey B.S. (1984) The public choice view of international political economy, *International organization*, 38, pp. 199-223.
- Frey B.S. e Eichenberger R. (1999) *The new democratic federalism for Europe, functional, overlapping and competing jurisdictions*, E. Elgar, Cheltenham
- Friedrich J. (1968) *Trends of federalism in theory and practice*, Pall Mall, London, 1968.
- Friedrich J. (2002) *L'uomo, la comunità, l'ordine politico* (trad. it.), Il Mulino, Bologna
- Galgano F. (2001) *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna.
- Gaeta L. (2005) Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio a più livelli, Working paper n. 5 , Università degli studi di Catania, C.S.D.L.E..
- Gerring J., Thacker S. e Moreno C. (2006) Are Federal Systems Better Than Unitary Systems?, Mimeo, Boston University.
- Groppi T. (2004) *Il federalismo*, Il Mulino, Bologna
- Hamilton A., Madison J. e Jay J. (1997) *Il Federalista* (trad. it.), Il mulino, Bologna, 1997.
- Iannone R. (2005) Governance: una questione di significati, *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2, p. 57-85.
- Kasper W. (1996) Le regole del federalismo competitivo, *Biblioteca della libertà*, 134, pp. 48-70.

- Levi L. (2002) *Il pensiero federalista*, Laterza, Roma.
- Macey J.R. (1990) Federal Deference to Local Regulators and the Economic Theory of Regulation, *Virginia Law Review*, 76, 265-291.
- Manzella A. (2000) La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri, *Quaderni Costituzionali*, 3, pp. 531-544.
- Millol-Delsol C. (2003) *Il principio di sussidiarietà* (trad. it.), Giuffrè, Milano.
- Morrone A. (2004), Letture sul federalismo, *Nuova informazione bibliografica*, 3, pp. 545-558.
- Musgrave (1995) *Finanza pubblica, equità, democrazia* (trad. it.), Il Mulino, Bologna.
- Musgrave R.A. e Musgrave P. B. (1980), *Public finance in theory and practice*, Mc Graw-Hill, New York.
- Netzer D. (1995) Una valutazione della concorrenza intergiurisdizionale attraverso gli incentivi allo sviluppo economico, in Brosio G. (a cura di) *Governo decentralizzato e federalismo*, Il Mulino, Bologna, pp. 281-322.
- Oates W. E. (1972) *Fiscal federalism*, Harcourt, New York.
- Oates W.E. (1999) An essay on fiscal federalism, *Journal of economic literature*, vol. 37, n. 3, pp. 1120-1149.
- OECD (2005) Reforming federal fiscal relations assessment and recommendations, *Economic survey of Austria*, Paris.
- Olson M. (1969) Strategic theory and its application. The principle of “fiscal equivalence”, *American Economic Review*, 59,2, pp. 479-487.
- Palestrini A., e Polidori P. (2006) Le unioni di Comuni: un’analisi teorica della loro costituzione e stabilità, in Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L’Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano.
- Peterson P.E. (1995) *The price of federalism*, Brooking Institutions, Washington.
- Pica F. (2005) Efficienza, efficacia ed equità nell’attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, *Economia italiana*, 2, pp. 443-474.
- Pierini A. (1999) Il federalismo competitivo: un approccio neoliberista all’analisi dei processi di federalizzazione, *Diritto comparato ed europeo*, 4, pp. 1410-1428.
- Prud’homme R. (1995) The dangers of decentralization, *World bank research observer*, vol. 10, n. 2, pp. 201-220.

- Quadrio Curzio A. (2002) *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Italia e per l'Europa*, Vita e Pensiero, Milano.
- Quadrio Curzio A. (2007) Riflessioni sul liberalismo comunitario per lo sviluppo italiano, in Quadrio Curzio A., Fortis M. (a cura di), *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, pp. 361-388.
- Quagliani A. (2006) Perché l'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte, in Fiorillo F., Robotti L. (a cura di) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienza concreta*, Francoangeli, Milano.
- Riker W.H. (1969) Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter?, *Comparative Politics*, 2, 1, pp. 135-146.
- Riker W.H. (1987) *The development of American federalism*, Kluwer Academic, Boston.
- Romano R. (1987) The Political Economy of Takeover Statutes, *Virginia Law Review*, Vol. 73, pp. 111-199.
- Rotelli E. (2003) *L'eclissi del federalismo*, Il Mulino, Bologna.
- Rullani E. (2004) *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma.
- Salmon G. (1995) La decentralizzazione come meccanismo di incentivazione, in Brosio G. (a cura di) *Governo decentralizzato e federalismo*, Il Mulino, Bologna, pp. 137-184.
- Schumpeter J. A. (1967) *Capitalismo, socialismo, democrazia* (trad. it.), ETAS Kompass, Milano, 1967.
- Seabright P. (1996) *Accountability and decentralization in government: an incomplete contract model*, in *European economic review*, 40, 1.
- Stefani G. (2003) Il decentramento fiscale e il principio di sussidiarietà, *Finanza Locale*, 2, pp. 359-371.
- Strozzi V. (1993) *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1993, pp. 59-80.
- Tesaro G. (2005) *Diritto comunitario*, CEDAM, Padova.
- Tiebout C.M. (1956) A pure theory of local expenditures, *Journal of political economy*, 64, 5, pp. 416-424.
- Tocqueville A. (1999) *La democrazia in America* (trad. it.), Rizzoli, Milano.
- Tresh R. W. (2002) *Public Finance: A Normative Theory*, Academic Press, Amsterdam.

Ulen T. (1998) Economic and Public Choice forces in federalism, *George Mason Law Review*, 6, pp. 921 ss.

Vipiana P. (2002) *Il principio di sussidiarietà verticale*, Giuffrè, Milano.

Vitale A. Perazzoni D. (2002) Glossario, in AAVV, *Il federalismo come sfida dell'Italia della Svizzera e dell'Europa* - Atti del seminario tenutosi a Bari il 12 dicembre 2000, Giampiero Casagrande editore, Lugano.

Weingast B. (1995) The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development, *Journal of law economics and organization*, 11, pp. 1-31.

Wheare (1963) *Federal government*, Oxford University Press, Oxford.

Zamagni S. (1998) *La sussidiarietà, l'economia e la nuova corte costituzionale*, in Vittadini G. *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Etaslibri, Milano.

Zamagni S. (2007) *Economia del bene comune*, Città Nuova, Roma.