

*Giorgio Brosio*  
**COME CONFIGURARE I RAPPORTI  
FRA LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI**

**W.P. 123/1999**

Working paper n. 123, maggio 1999  
Serie "Il federalismo fiscale in Piemonte"



**ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE**

## COME CONFIGURARE I RAPPORTI FRA LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI

*L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.*

*Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte. Giuridicamente l'IREs è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.*

*Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:*

- *la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- *ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

© 1999 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte  
via Nizza 18  
10125 Torino  
Tel. 011.66.66.411, fax 011.66.96.012

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*

|  |    |
|--|----|
| <i>Presentazione</i>   | 5  |
| <i>Introduzione</i>  | 7  |
| <i>Parte I</i>   | 11 |
| <i>Un breve richiamo della teoria del federalismo competitivo</i>  |    |
| <i>Parte II</i>  | 17 |
| <i>Il contesto, in mutazione, delle relazioni fra i governi di diverso livello</i>                                   |    |
| II.1 Il modello classico del federalismo duale nell'attribuzione delle competenze                                    | 19 |
| II.2 Il sistema centralizzato nell'attribuzione delle competenze   | 22 |
| II.3 Il modello dell'interdipendenza competitiva nell'attribuzione delle competenze                                  | 24 |
| II.4 L'attribuzione delle fonti di finanziamento   | 25 |
| <i>Parte III</i>   | 27 |
| <i>Il funzionamento del modello dell'interdipendenza competitiva nel caso di una politica concreta: l'istruzione</i> |    |
| III.1 L'attribuzione delle competenze fra i diversi livelli  | 29 |

|  |    |
|--|----|
| III.2 L'attribuzione delle fonti finanziarie e i trasferimenti                     | 33 |
| Conclusioni  | 35 |
| Appendice  | 37 |
| <i>I rapporti fra Stati federati ed enti locali<br/>in alcuni sistemi federali</i> |    |
| 1. Un sistema federale recente: la Germania  | 39 |
| 2. Un sistema federale classico: gli Stati Uniti                                   | 42 |
| 3. Un cenno ai trasferimenti finanziari intergovernativi<br>in Canada              | 45 |
| Riferimenti bibliografici  | 47 |

## Presentazione

*Gli anni Novanta in Italia sono contrassegnati da un nuovo ciclo dei rapporti centro-periferia. La questione della trasformazione del Paese in un ordinamento federale è stata introdotta prepotentemente nell'agenda politica, sviluppando temi nuovi nel dibattito sulla decentralizzazione territoriale. Ciò ha però creato le premesse per una serie di fratture all'interno del mondo delle autonomie locali, in particolare tra regioni ed enti locali, tanto che ormai si parla, in alternativa, di federalismo regionale e di federalismo comunale. Le prime hanno sostenuto un potenziamento del ruolo istituzionale delle regioni, eliminando ogni differenza tra regioni a statuto ordinario e speciale, sino ad una loro assimilazione agli Stati di una federazione. Gli enti locali, invece, restano sostenitori di una forte autonomia comunale (e provinciale) nei confronti non solo dello Stato ma anche, e soprattutto, delle regioni, rispetto alle quali rifiutano ogni subordinazione gerarchica. Questa frattura, spesso ricomposta solo a parole, è uno degli elementi che spiega il fallimento di tutti i progetti di riforma federale finora proposti, che di fatto venivano a rompere alcuni delicati equilibri istituzionali consolidatisi nell'ultimo quarto di secolo, dopo la nascita delle regioni.*

*Gli studiosi del federalismo mettono infatti in luce come un sistema federale presupponga la sovranità dei singoli Stati rispetto all'ordinamento degli enti locali che ne fanno parte: questi vengono considerati "creature degli Stati". D'altra parte, è difficile immaginare un passaggio di questo tipo in un Paese come l'Italia nel quale la tradizione delle autonomie comunali costituisce un retaggio storico difficilmente cancellabile. Ne è derivato un tentativo di mediazione che è stato anche definito come il modello a "tre punte", o stellare, dei rapporti tra i vari livelli di governo, dove al livello centrale si contrappongono due livelli decentrati (regioni ed enti locali) posti sostanzialmente sullo stesso piano.*

*Come superare questi nodi? Dopo il fallimento della Commissione bicamerale, un possibile approccio può essere quello di una trasformazione graduale a Costituzione invariata, come quello seguito con le riforme Bas-*

sanini. La gradualità può consentire la diffusione di una rete di fiducia tra i vari soggetti istituzionali destinata a consolidarsi, purché il decentramento delle politiche pubbliche garantisca maggiori livelli di funzionalità.

In tale quadro il contributo degli studiosi può aiutare ad acquisire una maggiore consapevolezza della realtà delle relazioni intergovernative<sup>1</sup> alle soglie del 2000. L'IREs ha sviluppato, a partire dal 1996, un programma di ricerche sui rapporti tra i vari livelli di governo in Piemonte al cui interno rientra questo lavoro. In esso, con chiarezza analitica, vengono individuati i possibili modelli di relazioni funzionali e finanziarie tra regioni ed enti locali nei Paesi a ordinamento federale o unitario, richiamando in maniera sintetica anche alcune esperienze federali tipiche (Stati Uniti, Canada, Germania). Vengono approfondite soprattutto le implicazioni che derivano dall'applicazione della teoria della decentralizzazione competitiva, elaborata dall'economista canadese Albert Breton, per l'attribuzione delle funzioni ai vari livelli di governo e per la scelta delle modalità di finanziamento. Si tratta di un profilo di analisi innovativo, che apre prospettive di grande interesse per ridisegnare le politiche regionali verso gli enti locali "passando sopra a molte delle indicazioni normative elaborate dalla teoria tradizionale del federalismo fiscale". È superfluo ricordare come ciò sia tanto più valido in questa fase di applicazione della terza normativa di decentramento (dopo i decreti delegati del 1972 e il D.P.R. n. 616 del 1977) connessa ai "decreti Bassanini".

Dal lavoro emergono due conclusioni che dovrebbero essere attentamente valutate dagli amministratori regionali:

- la competizione verticale (tra diversi livelli di governo) e orizzontale (tra governi dello stesso livello) può migliorare il benessere dei cittadini, come viene esemplificato nel caso dell'istruzione;
- tale competizione deve potersi svolgere all'interno di regole del gioco definite ed eque, tra le quali vanno evidenziate quelle connesse alla distribuzione di trasferimenti perequativi; ragioni di efficienza possono suggerire, relativamente al caso italiano, una loro gestione a livello regionale.

Su questi due aspetti l'IREs sta svolgendo ulteriori approfondimenti applicati al caso piemontese con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra le diverse componenti del sistema delle autonomie locali della nostra regione.

Stefano Piperno

<sup>1</sup> Il termine relazioni intergovernative è una traduzione letterale dall'inglese intergovernmental relations che a volte crea qualche problema interpretativo da parte dei non addetti ai lavori. Può infatti essere confuso con le relazioni internazionali tra Stati sovrani. In effetti, una possibile traduzione meno fuorviante potrebbe essere quella di rapporti tra diversi livelli di governo.

## Come configurare i rapporti fra le regioni e gli enti locali

Giorgio Brosio\*

Partendo dai modelli classici del federalismo duale e del sistema unitario, si giunge alla proposta del modello dell'interdipendenza competitiva quale strumento analitico-normativo per affrontare il problema dei rapporti fra regioni ed enti locali in una prospettiva federalista. L'analisi è condotta in riferimento alla distribuzione dei poteri e dei finanziamenti

### Introduzione

La configurazione dei rapporti finanziari e non fra regioni ed enti locali è un problema di non facile soluzione, in Italia e altrove. Il problema è non solo analitico/propositivo, quanto piuttosto isti-

tuzionale e politico. Le regioni sono alla ricerca di una configurazione istituzionale che dia loro poteri più vasti e incisivi degli attuali e ambiscono ad avere rapporti più solidi e più frequenti con gli enti locali per coordinarne l'azione. Gli enti locali, in partico-

\* Docente di Scienza delle finanze – Facoltà di Scienze Politiche, Università di Torino.

lare i comuni, vogliono mantenere fede alla loro tradizione di autonomia: di fronte ai pericoli di invadenza delle regioni, preferiscono rinsaldare e sviluppare i rapporti, specialmente finanziari, con il governo nazionale.

L'esame dei sistemi esistenti non è molto d'aiuto per questa indagine. Non lo è l'esame di quelli federali di tipo classico, dato che tali sistemi sono nati dalla fusione di preesistenti Stati unitari – quali appunto le colonie dell'Impero britannico o gli stessi cantoni svizzeri. All'interno di uno Stato unitario gli enti locali sono governati interamente dal governo centrale e sono, dal punto di vista costituzionale, creature dei primi. Analogamente, gli Stati federati possono regolare come desiderano i loro rapporti con gli enti locali, almeno in teoria. Nella pratica più recente, gli Stati federati sono impediti dai problemi finanziari e dall'invadenza del – più forte – governo federale, con il quale municipi, distretti e contee sono normalmente inclini a stringere rapporti preferenziali. La situazione ideale pare pertanto essere quella di un finanziatore/custode da una parte potente e con grande disponibilità finanziaria per assicurare un'adeguata coper-

tura e dall'altra non troppo vicino per evitare ingerenze che ostacolerebbero iniziative indipendenti

I sistemi federali di creazione più recente (o di ri-federalizzazione) sono certamente di maggiore aiuto per il nostro problema, soprattutto perché sono stati creati con un processo che ha operato in direzione opposta ai processi classici di federalizzazione. Nei casi recenti (ad esempio Germania, Austria e Brasile)<sup>1</sup> si è perseguito un processo di ampliamento del grado di decentralizzazione del sistema. In sostanza, un precedente Stato unitario si è spogliato di alcune funzioni conferendole a enti di nuova creazione – gli Stati federati appunto. Queste nuove responsabilità hanno adeguate garanzie costituzionali, ciò che permette e dà origine alla trasformazione in senso federale. Prima del cambiamento, gli enti locali erano disciplinati dal governo centrale (parlamento ed esecutivo). La trasformazione federale ha significato un consistente trasferimento dei poteri di controllo e di indirizzo sugli enti locali dal governo centrale a favore dei nuovi Stati federati, ma gli enti locali hanno continuato a mantenere significativi rapporti, di tipo finanziario e non, con il governo centrale.

<sup>1</sup> Il caso della Germania è illustrato nell'Appendice; per quello del Brasile si rinvia a Shah (1990) e Souza (1997): il Brasile rappresenta un vecchio modello federale che però ha avuto alterne vicissitudini e recentemente, cioè negli anni Ottanta, con il ritorno alla democrazia il sistema federale è stato rivitalizzato.

Nel presente studio viene affrontato il problema dei rapporti tra regioni ed enti locali in una prospettiva di federalismo, utilizzando, come strumento analitico-normativo, la teoria del federalismo competitivo (o della decentralizzazione competitiva). Si tratta di un'impostazione capace di dare indicazioni di politica molto realistiche, proprio perché nasce da un'adeguata interpretazione del modo di essere e dei comportamenti dei governi.

Il lavoro è diviso in tre parti.

Nella prima parte è presentata in maniera abbastanza sintetica la teoria del federalismo competitivo.

Nella seconda parte vengono analizzati tre modelli possibili di relazioni fra diversi livelli di governo. I primi due rappresentano casi "polari", cioè estremi, che hanno però riscontri importanti nella realtà delle relazioni intergovernative: a) il sistema federale classico, o meglio il modello dello stadio iniziale dei sistemi federali classici, che viene anche denominato "federalismo coordinato", o "federalismo duale"<sup>2</sup>; b) il sistema del governo centralizzato, sia esso un sistema regionale, o uno Stato unitario puro. Il terzo modello è, in una certa misura, intermedio fra

gli altri due e vuole descrivere il sistema verso il quale tende l'evoluzione dei sistemi attuali, anche di quelli federali: si tratta più precisamente del modello dell'interdipendenza, che è caratterizzato da una forte sovrapposizione e interdipendenza fra i governi di diverso livello territoriale. L'analisi di tutta la seconda parte è condotta, in un primo tempo, in riferimento alla distribuzione delle competenze, o, se si vuole usare un termine più generale, dei poteri; l'esame viene poi allargato ai finanziamenti, con una trattazione compiuta dei trasferimenti finanziari.

Nella terza parte vengono approfondite le relazioni fra i diversi livelli di governo simulando il funzionamento possibile di un sistema di interdipendenza, che prescinde dalle regole istituzionali che governano il sistema delle relazioni intergovernative, e facendo riferimento all'esempio di una politica concreta. Successivamente, si affronta il problema delle relazioni finanziarie, in particolare quello dei trasferimenti fra i diversi livelli di governo.

Completa il lavoro l'Appendice, nella quale vengono presentati in dettaglio i rapporti fra Stati federati ed enti locali in alcuni sistemi federali.

<sup>2</sup> Il punto di riferimento fondamentale per questi temi è rappresentato da Wright (1988).



PARTE I

***Un breve richiamo della teoria  
del federalismo competitivo***

La teoria del “federalismo competitivo” è senza dubbio lo strumento più importante per l’analisi dei sistemi decentralizzati che sia stato elaborato negli anni recenti. In sostanza, la teoria afferma che: a) il decentramento del governo non è altro che una manifestazione della concorrenza che avviene all’interno del sistema politico; b) la concorrenza fra livelli di governo, e fra governi situati allo stesso livello, rappresenta il maggior vantaggio ascrivibile all’esistenza di un sistema di governo decentralizzato.

Si tratta di una teoria di tipo positivo, nel senso che non contiene prescrizioni e si limita ad analizzare in concreto il funzionamento dei sistemi politici. Questi sistemi sono caratterizzati da processi più o meno intensi ed efficaci di competizione, che derivano semplicemente dal fatto che i politici ambiscono ad avere più potere. Ovviamente, perché la concorrenza fra politici e fra governi ed enti pubblici vari (analogamente alla concorrenza fra im-

prenditori e fra imprese) possa andare a vantaggio dei cittadini, necessita di regole del gioco, cioè di istituzioni appropriate. La separazione orizzontale dei poteri divulgata da Montesquieu è una componente fondamentale di queste regole del gioco, come lo è d’altra parte la separazione verticale dei poteri elaborata per la prima volta da Hamilton, Madison e Jay nei “Federalist Papers”. In altre parole, i politici competono fra loro per ottenere più potere e le istituzioni devono essere congegnate in modo tale da stimolare questa competizione e da volgerla a favore dei cittadini.

Siamo abituati a considerare benefica la cooperazione in politica, ma a ben rifletterci ci rendiamo conto che il cittadino è più tutelato dalla concorrenza fra le istituzioni, che è vantaggiosa quanto la concorrenza che le imprese si fanno sui mercati. Ad esempio, è dalla concorrenza fra i partiti che derivano i vantaggi per i cittadini e non certo dalla loro cooperazione, eccetto in situazioni del tutto

straordinarie, come le guerre o le grandi depressioni; è dalla concorrenza fra pubblica accusa e difesa che può venire la giustizia per l'imputato, non certo dalla loro cooperazione; la lotta alla mafia è rafforzata dalla concorrenza fra polizia e carabinieri, e non tanto dalla cooperazione fra i due corpi; allo stesso modo, la ricerca scientifica si sviluppa più rapidamente dalla concorrenza fra i vari istituti, piuttosto che dalla loro collaborazione.

L'analogia fra politica e imprese e mercati è totale: le imprese e gli imprenditori massimizzano i profitti; i politici e i governi massimizzano il potere, il che permette di svolgere le politiche preferite (uso "virtuoso" del potere) e/o di riempirsi le tasche a scapito dei propri concittadini (uso "malvagio" del potere). Nessuna impresa entra in concorrenza con le altre per il gusto della competizione, ma vi è forzata dalla presenza di un numero elevato di altre imprese nello stesso settore e da leggi e regole mirate alla sua introduzione e al suo rafforzamento. Al contrario, il massimo del profitto lo si ottiene con il monopolio, cioè con l'annullamento della concorrenza. La cooperazione fra imprese può esistere, ma certo essa non va a vantaggio dei consumatori.

In un sistema decentralizzato vi sono due tipi di concorrenza: vi è concorrenza verticale, cioè fra

Stato e regioni (o fra Stato ed enti locali, o ancora fra regioni ed enti locali) come nel sistema italiano attuale, e concorrenza orizzontale, fra regioni e regioni o fra enti locali ed enti locali. Accenniamo brevemente a entrambe.

La **concorrenza verticale** è tipicamente concorrenza fra le istituzioni, o fra i politici, per accaparrarsi funzioni, cioè per sviluppare il proprio potere. Questo tipo di concorrenza è fondamentale per il problema che stiamo affrontando, cioè la delineaazione dei rapporti fra le istituzioni. Se la concorrenza verticale funzionasse in maniera perfetta, buona parte dei problemi sarebbero risolti, cioè le funzioni sarebbero attribuite al livello più appropriato per svolgerle e il tipo di rapporti fra i diversi livelli di governo si delinerebbe da solo. Nella realtà la concorrenza è lungi dall'essere perfetta e bisogna dunque intervenire per promuoverla, laddove possibile, o per surrogarla, laddove la sua promozione non è possibile. La concorrenza verticale nasce in ogni sistema dall'inevitabile sovrapposizione degli effetti di politiche diverse attribuite a governi diversi. In altri termini, vi è concorrenza anche quando le competenze sono perfettamente separate. Facciamo un esempio concreto. La politica industriale è finora attribuita alla competenza del governo nazionale, quella di protezione ambientale alle regioni. Ine-

vitabilmente, una scelta di politica industriale – ad esempio, l'individuazione dei settori sui quali puntare per lo sviluppo, o di quelli da disincentivare per motivi di divisione internazionale del lavoro – ha effetti di tipo ambientale e quindi entra anche nella competenza politica dei governi regionali. Allo stesso modo, una scelta di politica ambientale, effettuata a livello regionale, ha un impatto sulla politica industriale centrale. Guardiamo agli effetti per i cittadini: quelli insoddisfatti di una scelta politica regionale (perché, ad esempio, penalizza troppo una specifica area) si possono rivolgere al governo centrale; quelli insoddisfatti di una scelta del governo centrale si rivolgono alla propria regione, o al proprio comune. Viene cioè messo in concorrenza e a proprio vantaggio un governo contro l'altro.

La **concorrenza orizzontale** è del tutto analoga a quella che si sviluppa fra le imprese. Ve ne sono diversi tipi, o perlomeno diversi modi di rappresentazione. Alcuni tipi di concorrenza presuppongono la mobilità dei cittadini e/o delle imprese: secondo il modello di Tiebout, i cittadini insoddisfatti della politica svolta dal

proprio comune decidono di risiedere in un altro, mettendo così in concorrenza il primo con il secondo. La mobilità – crescente – delle imprese dà origine a un tipo di concorrenza molto intensa fra enti locali, regioni e Stati: quella per accaparrarsi la localizzazione di attività economiche sul proprio territorio. È la concorrenza per lo sviluppo locale.

Esiste anche un altro tipo di concorrenza più rilevante, perché investe tutti i campi dell'agire politico e non solo quello della politica di sviluppo e perché non richiede alcuna mobilità da parte dei cittadini. Un modello di concorrenza di questo tipo è stato sviluppato da un economista francese, Pierre Salmon<sup>3</sup>. È interessante perché fa riferimento a comportamenti realistici da parte degli attori in gioco: i cittadini non spostano la propria residenza fra un ente e l'altro, come comporta il modello di Tiebout, ma vi è comunque concorrenza perché essi effettuano valutazioni sull'azione dei diversi enti politici, ponendo a confronto le prestazioni osservate e utilizzando queste valutazioni al momento del voto. Ne deriva che gli uomini politici, o i partiti al governo,

<sup>3</sup> Cfr. P. Salmon, *Decentralization as an Incentive Scheme*, in "Oxford Review of Economic Policy", vol. III, n. 2, 1987, pp. 24-43, tradotto in G. Brosio (a cura di), *Governo decentralizzato e federalismo*. Bologna: Il Mulino, 1995. Cfr. anche P. Salmon, *The Logic of Pressure Groups and Federalism*, in "Europäische Zeitschrift für politische Ökonomie/European Journal of Political Economy", vol. 55, 1987, pp. 55-86.

sono consapevoli del fatto che la loro condotta politica può essere d'aiuto, se non addirittura determinante, per mantenersi al potere e sono di conseguenza motivati a migliorare la propria azione. Se effettivamente una concorrenza di questo tipo esiste, i cittadini di Torino prima di votare confronteranno le performance della giunta comunale – nei campi di attività che loro più interessano – con quelle di comuni con caratteristiche simili, soprattutto in termini di dimensione, in particolare con Milano. Se Torino perde il confronto, gli elettori saranno spinti a votare alle prossime elezioni per una coalizione alternativa all'attuale; se invece Torino vince il confronto, la giunta in carica sarà mantenuta al potere.

La competizione può anche essere impiegata per stimolare la concorrenza fra amministrazioni di diverso livello. A condizione che il sistema dei partiti abbia una forte struttura nazionale, i risultati ottenuti da uno di essi nell'amministrare i governi locali possono essere utilizzati dagli elettori nelle scelte di voto a livello nazionale (e viceversa). Ritornando all'esempio italiano, si può sostenere che i risultati conseguiti in Italia in questo dopoguerra dal Partito comunista nell'ammi-

nistrare talune città, soprattutto quelle "vetrina" come Bologna, si siano dimostrati talvolta più influenti, nell'orientare le scelte degli elettori a livello nazionale, della piattaforma presentata all'uopo dal partito. Ovviamente, l'interesse di questo concetto di competizione dipende dal suo realismo, cioè dalla sua capacità di descrivere effettivi comportamenti nelle scelte politiche. Se i cittadini non sono in alcun modo interessati alle performance delle altre città, oppure se i politici sono assolutamente indifferenti (o impermeabili) ai giudizi dei cittadini – sia perché non si vogliono ripresentare, sia perché comunque le scelte elettorali dei cittadini sono determinate da altri fattori (come è stato per parecchio tempo in Italia) – è chiaro che la concorrenza sparisce. Una condizione perché la concorrenza fra unità periferiche sia efficace è che queste non possano scaricare i costi delle proprie decisioni su altre unità, cioè di nuovo occorre che tutte operino in condizioni di parità concorrenziale. Questa constatazione ha molto rilievo per le politiche di sviluppo locali, che è uno dei terreni su cui oggi si esercita principalmente la concorrenza fra enti locali e fra gli Stati delle federazioni.

PARTE II

## ***Il contesto, in mutazione, delle relazioni fra i governi di diverso livello***

### **II.1 Il modello classico del federalismo duale nell'attribuzione delle competenze**

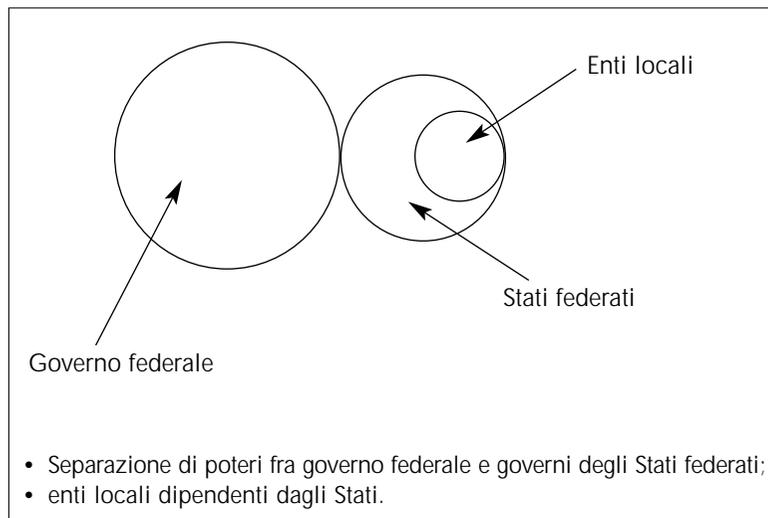
I sistemi attuali di governo territoriale con decentralizzazione politica<sup>4</sup> si situano fra due modelli estremi. Il primo è il modello che ha prevalso nel periodo iniziale dei sistemi federali classici, detto del “federalismo duale” o “federalismo coordinato” (vedi fig. 1). È un sistema federale che costituzionalmente prevede due livelli: governo federale e governi degli Stati federati. Dal punto di vista dell'articolazione del sistema di governo territoriale vi sono, in realtà, tre livelli, dato che ai precedenti due si aggiungono i governi locali, i quali però da un punto di vista costituzionale sono governati interamente dai governi degli Stati federati in cui sono situati.

I rapporti fra il governo federale e gli Stati sono detti “tangen-

ziali”. Ciò significa che vi è una completa separazione delle competenze che sono raggruppate per grandi aree: istruzione, difesa, politica estera, sanità. L'unico punto di contatto, di tangenza appunto, fra i due livelli è la risoluzione degli eventuali conflitti di competenza, che è affrontata di norma dalla corte costituzionale. Data la concorrenza in atto tra i diversi livelli di governo per espandere i propri poteri, i conflitti di competenza sono molto numerosi e acuti. Il crescente intervento del settore pubblico nell'economia e la sua articolazione più fine hanno messo rapidamente in crisi il modello duale, rendendo impossibile il mantenimento della separazione per grandi aree. Non ha senso ad esempio – e la realtà si incarica prima o dopo di modificarlo – mantenere tutta la ricerca scientifica a un solo livello, quando vi sono spazi di intervento appro-

<sup>4</sup> Sono quindi esclusi dalla considerazione i sistemi detti di “deconcentrazione” o funzionali, dove gli uffici o enti pubblici dislocati sul territorio sono dipendenti gerarchicamente dai ministeri centrali.

Fig. 1 Il sistema federale classico



20

priato per entrambi i livelli. Ancora, la ricerca scientifica concerne anche la sanità, quindi se la prima viene affidata al governo centrale, ciò implica automaticamente un intervento di quest'ultimo, cioè una riserva formale di competenze, anche in materia sanitaria.

La necessità di una maggiore articolazione delle politiche ha inevitabilmente posto in relazione il governo federale anche con gli enti locali. Si pensi, ad esempio, al caso delle politiche di sviluppo locale promosse dagli enti locali, che – nel caso americano – sono venute inevitabilmente in contatto, o in conflitto, con la competenza federale in materia di commercio fra gli Stati (in linguaggio moderno, significa la promozione

e protezione del mercato unico).

I rapporti fra governo federale, Stati federati ed enti locali sono poi stati fortemente influenzati dalla finanza. Per una serie di motivi (guerre, crisi, impatto della crescente mobilità delle persone e delle cose) il governo federale ha potuto accrescere enormemente i suoi poteri e le sue risorse finanziarie. terminate le crisi, poteri e risorse sono stati mantenuti e sono stati utilizzati per “acquistare” lo svolgimento di funzioni presso Stati federati e governi locali. Il mezzo tecnico è consistito e consiste tuttora nei trasferimenti specifici e nelle condizioni poste per la loro erogazione. In generale, questo fenomeno è visto dagli esperti come una manifestazione molto

importante di centralizzazione surrettizia. Per i rapporti fra i diversi livelli di governo esso ha significato che il governo federale si è messo direttamente in contatto con gli enti locali, sottraendoli in misura variabile al controllo e all'influenza diretta degli Stati federati.

Nonostante in taluni casi gli Stati federati abbiano cercato di riaffermare la loro supremazia sugli enti locali – come per gli Stati Uniti nel caso famoso della “Dillon's rule”<sup>5</sup> – il sistema duale è entrato in crisi, non solo per quanto concerne la separazione dei poteri fra governo federale e governi degli Stati federati, ma anche per quanto concerne i rapporti, di supremazia, fra Stati federati ed enti locali.

Veniamo ora alla concorrenza fra le istituzioni, iniziando da quella verticale. Questo modello è caratterizzato da un'intensa concorrenza potenziale fra governo federale e Stati federati. In effetti la separazione, anche perfetta e completa, delle competenze non elimina né i punti di contatto o di conflitto sulle competenze, né la sovrapposizione pervasiva degli effetti delle politiche. Per fare un esempio sto-

rico, in Svizzera gli effetti dell'uso della competenza in materia di difesa, che è sempre stata affidata al centro, si sono intrecciati e scontrati con quelli della politica agricola, che la costituzione affida ai cantoni e che riguarda anche le riserve di prodotti agricoli, necessarie in caso di guerra prolungata.

In ogni caso, la separazione completa delle competenze non impedisce che nella realtà gli effetti delle politiche entrino in contatto e/o in conflitto, aprendo così la possibilità per i cittadini di mettere in concorrenza fra di loro i livelli di governo a vantaggio dei propri interessi. Assai minore è la concorrenza fra Stati federati e governi locali, dati i poteri di governo dei primi in materia di enti locali. È chiaro che uno Stato federato, che fosse attento ai propri vantaggi derivanti dalla concorrenza con gli enti locali presenti sul territorio, cercherebbe di stimolarla allentando i vincoli che può imporre ai suoi enti locali, dotandoli delle competenze adeguate e cercando di eguagliare i punti di partenza con proprie politiche. Forse, però, è troppo chie-

21

<sup>5</sup> La Dillon's rule, così chiamata dal nome del giudice dello Iowa che la formulò intorno al 1860, definisce nel modo seguente i rapporti fra gli Stati e gli enti locali ricompresi in essi:

- 1) non esiste, secondo il diritto comune, alcun diritto all'autogoverno;
- 2) gli enti locali sono creature dello Stato, soggetti a creazione e abolizione secondo il giudizio insindacabile dello Stato stesso (a eccezione dei vincoli posti dalla costituzione);
- 3) gli enti locali possono esercitare solo le funzioni che sono state loro riconosciute;
- 4) gli enti locali sono “semplici esecutori della volontà del parlamento degli Stati” (*City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad*, vol. 24, Iowa, 455, 1868).

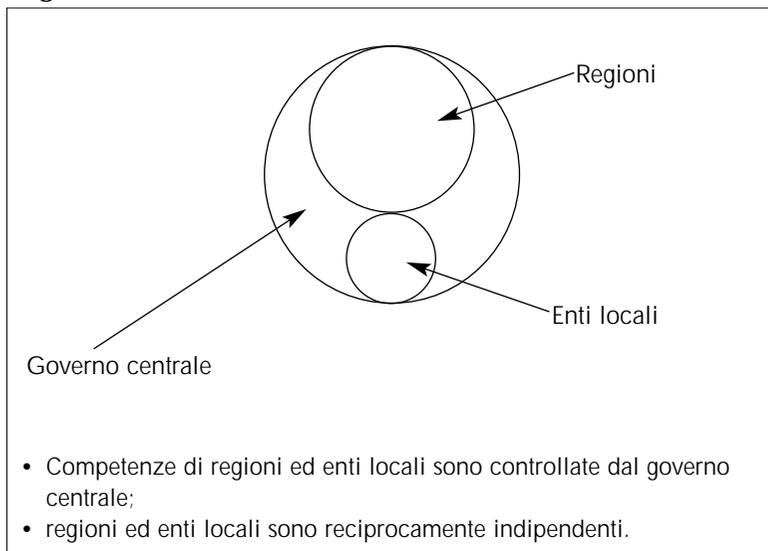
dere questo ai politici, e soprattutto ai burocrati locali.

Il modello contiene anche un potenziale elevato di concorrenza orizzontale fra gli Stati federati, dato che questi hanno elevatissima visibilità e, praticamente, nessun vincolo. Vi è anche un potenziale elevato di concorrenza fra gli enti locali del medesimo Stato, mentre il potenziale di concorrenza fra enti locali situati in Stati diversi è assai più ridotto, soprattutto se la politica verso gli enti locali da parte degli Stati federati conduce a elevate differenze del sistema locale di governo da Stato a Stato, ciò che rende poco agevole il confronto delle prestazioni di enti locali appartenenti a Stati diversi.

## II.2 Il sistema centralizzato nell'attribuzione delle competenze

Gli Stati unitari hanno – in base al loro disegno costituzionale – un sistema di governo territoriale, definito da Wright “inglobante”, che caratterizza anche i rapporti fra Stati federati e enti locali nei sistemi federali (cfr. fig. 2). Le costituzioni unitarie riconoscono l'esistenza e il ruolo degli enti locali, ma poteri, finanziamento, struttura e controlli sono interamente affidati alla legge ordinaria, cioè al parlamento nazionale. Normalmente, gli Stati unitari hanno due livelli di governo: centro ed enti locali. L'introduzione di un terzo livello – le regioni – modifica solo

Fig. 2 Il sistema centralizzato classico



parzialmente il quadro, nel senso che la distanza rispetto ai sistemi federali permane elevata. Nella figura 2 sono rappresentati due livelli all'interno dello stesso cerchio, volendo con ciò significare che la presenza delle regioni non modifica fundamentalmente il carattere dello Stato unitario: la distinzione, infatti, fra un sistema federale e un sistema di decentralizzazione politica, regionale o meno, sta non solo nella presenza nel primo di solide garanzie costituzionali ai poteri degli Stati federati, ma anche nell'assenza di vincoli e di controlli da parte del governo federale (cioè centrale) sulle decisioni e sulle attività dei governi decentrati. Si pensi all'intensità dei controlli del governo centrale sulle regioni italiane – rinvii e veti sulle leggi, completa dipendenza delle loro finanze dalla legge ordinaria – e apparirà chiara e giustificata l'inclusione, nella figura 2, della sfera delle regioni in quella del governo centrale. Poiché quest'ultimo è la chiave di volta di tutta l'architettura del sistema di governo territoriale, esso è anche il punto di riferimento di tutte le relazioni intergovernative, mentre i rapporti fra governi locali e regionali sono (quasi) del tutto assenti. È il centro

che regola anche questo aspetto delle relazioni intergovernative.

Anche in questo caso la struttura delineata dalle norme legali viene modificata e superata dalla realtà. Ogni governo cerca di allargare la propria sfera di azione e di sottrarsi alla tutela dei governi che hanno un potere gerarchico, o finanziario, superiore. Inoltre, ogni governo cerca di stabilire relazioni o rapporti con altri enti se ciò permette di risolvere problemi incontrati nella sua azione.

L'intensità – e dunque i benefici – della concorrenza in questo sistema dipendono evidentemente dalla libertà d'azione lasciata ai governi inferiori da parte di quello centrale. Di nuovo, un governo centrale dovrebbe avere interesse a che si sviluppi concorrenza fra le regioni e gli enti locali e fra questi livelli e il centro. Per fare un esempio, se il governo federale russo vuole fare bella figura a livello internazionale, cioè vincere la propria competizione<sup>6</sup> con i governi di altri Paesi, dovrebbe avere un interesse a che il settore pubblico russo funzioni a dovere nel suo complesso e questo risultato è facilitato dalla concorrenza verticale fra tutti i livelli di governo, compreso quello federale.

<sup>6</sup> Questa idea è sviluppata in particolare da Pierre Salmon in *Regionalisation in Unitary States, the French Case in Particular*, relazione presentata al convegno “Modelli di federalismo per l'Italia. Idee ed esperienze internazionali”, organizzata a Torino dal Dipartimento di Economia e da Torino-Incontra il 27 ottobre 1997 e pubblicata in italiano su “Amministrare”, n. 1, XXVIII, 1998.

### II.3 Il modello dell'interdipendenza competitiva nell'attribuzione delle competenze

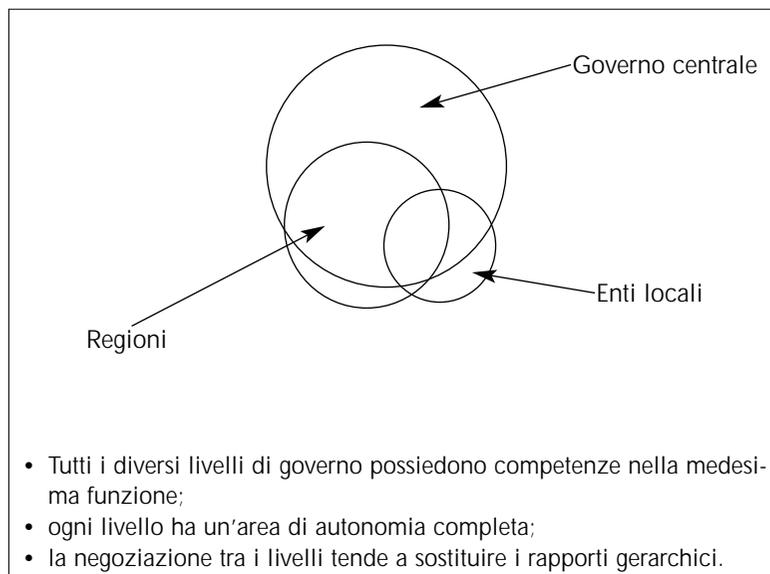
Ci si sposta così inevitabilmente verso il terzo modello, quello dell'interdipendenza fra i diversi livelli di governo. Esso si caratterizza per tre aspetti fondamentali.

a) Il primo è la presenza di un'area di sovrapposizione di competenze fra i diversi livelli di governo in riferimento a un numero importante di grandi ambiti d'azione. Facciamo l'esempio in cui governo federale/centrale, governi degli Stati/regioni ed enti locali si sono tutti ritagliati delle competenze in materia di servizi

sociali, sanità, ricerca scientifica. Questo perché – soprattutto, ma non esclusivamente – in un sistema democratico i cittadini hanno varie esigenze in questi settori e la ragione d'essere di governi e uomini politici è quella di organizzare i servizi per soddisfare tali esigenze, allo stesso modo in cui le imprese esistono perché vi è una domanda di beni privati da soddisfare.

b) Il secondo aspetto è connesso strettamente al precedente: se vi è spazio di sovrapposizione fra gli effetti delle azioni e fra le competenze, ciò significa che ogni livello di governo entra in relazione con tutti gli altri. Non

**Fig. 3 L'interdipendenza dei livelli di governo (prevalente nei sistemi federali e non)**



### II.4 L'attribuzione delle fonti di finanziamento

Le figure 1-3, che illustravano i modelli dal punto di vista dell'attribuzione delle competenze, servono anche a rappresentare le relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo.

Nel modello federale classico, la separazione delle competenze ha come parallelo la separazione delle fonti finanziarie. Le basi imponibili delle imposte esistenti sono attribuite o al governo federale o a quelli degli Stati federati (normalmente, al governo federale sono attribuiti nella fase iniziale i dazi doganali e le imposte indirette, mentre le imposte dirette sono assegnate agli Stati federati e ai loro enti locali). Sulla stessa base imponibile non insistono due livelli di governo diversi. Inoltre in questo modello non esistono sistemi di trasferimenti finanziari fra il governo federale e quelli statali, e nemmeno potrebbero esistere, date le interazioni inesistenti fra i due livelli; in realtà risultano soltanto relazioni tangenziali, connesse cioè alla delimitazione delle rispettive sfere di imposizione, come avviene per le competenze relative alle politiche.

vale più la regola di Dillon, tipica dei sistemi federali; non vale neanche più la pretesa del governo centrale dei sistemi unitari di essere il canale nel quale transitano tutte le relazioni finanziarie intergovernative. È chiaro che i vincoli di legge e finanziari contano sempre, ma non riescono più a mantenere la separazione dei comparti.

c) Il terzo aspetto è l'esistenza di uno spazio di autonomia per ogni livello di governo. Che vi sia questo spazio per il governo federale/centrale è ovvio; un po' meno ovvio invece è che questo spazio esista, nella generalità dei sistemi, per gli altri livelli. Tale autonomia varia da sistema a sistema in relazione al grado di centralizzazione dei Paesi, ma comunque esiste. Non vi è né possibilità fattuale né convenienza per un governo di livello superiore di ridurre a zero l'autonomia dei poteri dei livelli di governo inferiore. D'altra parte, nemmeno questi ultimi rimangono passivi di fronte ai vincoli e ai tentativi di imposizione da parte dei governi di livello superiore.

In altri termini, il modello dell'interdipendenza si caratterizza per gli effetti provocati dalla concorrenza istituzionale fra i diversi livelli di governo. La concorrenza può essere più o meno intensa, più o meno imbrigliata da vincoli legislativi e meccanismi politici, ma viene a costituire un modo d'essere dei governi.

Infine in questo modello gli Stati provvedono, in completa autonomia, a disegnare il sistema di finanziamento dei propri enti locali e a integrare, con propri trasferimenti, il gettito delle loro entrate, qualora

questo si dimostri insufficiente o troppo sperequato da ente a ente.

Nel secondo modello, quello dell'autorità inglobante, l'intero sistema di finanziamento è governato dal centro. Il governo centrale, infatti, distribuisce le fonti di entrata fra sé e i governi sub-nazionali riservandosi comunque il diritto di intervenire nelle decisioni che concernono le entrate di questi ultimi (le leggi tributarie sono praticamente emanate sempre dal parlamento nazionale). In genere, nelle fasi iniziali dei sistemi prevale il modello della separazione delle fonti di entrata fiscale. In qualche raro caso la separazione è sostituita dalla completa attribuzione al centro delle entrate fiscali. Il centro, inoltre, governa a discrezione il sistema dei trasferimenti agli enti locali, che hanno carattere integrativo o redistributivo delle entrate di questi ultimi.

Nel terzo modello, dell'interdipendenza competitiva, prevale per le entrate fiscali il sistema della sovrapposizione delle fonti. Alla base imponente di alcune importanti imposte – come quelle sul reddito delle persone fisiche e delle imprese, le imposte sulla proprietà immobiliare e, in taluni casi, anche le imposte indirette – hanno accesso contemporaneamente diversi livelli di governo. Nei sistemi tipica-

mente federali sia gli Stati federati che il governo federale hanno uguali diritti di sfruttamento di queste basi imponibili<sup>7</sup>. Nei sistemi di tipo regionale è invece il governo centrale che regola in qualche modo l'accesso dei diversi livelli di governo alle medesime fonti. L'esistenza di un'area di sovrapposizione nel sistema di finanziamento non esclude aree di autonomia per ogni livello di governo. I dazi doganali sono sempre attribuiti al centro, mentre le imposte sulla proprietà immobiliare sono attribuite nella stragrande maggioranza dei casi agli enti locali.

In un modello di questo tipo i trasferimenti finanziari sono presenti in forze e con grande varietà di tipologie. Il modello richiede – o in ogni caso non esclude – trasferimenti dal centro agli Stati federati (o alle regioni) e ai governi locali e dal livello Stati federati/regioni a quello degli enti locali. Data l'importanza dell'area di sovrapposizione delle competenze, ogni livello di governo deve interagire con gli altri livelli per svolgere competenze proprie o per politiche che comunque intende mettere a disposizione dei cittadini e, considerando l'autonomia materiale di cui ogni livello di governo dispone, è necessario compensare con risorse finanziarie le azioni richieste agli altri.

<sup>7</sup> Ad esempio negli Stati Uniti e in Svizzera Stati federati e governo federale hanno completa autonomia della determinazione della base imponibile e delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone e di quella sui profitti delle società.

PARTE III

## ***Il funzionamento del modello dell'interdipendenza competitiva nel caso di una politica concreta: l'istruzione***

### III.1 L'attribuzione delle competenze fra i diversi livelli

Consideriamo un sistema con tre possibili livelli: centrale, regionale e locale. L'esistenza di tre livelli deriva semplicemente dal fatto che vi sono almeno tre politiche che dispiegano i loro effetti in tre ambiti di dimensioni diverse: rispettivamente nazionale, regionale e locale. In altre parole, facciamo una semplice applicazione del principio di equivalenza territoriale<sup>8</sup>. Consideriamo in specifico una politica pubblica: l'istruzione elementare. La realizza-

zione di questa politica si suddivide in diversi stadi.

Un primo, molto generale, consiste nella definizione dei principi che devono informare la scuola elementare: ad esempio, definire i programmi, i metodi di valutazione, la formazione degli insegnanti, la gratuità o meno del servizio. Si tratta, come si vede, di una tipica attività normativa, per la quale la dimensione regionale si presenta oggi come quella adeguata, sulla base del principio di equivalenza. Nel passato, forse, la formulazione dei (o meglio di alcuni) principi generali pote-

<sup>8</sup> Il principio di equivalenza è un principio cardine per la soluzione del problema dell'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli di governo. Esso poggia sulla definizione di due diversi concetti/grandezza. Il primo è l'area geografica entro la quale una politica svolta da una giurisdizione fa sentire i propri effetti. Il secondo concetto/grandezza, più semplice, è l'area geografica delimitata dai confini della giurisdizione. Ora - afferma il *principio di equivalenza* - perché una funzione sia svolta in modo efficiente, è necessario che le due aree geografiche coincidano. Nei casi in cui la prima area è inferiore, oppure superiore, a quella dei confini della giurisdizione, l'attività sarà svolta in modo non efficiente. Per fare un esempio, se i trasporti di un'area metropolitana sono affidati alla competenza della città centrale, il servizio svolto sarà sottodimensionato, perché la città centrale non ha interesse a spendere per i servizi svolti oltre i propri confini. Dunque le funzioni devono essere ripartite facendo coincidere il più possibile le due aree.

va essere considerata come compito proprio del livello nazionale; si può far riferimento, ad esempio, all'obbligatorietà dell'istruzione elementare, ma oggi un principio simile è talmente radicato nella società, che è impensabile che una regione possa metterlo in discussione. In ogni caso, assicurare a livello regionale l'omogeneità dei programmi è una condizione essenziale perché gli allievi possano trasferirsi senza problemi da una scuola a un'altra, evento questo sempre più probabile in una società caratterizzata da una forte mobilità delle persone.

Un altro stadio della politica per l'istruzione riguarda l'effettiva gestione del servizio. Si tratta di costruire scuole, di assumere insegnanti, di acquistare mezzi didattici, ecc.

Qualsiasi stadio della politica si consideri, la sua realizzazione da parte di un livello di governo che non sia quello nazionale (assumiamo cioè che, perlomeno nel caso dell'istruzione, non vi siano effetti che travalicano i confini nazionali) può dare origine a esternalità. In altre parole, una parte degli effetti della politica passano oltre i confini della giurisdizione. Le esternalità possono essere risolte o tramite la negoziazione tra le parti interessate, o tramite l'azione di regolamentazione da parte di un governo superiore, ciò che nel linguaggio

della teoria del governo territoriale si chiama l'azione di coordinamento.

Vi sono diverse possibilità circa l'attribuzione delle competenze in materia di istruzione ai diversi livelli di governo. Per semplificare, escludiamo il governo centrale dall'attribuzione di competenze formali, supponendo che non vi siano esternalità di rilievo fra le regioni, e consideriamo le due possibilità che sono le più rilevanti nell'ottica di questo lavoro. La prima consiste nel sistema federale classico: in base ad essa tutte le competenze – normative e di gestione – sono affidate al livello regionale, che può delegare parte di esse ai comuni in base a propria decisione autonoma e con la definizione di propri criteri. Nella seconda, quella del sistema federale più moderno a tre livelli, la gestione dell'istruzione potrebbe essere affidata dalla costituzione direttamente agli enti locali sulla base della supposizione che in tal modo si ottiene un migliore adattamento alle situazioni locali.

Quello che importa far notare è che, in uno schema di interdipendenza competitiva, le due soluzioni portano nel lungo periodo a situazioni e a risultati non diversi nella sostanza.

Partiamo dalla prima soluzione: l'affidamento di ogni competenza, legislativa e di gestione, alle regioni, supponendo che

queste decidano di affidare la gestione ai comuni, però con i propri criteri in merito. L'esperienza insegna che in questi casi vi è la necessità di un'azione di coordinamento anche minima, dato che in genere gli enti locali sono numerosi e quindi gli schemi negoziali si rivelano o poco efficaci o lenti. A meno che i comuni siano strutturati come puri organi amministrativi delle regioni e siano ad esse gerarchicamente subordinati, l'affidamento ad essi di un compito gestionale da un livello superiore non esime le regioni dalla necessità di dover stimolare e incentivare i comuni stessi a tenere comportamenti coerenti con le linee guida di politica da esse formulate. Le regioni infatti potrebbero stimolare la tenuta di comportamenti coerenti da parte dei comuni minacciando la devoluzione dei compiti di gestione ad altri enti che esse stesse potrebbero creare, come ad esempio dei distretti monofunzionali.

Ciò che è importante mettere in rilievo è che l'attribuzione di tutte le competenze in materia di istruzione elementare alle regioni assicura probabilmente che gli enti locali adempiano alle direttive regionali in misura maggiore di quanto farebbero se le competenze fossero divise fra i due livelli. Certamente assicura una possibilità di coordinamento dell'azione degli enti locali. L'attri-

buzione alle regioni non assicura però, di per sé stessa, la soddisfazione delle preferenze dei cittadini. Per ottenere ciò, è necessaria concorrenza verticale e orizzontale fra gli enti. Con la prima, e nel breve periodo, i cittadini devono poter rivolgersi ad altri enti le cui competenze si incrociano o hanno qualche impatto su quelle regionali. In un contesto di lungo periodo, essi possono richiedere una modificazione tout court della distribuzione delle competenze. Se non soddisfatti dell'azione delle regioni, i cittadini possono rivolgersi allo Stato, o ai comuni. Se non soddisfatti dei comuni, possono rivolgersi allo Stato o alle regioni, e così di seguito. Dal canto suo, la concorrenza orizzontale stimola, attraverso i confronti fra enti appartenenti allo stesso livello, a comportamenti efficienti.

Vediamo, sempre in un contesto concorrenziale, come si modificano i risultati in termini di soddisfazione per i cittadini, quando la costituzione del Paese lascia alle regioni la competenza normativa, ma stabilisce che sono i comuni ad avere la competenza in materia di gestione. Siamo, in altri termini, in presenza di un sistema federale a tre stadi. In questo caso è probabile che le regioni abbiano maggiore difficoltà a far applicare le proprie direttive da parte dei comuni e che quindi l'attività di coordina-

mento sia meno efficace. Ci vorranno dunque forse più incentivi e più negoziazioni. Ciò che importa comunque considerare è il quadro concorrenziale: i cittadini non soddisfatti della gestione del proprio comune si rivolgeranno alla regione, richiedendole un impegno sostitutivo rispetto alle sue competenze in materia di istruzione o di altri ambiti (al limite, potranno rivolgersi anche al governo centrale). Dall'altra parte, i cittadini non soddisfatti delle norme regionali possono chiedere ai comuni di avviare ad esse intervenendo sulla gestione (o di nuovo richiedere l'intervento del governo centrale). A lungo termine, l'azione dei cittadini porterà a uno spostamento delle competenze a sfavore degli enti che meno hanno mostrato di saperle svolgere e a favore di quelli che hanno dimostrato l'opposto.

In definitiva, nell'esempio fatto vi è un'area con evidente possibilità di sovrapposizione dell'azione di enti di livello diverso. È chiaro che governi situati a livelli diversi possono avere – principalmente sotto la spinta dei cittadini o dei gruppi di pressione – obiettivi e valutazioni diverse circa la politica dell'istruzione, come nei confronti di qualsiasi altra

politica. Nell'ambito di un sistema competitivo, la diversità di obiettivi e delle valutazioni non è in sé un problema, anzi è un risultato della concorrenza, che può correggere problemi e insoddisfazioni, posto che i diversi livelli di governo operino su un piano di sostanziale uguaglianza di posizioni; posto cioè che tutte le competenze e tutte le risorse finanziarie non siano attribuite a un solo livello di governo, che può poi decidere della distribuzione delle prime e delle seconde agli altri livelli secondo la propria discrezionalità.

La considerazione del grado di frammentazione dei governi locali certamente incide sulle argomentazioni che precedono, ma non le modifica in modo decisivo. La frammentazione, che nel caso italiano è tuttora molto elevata, è sovente presentata come la giustificazione principale dell'attribuzione di poteri di tipo gerarchico al livello di governo superiore. La numerosità degli enti aumenta le esternalità e i problemi di coordinamento<sup>9</sup> e può quindi suggerire un'azione di consolidamento. Inoltre la frammentazione è ritenuta la causa dell'aumento dei costi di fornitura dei servizi locali, dato che i comuni molto piccoli hanno costi

<sup>9</sup> Basta considerare le politiche di sviluppo locale o quelle di regolamentazione ambientale per rendersi conto della rilevanza di questo problema.

unitari elevati. Occorre però rilevare che la crescente sostituzione della produzione diretta con forme di fornitura esterna ha ridotto, o permette comunque di ridurre, il problema delle economie di scala.

### III.2 L'attribuzione delle fonti finanziarie e i trasferimenti

I problemi sono più chiari sul lato del finanziamento. La concorrenza fra istituzioni richiede, perché sia efficiente, responsabilità e uguaglianza nelle condizioni di partenza. Ciò significa, da un lato, che ogni livello di governo dovrebbe essere dotato della più ampia autonomia finanziaria possibile; dall'altro, che le differenze di capacità finanziaria dovrebbero essere colmate con trasferimenti di perequazione.

Certamente la concorrenza fiscale e la maggiore facilità di esportazione delle imposte in un contesto caratterizzato da sempre maggiore mobilità provocheranno in futuro uno spostamento delle imposte (e del coordinamento delle politiche tributarie locali) verso il livello regionale. Questo fenomeno può essere accelerato laddove la frammentazione comunale è rilevante.

Quanto ai trasferimenti, una concezione competitiva del governo decentralizzato richiede libertà di effettuare trasferimenti da un livello all'altro. L'ugua-

glianza delle condizioni di partenza deve essere assicurata, ma, nel caso specifico, essa è minacciata dalla posizione finanziaria dominante del governo centrale. Per rimuovere questo pericolo, è necessario prevedere a livello costituzionale meccanismi di correzione dello squilibrio fiscale verticale.

Un punto centrale è rappresentato dai trasferimenti di perequazione. L'ottica concorrenziale è compatibile soprattutto con meccanismi di trasferimento di tipo orizzontale. In altre parole, ogni livello di governo dovrebbe nel complesso essere autosufficiente e poi procedere al suo interno alla correzione delle situazioni di disuguaglianza. Questa affermazione ha valore soprattutto per i livelli di governo composti da poche unità, data la complessità del meccanismo quando i numeri sono elevati.

Nei sistemi regionali si è sviluppato un vivo dibattito – che non mette in discussione l'opzione trasferimenti verticali o orizzontali – sulla questione se i trasferimenti di perequazione a favore degli enti locali debbano essere effettuati dal governo centrale o da quelli regionali. Dal punto di vista dell'informazione i governi regionali sembrano più adatti al compito, soprattutto in riferimento ai paesi grandi e caratterizzati da una profonda varietà nelle situazioni locali. An-

che dal punto di vista della concorrenza la soluzione regionale è preferibile, nel senso che moltiplica (per il numero delle regioni) i sistemi regionali di perequazione e quindi le possibilità di confronto e di concorrenza<sup>10</sup>. Il punto di vista concorrenziale non esclude comunque l'utilità di una concorrenza fra i diversi livelli di governo anche su questo terreno.

<sup>10</sup> Vi è anche una soluzione intermedia, sicuramente gradita ai governi locali, che consiste nel distribuire i trasferimenti attraverso un processo a due fasi. Nella prima fase viene determinato da parte del governo centrale l'ammontare complessivo dei trasferimenti da distribuirsi ai governi locali di ogni regione; nella seconda le regioni decidono la formula per la distribuzione ai propri governi locali. Quanto risulta dal calcolo è poi finanziato direttamente dal governo centrale. Ovviamente, le regioni potrebbero sempre crescere i trasferimenti statali con fondi propri.

## Conclusioni

In questo lavoro sono analizzate le relazioni finanziarie intergovernative – con particolare riferimento ai rapporti regioni-enti locali – in un'ottica di federalismo o di decentralizzazione competitiva. Il lavoro ha un'impostazione di tipo generale, ma le argomentazioni svolte ambiscono anche a orientare il processo di revisione costituzionale dei rapporti intergovernativi in Italia.

La teoria del federalismo competitivo è il contributo più recente e più importante allo studio dei sistemi federali e decentralizzati. Si tratta di una teoria di tipo positivo che può essere utilizzata per esaminare i rapporti intergovernativi e per proporre suggerimenti per la riforma. È appunto quanto viene effettuato in questo lavoro, in cui si sono esplorati i rapporti fra regioni ed enti locali in un'ottica concorrenziale. La concorrenza nei rapporti intergovernativi si svolge su due piani diversi.

Il primo è quello della concorrenza verticale fra i livelli di governo. Essa è un risultato della ricer-

ca da parte dei politici e dei burocrati, che governano le istituzioni, di un maggiore potere, più precisamente di maggiori competenze (che servono ad aumentare le possibilità di consenso, o semplicemente quelle di arricchirsi). In una democrazia questa concorrenza può essere utilizzata dai cittadini per assegnare le funzioni al livello di governo che dimostra di essere meglio in grado di svolgerle.

La concorrenza orizzontale si svolge invece fra governi situati allo stesso livello. Essa serve soprattutto a risolvere il problema dello svolgimento efficiente delle funzioni, attraverso il confronto delle prestazioni ottenute dalle diverse unità. Ha anche un ruolo, sia pure minore, nell'aiutare a risolvere il problema dell'attribuzione delle funzioni, nel senso che, se a un determinato livello di governo vi è una forte concorrenza fra le unità che lo compongono, questa di per sé stessa è una motivazione aggiuntiva per attribuire una determinata competenza a questo livello di governo.

La considerazione della concorrenza aiuta a risolvere i problemi dell'attribuzione delle funzioni e quindi, nel caso specifico, a definire i rapporti fra regioni ed enti locali, passando sopra a molte delle indicazioni normative elaborate dalla teoria tradizionale del federalismo fiscale. Ciò che importa, soprattutto, è creare un sistema dove la concorrenza sia elevata. Per accompagnare le argomentazioni svolte con un esempio pratico, si è preso il caso dell'istruzione. Si è confrontato in particolare il funzionamento di un sistema di tipo regionale/federale – dove le regioni sono responsabili interamente della fornitura del servizio e hanno la possibilità di scegliere per una gestione autonoma oppure per una delega anche parziale agli enti locali – con il funzionamento di un sistema di tipo federale/decentralizzato a più livelli in

cui gli enti locali sono responsabili della fornitura diretta del servizio e in cui le regioni hanno solo compiti di coordinamento. La teoria del federalismo competitivo suggerisce che la seconda alternativa è, con ogni probabilità, in grado di dare risultati migliori dal punto di vista del benessere dei cittadini, proprio per il fatto di introdurre forti elementi di concorrenzialità fra i diversi livelli di governo.

Infine, si è preso in considerazione il problema dei trasferimenti perequativi agli enti locali, in particolare se la perequazione debba essere affidata al governo centrale o ai governi regionali. La teoria del federalismo competitivo suggerisce la seconda soluzione: l'affidamento ai governi regionali permetterebbe confronti fra i diversi sistemi e quindi concorrenza fra le regioni, anche sotto questo profilo.

## ***I rapporti fra Stati federati ed enti locali in alcuni sistemi federali***

## 1. Un sistema federale recente: la Germania

### *L'organizzazione del governo territoriale*

La Germania è uno Stato federale di tipo "non tradizionale" e al tempo stesso un caso di studio assai importante ai nostri fini, perché sembra aver raggiunto un equilibrio soddisfacente fra l'autonomia locale da un lato, e la capacità dei *Länder* (le unità federate) di governare i propri territori con il coordinamento dei governi locali dall'altro. Il sistema di governo territoriale è stato creato con la costituzione del 1948, che ha fuso insieme la tradizione federale tedesca e alcuni elementi derivati dalla tradizione anglosassone (cfr. Wheare, 1963). Un elemento importante di diversità fra la Germania e le federazioni più tradizionali consiste proprio nell'esplicita considerazione costituzionale attribuita ai governi locali. Questa

considerazione ha origine nella stessa storia tedesca, in particolare nella predominanza politica ed economica delle città e delle città stato fin dall'epoca del tardo medioevo.

Secondo la costituzione i municipi e gli altri enti locali non costituiscono un livello di governo autonomo e separato, ma sono parte dei *Länder*. Essi godono comunque di protezione costituzionale in qualità di istituzioni politiche di autogoverno e dispongono di un'area garantita di autonomia<sup>11</sup>. Oltre a operare in quest'area di autonomia i municipi tedeschi svolgono funzioni amministrative per conto del governo federale e di quelli dei *Länder*.

Grazie a un importante processo di riforma territoriale negli anni Settanta i governi locali tedeschi sono ritenuti sufficientemente forti e autonomi da potersi opporre alle pressioni verso la centralizzazione e l'uniformità che si sono

<sup>11</sup> L'articolo 28 della costituzione afferma infatti che è garantito ai municipi il diritto di sovrintendere, sotto la loro propria responsabilità, ai problemi della comunità locale, all'interno del quadro generale fornito dalla legge.

sviluppate in tutti i paesi industrializzati (cfr. Haeussermann e Siegel, 1987; e Gunlick, 1986). La spinta alla riforma è scaturita da una domanda di maggiore uguaglianza su tutto il territorio nazionale nell'accesso ai servizi locali e nei costi di fornitura dei medesimi. Un principio fondamentale che guida la politica tedesca afferma che i servizi pubblici e le prestazioni dello stato sociale devono essere resi accessibili a tutti i cittadini indipendentemente dall'organizzazione federale del Paese. La realizzazione di questo principio era però stata resa precaria (secondo i promotori della riforma) dalle profonde differenze esistenti nella capacità dei governi locali di fornire i servizi, dovute a loro volta ai divari di dimensione e di capacità amministrativa. "Se i governi locali non fossero stati in grado di fornire ai loro cittadini un livello più uniforme di servizi, i cittadini si sarebbero rivolti al governo federale e ai *Länder* per ottenere maggiore assistenza, erodendo in tal modo il ruolo autonomo del governo locale" (Gunlick, 1986, p. 51).

Fra il 1968 e il 1978 è stata realizzata una riorganizzazione completa del sistema di governo locale su base volontaria da parte di otto

*Länder* senza alcuna pressione da parte del governo federale, nonostante ci si fosse potuti attendere da esso un ruolo primario nella riforma. Il numero dei comuni è stato ridotto da 24.000 a 8.414, il numero delle città indipendenti da 1.325 a 91, mentre quello delle contee è sceso da 425 a 237<sup>12</sup>. I singoli *Länder* hanno adottato soluzioni differenziate, ma sempre nell'ambito dello stesso ampio obiettivo<sup>13</sup>. In alcuni *Länder* il consolidamento è stato preferito alle forme associative fra i comuni, mentre in altri si è preferita la soluzione contraria.

#### *Le imposte locali*

Le imposte locali sono decise dal Parlamento federale. C'è da ricordare comunque che la seconda camera – il *Bundesrat* – è formata da delegati dei governi dei *Länder*. Gli enti locali possono determinare le aliquote dell'imposta fondiaria e dell'imposta locale sulle attività economiche, aliquote che devono essere approvate dalle autorità di controllo, che sono a livello dei singoli *Länder*. Con la riforma del 1969 i governi locali sono stati integrati nel sistema delle partecipazioni alle maggiori imposte. Essi hanno infatti diritto a una

<sup>12</sup> Dopo l'unificazione il numero delle città indipendenti è salito a 117, mentre quello delle contee a 618 e quello dei comuni a 15.915 (cfr. Faerber, 1996).

<sup>13</sup> Ad esempio, la Bassa Sassonia creò una dimensione minima per i municipi di 7.000-8.000 abitanti. Nella Nord-Rhein Westfalen l'obiettivo è stato fissato in 700-800 abitanti. In Baviera il minimo è stato fissato in 5.000 abitanti.

quota del 15% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In compenso hanno dovuto cedere ai *Länder* il 40% dell'imposta locale sulle attività economiche. Solo l'imposta fondiaria è totalmente municipale.

#### *I trasferimenti ai governi locali*

Il sistema di entrate degli enti locali è completato con i trasferimenti, la cui parte maggiore è effettuata dai *Länder*. Questi ultimi sono finanziati principalmente col sistema delle partecipazioni al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, a quello dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e all'Iva (che viene distribuita su uguale base pro capite, ciò che la rende di fatto un trasferimento vero e proprio). I *Länder* pagano agli enti locali i trasferimenti a carattere generale (*kommunaler Finanzausgleich*), come avviene del resto in tutti i sistemi federali. La dimensione complessiva di questi trasferimenti è determinata per ogni *Land*, come percentuale delle entrate complessive, da un sistema di negoziazione annuale con i governi locali. Negli anni Settanta, ad esempio, i *Länder* nel loro complesso hanno messo a disposizione degli enti locali un terzo del totale delle loro entrate. Le formule applicate per la distribuzione di questi trasferimenti sono leggermente diverse da *Land a Land*. Tutte tengono in considerazione la capacità fiscale dei governi beneficiari e alcuni fattori di

fabbisogno. La capacità fiscale viene calcolata in riferimento allo stesso gruppo di imposte locali, quelle sulla proprietà, sulle attività economiche e la quota a beneficio dei governi locali dell'imposta personale sul reddito, oltre ad alcuni tributi minori. La dimensione relativa data a queste diverse entrate nel calcolo della capacità varia però da *Land a Land*. I fattori di fabbisogno sono rappresentati sostanzialmente dalla popolazione.

I *Länder* hanno fatto uso dei trasferimenti per investimento e anche di quelli generali per stimolare la creazione di un sistema di "aree centrali", cioè di governi locali di dimensioni ampie capaci di servire i piccoli centri nella fornitura di servizi sociali, ricreativi, sportivi e amministrativi.

I trasferimenti dal governo federale a quelli locali sono concentrati esclusivamente al finanziamento degli investimenti e riguardano i "compiti comuni", previsti dalla legge sulla stabilità e lo sviluppo del 1969. Sono principalmente interessati due settori d'attività: la costruzione di strade e il trasporto pubblico locale.

#### *I vincoli di bilancio*

Al contrario del governo federale e di quelli dei *Länder*, i governi locali sono tenuti al pareggio del bilancio, nel senso che è loro vietato il finanziamento di spese correnti mediante il debito. Il rispetto di tale vincolo viene fatto osservare dai *Länder*.

## 2. Un sistema federale classico: gli Stati Uniti

### *La frammentazione nel sistema di governo territoriale*

Le relazioni intergovernative negli Stati Uniti offrono un interessante caso di studio molto diverso, se non addirittura opposto, rispetto a quello tedesco. Non vi è stato alcun consolidamento del governo locale: l'ammontare dei trasferimenti perequativi è ancora del tutto ridotto in ammontare e il governo federale ha assunto nel corso degli anni un ruolo sempre crescente nel finanziamento e nell'orientamento dell'azione degli enti locali, mentre i governi degli Stati hanno assunto un'incidenza minore (cfr. Nice, 1987; e O'Toole, 1993). Anche sostenitori accesi del sistema americano di governo locale, quali gli Ostrom e Bish, sono costretti a riconoscere la sua critica situazione attuale: "Possiamo sicuramente anticipare che la fine di questo secolo e l'inizio del prossimo presenteranno problemi critici per la vitalità delle nostre istituzioni locali di autogoverno [...] la minaccia viene più dal dominio esercitato dal governo federale che da quello degli Stati" (Ostrom - Bish - Ostrom, 1988, p. 213). I pareri però dissentono circa le cause e i rimedi riguardo a questa situazione.

Come in tutti i sistemi federali e soprattutto dopo la "Dillon's rule", i governi locali americani dispongono unicamente dei poteri

loro conferiti dagli Stati. Questi poteri sono specificati negli statuti, cioè nelle costituzioni locali, che sono approvate dagli Stati. Tuttavia circa la metà degli Stati adotta un sistema di devoluzione parziale agli enti locali dell'autorità in materia di statuto, la cosiddetta "home rule". La creazione di nuovi enti locali, la fusione e l'annessione sono riservate all'autorità degli Stati, nel senso che questi governi prendono le decisioni finali. Nell'esperienza americana la creazione di nuovi enti è stata un processo facile, mentre la fusione e l'annessione, cioè le operazioni che conducono a governi di dimensioni maggiori, sono state piuttosto rare.

Il consolidamento degli enti locali - soprattutto negli anni Sessanta e Settanta - è stato considerato come la soluzione principale ai problemi dei governi locali, specie nelle aree metropolitane. Ma le proposte di riforma di queste aree hanno incontrato scarso favore popolare, in particolare nelle giurisdizioni locali situate alla periferia delle aree metropolitane e abitate dalle classi a reddito medio-alto. Questi elettori temevano, dalla creazione di un governo metropolitano, un aumento delle imposte da pagare e una riduzione della qualità dei servizi pubblici ottenuti. Inoltre, i critici del consolidamento hanno fatto notare come le economie di scala giochino un ruolo ridotto nei servizi pubblici locali e come, comunque,

i guadagni ottenibili in quella sede non compensino le perdite di benessere derivanti dall'incapacità di un governo metropolitano unico di soddisfare le esigenze, diversificate, dei differenti quartieri e delle diverse sue unità. Resta il fatto che il numero dei governi locali è rimasto negli Stati Uniti piuttosto alto: ve ne sono attualmente circa 83.000 (sessant'anni fa erano 160.000). Il numero di contee e municipalità è rimasto praticamente stabile, mentre i distretti scolastici sono stati ridotti da più di 120.000 a meno di 15.000, mentre è raddoppiato il numero di distretti speciali (che rappresentano governi monofunzionali: sono di creazione semplice, sono relativamente immuni dal gioco della politica non essendo possibili molte compensazioni di interessi e hanno anche una gestione piuttosto semplificata).

Nei decenni recenti è stata creata una nuova forma di governo locale: i consigli regionali. Tali organi sono specializzati nella programmazione regionale, nella promozione di forme di cooperazione e di associazioni volontarie di governi locali. Non hanno la forma giuridica di governi veri e propri e le decisioni sono prese sulla base del principio che ad ogni ente locale in essi rappresentato è attribuito un voto. I consigli hanno svolto un'attività concentrata prevalentemente nei settori dei trasporti, dell'uso del suolo, della fornitura d'acqua e fognature e

della conservazione delle risorse naturali. Hanno avuto in generale un'attenzione dedicata in prevalenza ai problemi delle zone suburbane, cioè delle zone di sviluppo recente abitate dalle classi di reddito medio-alto. Ciò spiega perché questi enti non siano stati in grado di risolvere i problemi più pressanti delle aree urbane come l'edilizia pubblica, i trasporti pubblici e l'assistenza sociale per le fasce più povere della popolazione. Una conseguenza è che non esiste, a detta comune degli esperti, alcun Paese industrializzato che soffra come gli Stati Uniti di mali urbani quali la criminalità, la decadenza delle aree centrali, la fuga della popolazione abbiente verso i sobborghi, la povertà urbana e l'abbandono.

### *Il ruolo crescente del governo federale*

Mentre nella maggior parte dei paesi occidentali la soluzione proposta e attuata per rimediare ai problemi delle città è stata la riforma strutturale dei loro sistemi di governo, negli Stati Uniti i problemi locali sono stati affrontati soprattutto tramite l'azione volontaria e tramite l'intervento del governo federale. In effetti quest'ultimo ha sostituito i governi degli Stati in moltissimi settori della loro attività. A partire dalla Grande Depressione è continuamente aumentato il coinvolgimento del governo federale nei problemi degli enti locali. Come noto, gli anni

della Grande Depressione sono stati caratterizzati da elevati livelli di disoccupazione e da una pressante domanda di assistenza sociale. Questa domanda era stata inizialmente rivolta ai governi locali, ma questi non si erano dimostrati in grado di soddisfarla per mancanza di fondi. Una crescente porzione del costo di questi servizi veniva assunta dal governo federale, la cui assistenza finanziaria continuava a crescere nel secondo dopoguerra e ad avere un'impressionante accelerazione con l'inizio della "lotta alla povertà" sotto l'amministrazione Johnson<sup>14</sup>. Parallela all'assistenza finanziaria era la crescita di quella amministrativa, e dunque del controllo da parte del governo federale.

La tendenza alla crescita dell'aiuto federale è stata rovesciata a partire dagli anni Ottanta, mentre più recentemente ha preso piede una forma diversa di centralizzazione. È cioè aumentata la regolamentazione tramite i cosiddetti "comandi" dell'attività degli Stati e dei governi locali da parte del governo federale. Questi comandi riguardano aree diverse, dall'impiego statale e locale alla sicurezza stradale, alla regolamentazione delle trasmissioni via cavo, e così via. L'assenza degli Stati in questo

campo è stata così commentata dall'ACIR (la commissione per le relazioni intergovernative): "Se le parole responsabilità degli Stati e diritti degli Stati non vogliono essere solo un vuoto slogan, i governi degli Stati devono far proprio il principio secondo cui il contribuente degli Stati deve avere una responsabilità maggiore del contribuente nazionale nel finanziare le attività dei governi locali situati all'interno del loro Stato. L'estensione dell'aiuto federale ai governi locali, mentre questi statali restano fermi a vedere, è incompatibile con la logica del sistema federale. Se una funzione locale diventa così importante da ricevere attenzione e assistenza da parte del Congresso federale, allora per definizione essa diventa così importante da ricevere attenzione e assistenza da parte dello Stato" (ACIR, 1996, p. 119).

#### *I trasferimenti intergovernativi*

Anche se fino alla metà degli anni Ottanta vi è stata una rilevante crescita dei trasferimenti effettuati dal governo federale, gli Stati rimangono i principali fornitori di fondi ai governi locali. I trasferimenti sono diventati nel frattempo la più importante fonte di entrate locali. I trasferimenti

<sup>14</sup> Nel 1960, anno di elezione di John Kennedy alla presidenza, esistevano 132 trasferimenti federali specifici a favore dei governi locali. Nel 1967, alla fine dell'era Johnson, il numero di questi programmi era triplicato passando a 379 e il loro ammontare complessivo, a prezzi costanti, era più che duplicato (cfr. Ostrom - Bish - Ostrom, 1988, p. 577).

dal governo federale sono attualmente perlopiù di tipo specifico, essendo stato abbandonato il *revenue sharing*, che è stato parzialmente sostituito con i *community grants* e i *development grants* a favore delle città maggiori.

Per quanto concerne i trasferimenti dagli Stati ai governi locali, più della metà dell'ammontare complessivo è costituito da erogazioni specifiche a favore dell'istruzione, mentre i trasferimenti generali con finalità di perequazione contano per il solo 10% del totale. Peraltro, dopo l'abolizione del *revenue sharing* non esistono più trasferimenti perequativi dal governo federale agli Stati. Questi ultimi, specie i più poveri, hanno dunque una capacità molto più limitata di perequare, a loro volta, la capacità finanziaria dei loro enti locali.

### **3. Un cenno ai trasferimenti finanziari intergovernativi in Canada**

Nel caso canadese i trasferimenti intergovernativi svolgono un ruolo fondamentale nel finanziamento degli enti locali, poiché assicurano la copertura di circa il 50% delle spese. Del loro ammontare complessivo - 26.515 milioni di dollari canadesi nel 1990 - solo il 3% era pagato dal governo federale. Come si vede, la finanza derivata degli enti locali in Canada è quasi completamente assicurata dal livello di governo intermedio (nel caso specifico le pro-

vince). Per contro, il governo federale svolge un ruolo decisivo nel finanziamento di queste ultime, trasferendo loro un ammontare di risorse che è attualmente pari a quello erogato dalle province stesse a favore dei loro enti locali: 26.682 milioni di dollari nel 1990 contro i 26.515 dei trasferimenti intergovernativi.

Il Canada ha un importante sistema federale di perequazione delle province. I trasferimenti erogati a questo titolo rappresentano circa un terzo del totale di quelli federali alle province stesse. Il sistema attuale mira a portare la capacità finanziaria pro capite delle province più povere a un livello pari alla capacità media finanziaria. La capacità finanziaria, a sua volta, è una misura standardizzata del gettito potenziale, cioè delle risorse introitabili da ogni singola provincia se questa applicasse le aliquote medie nazionali alle basi imponibili effettive (e non a quelle accertate) delle imposte in riferimento alle quali è effettuata la perequazione. A questo proposito bisogna considerare che la perequazione è attuata tenendo in conto non soltanto le imposte delle province (e altre fonti di entrata come prezzi pubblici, tariffe e prelievi sulle risorse naturali), ma anche quelle degli enti locali compresi in ogni provincia. La conseguenza è una maggiore capacità delle province, specie di quelle più povere, di finanziare i propri governi locali, indipendentemente dalla capacità fi-

scaie di questi ultimi. Il finanziamento provinciale dei governi locali è effettuato anche con trasferimenti perequativi, come avviene in ogni sistema federale qui analizzato. Questi trasferimenti governativi rappresentano attualmente circa il 10% del totale dei trasferimenti operati dalle province.

Piuttosto interessanti sono le formule utilizzate dalle province per la perequazione dei propri governi locali. La provincia della Prince Edward Island, ad esempio, divide la somma complessiva allocata a questo scopo fra i propri enti locali in proporzione alla loro "carezza finanziaria" (definita come la differenza fra la spesa standard e le entrate fiscali standardizzate). Risultano quindi due tipi distinti di calcolo per misurare quanto gli enti locali abbiano effettivamente diritto di introitare a compenso di specifiche necessità di spesa e di specifiche insufficienze di entrata ad essi non imputabili. Il Québec fonda i suoi trasferimenti perequativi sul rapporto fra le somme accertate per l'imposta sulla proprietà a livello locale e quelle accertate a livello provinciale. Lo schema adottato dal Manitoba si fonda su un sistema di compartecipazione. Più precisamente, la provincia destina il 2% dei propri incassi dall'imposta personale sul reddito e l'1% degli incassi dall'imposta sulle società al finanziamento dei suoi enti locali e ripartisce queste somme sulla base di un uguale importo pro capite.

L'Alberta divide l'ammontare totale delle somme da trasferire in base al rapporto fra la popolazione ponderata di ogni ente locale e la popolazione ponderata provinciale. La popolazione ponderata viene calcolata come la popolazione effettiva moltiplicata per il rapporto fra la media provinciale degli accertamenti pro capite a valere sull'imposta sulla proprietà e quelli relativi al singolo governo locale. In altre parole, la formula viene ponderata in modo da avvantaggiare i governi locali con accertamenti inferiori alla media. La provincia della Nuova Scozia divide un determinato ammontare di risorse fra cinque classi di governi locali identificate in base a una formula che tiene conto della differenza fra la spesa standardizzata e le entrate standardizzate, cioè di una misura della "carezza finanziaria". All'interno di ogni classe e per ogni governo locale, la spesa standard è la spesa media per unità familiare riferita a un certo novero di servizi moltiplicata per il numero di unità familiari. Le entrate standard sono il gettito che verrebbe incassato se si applicasse un'aliquota standardizzata alla base imponibile locale. L'aliquota standard è a sua volta l'aliquota che dovrebbe essere applicata alla base imponibile accertata dell'intera classe per ripianare la differenza fra la spesa standard della classe e l'ammontare del trasferimento stanziato per la classe stessa.

## Riferimenti bibliografici

- ACIR,  
1966 *Metropolitan America*. Washington D.C.
- AHMAD, EHTISHAM,  
1994 *China-The Reform of Fiscal Relations Between Different Levels of Government*, in "Mimeo", I.M.F. dicembre.
- BRETON, ALBERT,  
1985 *Supplementary Statement*, in "Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada", vol. III, Minister of Supply and Services, Canada.
- McMILLAN, MELVILLE (a cura di),  
1991 *Provincial Public Finances: Plaudits, Problems and Prospects*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- CANADIAN TAX FOUNDATION,  
1992 *Provincial and Municipal Finances - 1991*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- ELAZAR, DANIEL,  
1962 *The American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- FAERBER, GISELA,  
1996 *Local Public Finance in Europe. The Case of Germany*. Trier: Mimeo-Speyer.
- GRODZINS, MORTON,  
1966 *The New American System: A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- HAEUSSERMANN, HARTMUT - SIEBEL, WALTER,  
1987 *Neue Urbanitaet*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- GUNLICK, ARTHUR,  
1986 *Local Government in the German Federal System*. Durham: Duke University Press.

GUNLICK, ARTHUR,

1981 *Problems, Politics, and Prospects of Local Reorganization in the United States*, in ID. (a cura di), *Local Government Reform and Reorganization. An International Perspective*. Port Washington N.J.: National University Publications, Kennikat Press.

1981 *The United States in Cross-National Comparison*, in ID. (a cura di), *Local Government Reform and Reorganization. An International Perspective*. Port Washington N.J.: National University Publications, Kennikat Press.

OBEYA, ALEX,

1991 *Protecting Local Governments from Arbitrary State and Federal Interference: What Prospects for the 1990s?*, in "Publius, the Journal of Federalism", vol. XXI, autunno.

OSTROM, VINCENT - BISH, ROBERT - OSTROM, ELINOR,

1988 *Local Government in the United States*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

O'TOOLE, LAURENCE J.,

1993 *American Intergovernmental Relations*. Washington D.C.: C Press.

48

SHAH, ANWAR,

1990 *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington D.C.: The World Bank.

SOUZA, CELINA,

1997 *Constitutional Engineering in Brasil, The Politics of Federalism and Decentralization*, London: MacMillan Press.

SPAHN, BERND,

1997 *Intergovernmental Transfers in Germany and Switzerland*, in Ahmad E. (a cura di), *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*. Cheltenham: Edwar Elgar.

WHEARE, KENNETH C.,

1963 *Federal Government*. London: Oxford University Press.

WRIGHT, DEIL,

1988 *Models of National, State and Local Relationships*, in Wright D. S. (a cura di), *Understanding Intergovernmental Relations*. Wadsworth Inc. Pacific Grove.