

L'Unione Europea: come ripartire le funzioni di governo?

MAURO MARÈ e MARIO SARCINELLI

1. Introduzione

L'Europa è di nuovo a un punto di svolta. Dopo alcuni anni di notevole accelerazione del processo di costruzione europea, essa ha conosciuto nel 1992 e nel 1993 seri momenti di difficoltà. Quando tutto sembrava pronto per la definitiva edificazione della Banca Centrale Europea che avrebbe portato, di lì a poco, alla nascita della moneta unica, l'accordo di cambio ha conosciuto una battuta d'arresto. Ma il cammino futuro dell'Europa è stato già scritto a Maastricht e su questa strada bisogna procedere.

Gli aspetti centrali della strategia di costruzione europea – è ben noto – sono l'allargamento del mercato sì da renderlo un *level playing field* e il sorgere di istituzioni con funzioni statuali a livello sovranazionale. Dalla metà degli anni Ottanta l'attenzione s'è concentrata sulla moneta e sulla necessità di un'istituzione centrale che, controllando l'offerta della medesima e garantendo la stabilità dei prezzi, elimini dal mercato interno il rischio di inflazione e quello del cambio con i paesi membri. L'importanza di un'autorità monetaria unica a livello europeo – per i vantaggi economici, per la stessa stabilità della struttura federale e per la riduzione delle tensioni sociali all'interno della federazione – era già stata individuata lucidamente nel 1944 da Luigi Einaudi, che analizzando i compiti economici della Federazione Europea scriveva:

-
- Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Economia, Istituto di scienza delle finanze, Roma.
Banca Nazionale del Lavoro, Roma.

Non parrebbe controversa la devoluzione alla federazione del regolamento della moneta e dei surrogati della moneta. Il disordine attuale delle unità monetarie in tutti i paesi del mondo, le difficoltà degli scambi derivanti dall'incertezza dei saggi di cambio tra un paese e l'altro e più dalla impossibilità di effettuare i cambi medesimi, hanno reso evidente agli occhi di tutti il vantaggio che deriverebbe dall'adozione di un'unica unità monetaria in tutto il territorio della federazione. Se, dappertutto in Europa o almeno nell'Europa federata, si ragionasse e si conteggiasse e si facessero prezzi di beni e di servizi, ad esempio, per adoperare una parola neutra, in lire zecchine, quanta semplificazione, quanta facilità nei pagamenti, nei trasferimenti di denaro, nei regolamenti dei saldi! [...] Il vantaggio del sistema non sarebbe solo di conteggio e di comodità nei pagamenti e nelle transazioni interstatali. Per quanto altissimo, il vantaggio sarebbe piccolo in confronto di un altro, di pregio di gran lunga superiore, che è l'abolizione della sovranità dei singoli stati in materia monetaria. [...] Se la federazione europea toglierà ai singoli stati federati la possibilità di far fronte alle opere pubbliche col far gemere il torchio dei biglietti, e li costringerà a provvedere unicamente colle imposte e con prestiti volontari, avrà, per ciò solo, compiuto opera grande. Opera di democrazia sana ed efficace, perché i governanti degli stati federati non potranno più ingannare i popoli, col miraggio di opere compiute senza costo, grazie al miracolismo dei biglietti, ma dovranno, per ottenere consenso a nuove imposte o credito per nuovi prestiti, dimostrare di rendere servizi effettivi ai cittadini. (Einaudi, *La guerra e l'Unità Europea*, 1948.)

Una volta assegnato il potere monetario, Einaudi avvertì la necessità di discutere quali imposte attribuire alla federazione e soprattutto quali funzioni, in particolare in tema di commercio e di trasporti, dovessero far capo alla medesima. Lo stesso cammino logico è stato seguito da autori più moderni.¹

Parimenti, l'Unione Economica e Monetaria ha in sé il potenziale per ulteriori sviluppi, in particolare nell'ambito della finanza pubblica; a nostro avviso ha anche bisogno di rafforzarsi in questo campo, il che solleva più di un interrogativo. Ad esempio, la centralizzazione assoluta della politica monetaria comporta necessariamente una federalizzazione della *fiscal policy*? Se sì, in quale misura e per quali compiti? Ne discende, pertanto, la necessità di definire i principi di finanza multilivello per l'Europa.

¹ Ad esempio, Oates (1972).

Lo scopo del presente lavoro è rivisitare la teoria economica della finanza multilivello e analizzare l'ottima assegnazione delle responsabilità fiscali alle varie entità di governo in un astratto contesto federale e nel caso concreto dell'Unione Europea. Nel secondo paragrafo, dopo aver brevemente richiamato il percorso finora realizzato dalla Comunità Europea (ora Unione Europea) e i fattori di crisi e di successo del processo di integrazione, è riesaminata la teoria economica della divisione delle funzioni fiscali tra livelli di governo, analizzata la ripartizione dei poteri impositivi tra le varie entità e discussa la principale indicazione di questa teoria. Nel terzo paragrafo, viene delineato un possibile modello di finanza pubblica multilivello per l'Unione Europea. Le peculiari caratteristiche dell'Europa (scarsa mobilità del fattore lavoro, integrazione dei mercati non ancora completa, assenza – si spera per non troppi anni ancora – di una politica monetaria comune e di un sostanzioso bilancio federale) suggeriscono di adattare il modello canonico di finanza multilivello applicato nei paesi federali alle specifiche condizioni europee. In particolare, sono esaminate le questioni del livello di governo al quale deve essere attribuita la funzione redistributiva, di stabilizzazione e di allocazione. Sono anche illustrate le due possibili strategie per la futura integrazione dell'Europa: la prima centrata sul meccanismo della concorrenza tra le istituzioni e i livelli di governo, la seconda sul coordinamento e la cooperazione tra le stesse entità. Nel quarto paragrafo, sono tratteggiate alcune questioni centrali di un eventuale decentramento amministrativo e fiscale anche nel nostro Paese.

2. La teoria della finanza pubblica multilivello e il federalismo

2.1. Fattori di successo e di crisi dell'integrazione europea

L'Europa si trova in un momento delicato. Dopo un periodo di grande attività (gli anni Sessanta), un decennio di sclerosi (gli anni Settanta) e un altro di grandi iniziative (1982-1992), essa è di nuovo a un punto di svolta. Non si è più sicuri sui tempi, talvolta anche sul percorso; in termini operativi si dubita se davvero sia realizzabile il progetto originario del Trattato di Maastricht.

Proprio quando tutto sembrava pronto per la definitiva realizzazione del mercato unico e dei primi embrioni di un'unione federale, la caduta del muro di Berlino, la fine della guerra fredda, l'implosione dell'Unione Sovietica, l'unificazione tedesca e la crisi nei Balcani hanno trasformato il contesto strategico, raffreddato l'impeto comunitario e fatto riemergere spinte nazionalistiche antiche e intolleranze religiose dimenticate. L'unificazione tedesca è forse stato il principale fattore di difficoltà per il processo di integrazione comunitaria, sconvolgendo i delicati equilibri politici ed economici che faticosamente erano stati conseguiti sul finire degli anni Ottanta. Essa ha posto nuove esigenze di difesa in Europa,² ha aumentato l'incoerenza nelle politiche monetarie, ha ricreato l'instabilità nel mercato dei cambi, ha reso evidenti e pienamente avvertiti i costi dell'allargamento della federazione tedesca ai *Länder* dell'Est, dando così motivo ai contribuenti europei di grave preoccupazione circa gli oneri dell'unificazione continentale. La decisione della Germania di finanziare il processo di unificazione interno attraverso l'indebitamento³ ha aggravato in una fase recessiva le tensioni tra vincoli esterni e condizioni interne nelle economie dei paesi membri e posto le premesse per le crisi dello SME (1992 e 1993). La strategia di Maastricht, che prevede la preparazione graduale della Fase Tre del processo di unione monetaria con l'aumento della convergenza tra le economie dei paesi membri è parsa così in pericolo. Se con la creazione dell'Istituto Monetario Europeo è stato puntualmente seguito il ruolino di marcia per la creazione della Banca Centrale Europea, allo stato attuale non è facile prevedere quando, e in qualche misura anche come, il processo di unione monetaria in Europa potrà riprendere il suo cammino.

Le attuali difficoltà dell'Unione Europea riflettono l'insoddisfatta impostazione della strategia di costruzione federale dell'Europa e l'indisponibilità dei paesi membri a dare vita in modo chiaro e diretto a istituzioni federali nel continente europeo. Gli architetti dell'Europa hanno finora operato su una limitata nozione di sovranità. Non si è dato corso in sede comunitaria nel dopoguerra allo sviluppo delle funzioni che storicamente caratterizzano gli stati sovrani; gli stati europei hanno concentrato gli sforzi su altri obiettivi

² In particolar modo in Francia, che ha subito cercato di contenere l'espansione geografica e militare tedesca con la creazione di un corpo di armata comune franco-tedesco.

³ Quindi mediante un aumento dei tassi di interesse che fu in più occasioni deciso anche per contenere riprese inflazionistiche causate dal costo della riunificazione.

immediati, quali l'aumento del benessere sociale e il rafforzamento delle economie e delle loro prestazioni. Le democrazie europee hanno escogitato metodi per raggiungere gli obiettivi su citati e per consolidare il consenso, in ciò incoraggiati dal lungo periodo di pace che dalla fine della seconda guerra mondiale ha caratterizzato l'Europa in virtù della protezione americana.

La strategia di integrazione economica e commerciale è indubbiamente riuscita, determinando importanti benefici per l'area. Allo stato attuale l'edificio comunitario presenta indiscutibili elementi di statualità nelle istituzioni (Parlamento, Consiglio o Camera alta, Commissione o Governo, Corte di Giustizia), nelle procedure (elezione diretta del Parlamento), nello status (accreditamento di ambasciatori). I paesi comunitari si sono però avviati sulla strada di una progressiva integrazione comunitaria senza preoccuparsi (di fatto rinviando il problema) di quanto fossero adatte le istituzioni comunitarie ad assumere le responsabilità centrali degli stati sovrani (la difesa, la moneta, la tassazione).

Ciò è in larga parte dovuto al fatto che nei primi tre decenni di vita della Comunità non era unanime la convinzione nelle sedi nazionali che la strategia di integrazione comunitaria avrebbe dovuto poi tradursi nella costruzione di organismi federali. Anzi, se si eccettuano alcune posizioni europeiste più illuminate, l'atteggiamento prevalente guardava alla CEE come a uno strumento per conseguire, per il tramite di un mercato comune, importanti benefici economici. Ciò spiega, forse, perché le istituzioni comunitarie manchino ancora di un sostanziale grado di autonomia che invece possiedono gli stati membri.

Una volta raggiunta una notevole integrazione economica e nel momento di proseguire il cammino verso un'unione che travalichi la dimensione economica, questa contraddizione si è però rivelata. La strategia di realizzare gradualmente la trasformazione federale della Comunità⁴ spingendo sull'acceleratore dell'integrazione economica presenta il limite che oltre un certo livello viene a determinarsi un conflitto tra il mantenimento dell'autonomia degli stati sulle politiche

⁴ È questa indubbiamente l'intenzione che guida l'azione della Commissione, anche se esistono notevoli divergenze di opinioni nelle varie sedi nazionali su quale debba essere il futuro dell'Unione Europea.

rilevanti e la realizzazione di queste stesse politiche sul piano comunitario.⁵

Le istituzioni comunitarie continuano a mancare di fonti indipendenti di autorità a cui fare appello quando arriva il momento delle decisioni difficili. Il Consiglio Europeo, in quanto semplice somma dei dodici governi nazionali, non si è dimostrato e non sarà in futuro l'istituzione adeguata dalla quale partire per realizzare definitivamente l'integrazione comunitaria. La questione decisiva è se i paesi comunitari siano allo stato attuale realmente disposti a realizzare *embrioni* di organismi federali nell'Unione Europea e a rinunciare a parti importanti della loro autonomia nelle politiche nazionali. La fine della guerra fredda ha fatto venir meno la ragione immediata per l'aggregazione comunitaria (lo scudo verso Est) e riemergere un po' ovunque lo spirito nazionalista (non solo all'Est ma anche all'interno dell'Unione). V'è il rischio che l'allargamento dell'Unione Europea a quasi tutti i paesi dell'Efta e, in futuro, dell'Est europeo possa ulteriormente indebolire le prospettive federali dell'Unione.

A nostro avviso, il processo di integrazione europea è inevitabilmente destinato a riprendere, ma allo stato attuale non sono chiare né le modalità, né l'intensità di questa ripresa. Ancora in bilico tra struttura sovranazionale ed entità proto-federale, l'Unione propenderà decisamente per la seconda alternativa con il raggiungimento della Terza Fase dell'Unione Economica e Monetaria, vale a dire con cambi intra-Unione irrevocabilmente fissi o con la moneta unica. È in questa prospettiva che si intende discutere di finanza pubblica a più livelli che coprano lo spettro che va dall'Unione al singolo Comune.

2.2. La teoria della finanza pubblica multilivello

La domanda fondamentale che l'Europa in un razionale e astorico processo di unificazione dovrebbe porsi è la seguente: quale struttura di governo promette maggior successo nel risolvere i problemi di allocazione, distribuzione e stabilizzazione nell'Unione? La discussione sulla costruzione federale e sulla ripartizione delle funzioni di governo tra i diversi livelli dell'Unione ha sostanzialmente

⁵ Nel caso della tassazione, ad esempio, v'è incompatibilità tra il mantenimento di sistemi nazionali di tassazione autonomi e la completa libertà di movimento dei capitali e delle merci.

ignorato,⁶ se si eccettuano gli ultimi anni, la teoria economica del federalismo fiscale⁷ e non ha considerato in modo approfondito l'esperienza dei paesi federali. La teoria del federalismo fiscale, se reinterpretata e adattata al caso europeo, può invece offrire almeno un quadro di riferimento per lo sforzo di costruzione dell'Europa e per la divisione delle responsabilità tra i vari livelli di governo.

In primo luogo, va ricordato cosa si intende nella teoria economica per finanza pubblica multilivello. Come è noto, il punto classico di partenza è la distinzione fatta da Musgrave (1959, p. 5) delle funzioni principali del settore pubblico.⁸ Compito fondamentale della finanza pubblica multilivello è decidere in tema di allocazione, distribuzione e stabilizzazione, nonché sul livello ottimale di governo cui assegnare queste funzioni.⁹

La funzione di allocazione dovrebbe garantire un uso efficiente delle risorse, nel senso di apportare gli aggiustamenti necessari all'allocazione spontanea del mercato, di determinare le politiche di spesa e di entrata necessarie per questo obiettivo e di ripartire il costo di queste politiche sugli individui. La funzione di stabilizzazione si pone come obiettivo il raggiungimento di un elevato livello di occupazione nella stabilità dei prezzi. La funzione di redistribuzione tende ad assicurare, infine, un'equa ripartizione dei redditi.

Operativamente, il quesito cruciale, perciò, diventa: quale giurisdizione in un sistema che ne annovera più di una deve svolgere uno dei tre compiti? L'analisi di queste tre funzioni secondo i diversi gradi di centralizzazione o di decentramento permette di valutare i vantaggi e gli svantaggi della combinazione tra livello e funzione.

⁶ Importanti eccezioni sono stati il Rapporto MacDougall del 1977, che prospettava la distribuzione delle funzioni nell'area comunitaria secondo l'approccio del federalismo fiscale, e il Rapporto Padoa-Schioppa del 1987. Appare inoltre paradossale che i contributi più recenti in materia provengano da autori americani: si veda Eichengreen (1990, 1991), Inman-Rubinfield (1991), Sachs e Sala-i-Martin (1991), Eichengreen-Frieden (1993), Eichengreen-Wyplosz (1993), Krugman (1993).

⁷ Per federalismo fiscale si intende un sistema politico nel quale le funzioni di imposizione e di spesa sono ripartite tra i diversi livelli di governo; quindi, al termine federalismo viene attribuito un significato più ampio di quello che connota uno stato federale.

⁸ Un capitolo sulla finanza multilivello e sul federalismo fiscale si trova ormai in tutti i manuali di finanza pubblica più recenti e aggiornati. Si veda, ad esempio, Tresch (1981), Hyman (1983), Aronson (1985), Cullis-Jones (1992).

⁹ Con queste tre funzioni di solito si intendono le funzioni di spesa ma nella definizione del livello ottimale di governo v'è anche la questione delle entrate, cioè dell'*optimal tax assignment* (Oates 1990, p. 46). Il lavoro seminale su questo argomento è Musgrave (1983). Questo aspetto verrà discusso più avanti.

2.2.1. *La funzione di stabilizzazione*

Per quanto riguarda la funzione di stabilizzazione, le conclusioni della teoria della finanza pubblica su più livelli – almeno sino a epoca recente – sono nette e semplici. È, infatti, opinione di coloro che ne ammettono la necessità o, almeno, l'utilità, che la funzione di stabilizzazione debba essere svolta dal livello centrale di governo. Esclusa la possibilità di utilizzare la leva monetaria, i governi locali dovrebbero fare affidamento solo sulla politica fiscale, cioè sulla manovra delle spese, delle imposte e dell'indebitamento, per contrastare l'andamento ciclico dell'economia e garantire un adeguato livello di occupazione. Ma anche l'utilizzo della politica fiscale appare per un governo locale fortemente condizionato. Infatti, le economie locali sono in genere molto aperte verso l'esterno, verso le altre aree locali, dalle quali acquistano larga parte dei loro beni e servizi. Quindi, di una manovra di espansione del reddito basata, ad esempio, su un aumento della spesa pubblica dell'ente locale, beneficerebbe solo marginalmente la sua giurisdizione poiché la maggior parte della nuova spesa si riverserebbe all'esterno.¹⁰ Il vincolo per l'economia locale appare quindi molto netto: essa non ha la capacità di stabilizzare la propria economia. Questo limite appare più forte se si considera anche l'eventualità che il governo locale possa fare ricorso, nella manovra fiscale, al finanziamento in disavanzo delle spese. L'utilizzo del debito a livello locale determina un costo per i residenti locali che non si ha nel caso del debito emesso a livello centrale. In un'economia con un'elevata mobilità dei capitali, infatti, il debito emesso da un governo locale finisce con l'essere detenuto in massima parte da non residenti, il che addossa all'economia locale che vi ricorre un onere per interessi e rimborso che dovrà essere sopportato prima o poi dai residenti. Il debito di una nazione è in prevalenza debito interno, quello di un'economia locale ha natura soprattutto di debito esterno. Il governo locale ha, inoltre, un accesso più difficile del governo centrale al mercato dei capitali nazionale e internazionale, né può modificare la politica monetaria, nei contesti in cui quest'ultima è ancora responsabilità del governo, per facilitare il ricorso al debito.

¹⁰ Si tradurrebbe cioè in un aumento delle importazioni dell'economia locale; in uno schema keynesiano questo implica che il valore del moltiplicatore della spesa è molto basso (Oates 1972, p. 5). Oates (1968, pp. 40-43) dimostra, con l'ausilio di un semplice modello keynesiano, quanto sia piccolo l'effetto espansivo di una manovra fiscale esercitata a livello locale.

La conclusione della teoria del federalismo fiscale è, quindi, che il governo centrale, a differenza di uno locale, sia in una posizione migliore per gestire la funzione di stabilizzazione.

2.2.2. *La funzione di redistribuzione*

Una conclusione simile si raggiunge per l'altra fondamentale funzione di governo, quella di redistribuzione. Le difficoltà per un ente decentrato a esercitarla derivano dall'elevata mobilità degli individui, dei capitali e delle imprese sul piano nazionale. Governi locali che in modo indipendente intraprendessero politiche di redistribuzione del reddito attraverso imposte progressive sul reddito (o trasferimenti monetari) verrebbero a scontrarsi con un'elevata fuoriuscita dei gruppi più ricchi e con un afflusso dei più poveri, i primi disincentivati e i secondi attratti dalla politica livellatrice dell'unità locale. Anziché rendere più equa la distribuzione dei redditi, l'effetto finale di questa manovra sarebbe quello di ridurre notevolmente il reddito pro capite della giurisdizione in questione. Più piccola la comunità, maggiore sarà la mobilità potenziale dei residenti, come dimostra efficacemente l'esempio delle città statunitensi; quindi, maggiore la mobilità, più grande il vincolo per politiche redistributive gestite a livello locale. Un governo centrale, invece, dalla cui giurisdizione la fuoriuscita degli individui è in genere più contenuta, può effettuare con successo una ragionevole politica di redistribuzione del reddito; via via che ci muoviamo verso giurisdizioni geografiche più ampie, dato l'aumento dei costi della mobilità, i programmi redistributivi avranno maggiori probabilità di successo. La mobilità dei fattori produttivi fa emergere lo stesso vincolo per politiche di imposizione a livello locale che cerchino di tassare capitali finanziari o di imprese industriali o commerciali. Per questa ragione gli enti locali di solito si finanziano con imposte su fattori immobili come la proprietà immobiliare e sulle vendite. La teoria del federalismo fiscale porta a concludere, quindi, che il livello centrale (federale) sia quello ottimale per effettuare una politica redistributiva.

2.2.3. La funzione di allocazione

Passando, infine, alla funzione di allocazione, il suo obiettivo è il conseguimento dell'efficienza economica nei casi in cui vi è un bene pubblico che il mercato non può offrire, un caso di fallimento del mercato. Essenziale per la sua attribuzione è l'incidenza spaziale dei benefici di vari beni e servizi offerti dal governo che è al tempo stesso condizione di efficienza e giustificazione di un'impalcatura a più giurisdizioni. Un'ottima allocazione richiede che i servizi pubblici siano offerti (e il loro costo venga ripartito) secondo le preferenze (domande) dei residenti delle regioni beneficiarie (Musgrave 1961, p. 9; 1971; Musgrave-Musgrave 1973, p. 597). Il sistema politico, che attraverso i voti permette di accertare, seppur in modo imperfetto, le preferenze dei cittadini, dovrebbe rendere possibile che i beni i cui benefici si distribuiscono equamente sulla generalità siano offerti nazionalmente, mentre quelli con una dimensione territoriale specifica facciano carico alle giurisdizioni locali.

È la diversa incidenza spaziale dei benefici dei vari beni che rende, quindi, necessaria una struttura a più giurisdizioni, che richiede una struttura fiscale basata su unità multiple, ognuna assegnata a coprire una precisa area geografica di dimensioni diverse. Se i beni pubblici fossero tutti puri, la ripartizione potrebbe essere facilmente risolta: l'offerta dovrebbe essere effettuata dal livello centrale di governo e decisa su base nazionale (Musgrave 1971, p. 34); ove questa allocazione non fosse rispettata, si determinerebbero incentivi al *free ride* e alla sottoproduzione dei beni pubblici puri.¹¹ Purtroppo, queste caratteristiche sono possedute solo da alcuni beni; per la maggior parte di essi, l'incidenza dei benefici differisce geograficamente.

I vantaggi di un sistema decentrato di offerta dei beni pubblici appaiono, però, molto rilevanti allorché tra le varie comunità vi siano preferenze differenti o con alta varianza per quanto riguarda l'intensità. In tal caso, fare affidamento sul governo centrale determinerebbe essenzialmente un più elevato grado di uniformità nei servizi pubblici tra le diverse comunità (e quindi, date le diverse domande, una perdita di benessere), mentre al contrario i governi locali sono più in grado di riflettere le preferenze degli individui con riferimento

¹¹ Uno dei primi studi sull'argomento nella letteratura è quello di Olson e Zeckhauser (1966) dedicato alla difesa internazionale.

alle diverse politiche di spesa e di entrata.¹² La maggiore probabilità di rispettare queste ultime tende a garantire il raggiungimento dell'efficienza economica.

Vi sono, invero, ancora altri, non secondari vantaggi nel dare vita a forme più o meno estese di decentramento nei livelli di governo. In primo luogo, una forma decentrata di governo può permettere una maggiore sperimentazione e innovazione nella fornitura dei beni. L'esistenza di un numero sufficientemente ampio di fornitori (gli enti locali), oltre a garantire una varietà di approcci e di tecniche di produzione tali da stimolare il progresso tecnico, rende possibile forme di concorrenza tra i vari produttori che sempre più sono imprese private, il che favorisce l'efficienza produttiva. In secondo luogo, un decentramento, legando le decisioni di spesa ai loro costi effettivi, induce livelli di produzione pubblica più efficienti. Se infatti i residenti di una comunità devono finanziare con imposte locali l'offerta di alcuni beni e servizi, sarà più evidente la connessione tra i benefici e i costi e maggiore, di conseguenza, la responsabilità fiscale dell'ente decentrato (rispetto invece alla situazione in cui le risorse per il finanziamento di beni e servizi derivano dal governo centrale e gli enti locali, che non ne sopportano il costo, hanno un incentivo a espanderne l'offerta).¹³

L'attribuzione della funzione di offerta di beni e servizi agli enti locali presenta, però, anche serie limitazioni: possono, infatti, aversi congestione nel consumo ed esternalità tali da vanificare l'ottima allocazione delle risorse. Se gli individui possono spostarsi da una

¹² Oates e Musgrave utilizzando il classico argomento di Tiebout, di un «voto con i piedi», sottolineavano anche una seconda ragione economica per una struttura di governo su più livelli: mentre a livello nazionale l'offerta uniforme di un bene richiede un compromesso tra gli individui (che potrebbero presentare domande diverse per questo bene), a livello locale la mobilità individuale dei consumatori può permettere loro di scegliere il pacchetto fiscale di imposte e spese che maggiormente li soddisfa. Questo voto con i piedi permetterebbe di raggiungere un'efficiente allocazione delle risorse. Si è visto, però, nelle successive ricerche teoriche ed empiriche, quanto restrittive siano le ipotesi del modello di Tiebout (si veda per tutti Brosio 1994a, p. 109), si da renderlo altamente irrealistico, e come esso astragga da altre importantissime considerazioni politiche e sociali, come le tradizioni dei diversi gruppi etnici, la lingua, la religione e la cultura.

¹³ Musgrave-Musgrave (1973, p. 605) ricordano anche altri importanti motivi in favore della decentralizzazione quali, ad esempio, una maggiore possibilità di integrazione sociale dei cittadini attraverso il loro coinvolgimento nelle decisioni locali e i rischi per le libertà individuali di un governo fortemente centralizzato.

giurisdizione all'altra per consumare i vari beni pubblici,¹⁴ si avrà che oltre un certo livello la migrazione dei consumatori causerà una congestione per effetto della quale la quantità e la qualità dei beni si riducono. Una soluzione a queste complicazioni è stata suggerita, come è noto, da Buchanan (1965) nel suo famoso contributo sulla teoria economica dei club. L'idea centrale è quella di confrontare i costi della congestione derivanti da un aumento nel numero dei consumatori con i benefici che il medesimo apporta (in termini di riduzione dei costi), così da determinare la dimensione ottimale di una comunità. Essa può essere definita come la dimensione di popolazione per la quale il guadagno marginale di un residente aggiuntivo eguaglia il costo marginale della congestione.

Ove l'offerta di beni e servizi pubblici a livello locale comporti esternalità positive o negative su residenti di altre comunità, la loro produzione è subottimale (se i benefici traboccano da una comunità locale a un'altra) o sovraottimale (qualora i costi - ad esempio derivanti da tasse locali sulla produzione delle imprese - vengono scaricati, mediante un aumento del prezzo di produzione, sui residenti di altre comunità) (Oates 1968 e 1972, p. 46; Musgrave-Musgrave 1973, p. 521; Netzer 1974, p. 367). La soluzione a questi problemi di esternalità va ricercata, secondo la teoria del federalismo fiscale, nell'uso da parte del governo centrale di sussidi unitari agli (o di imposte sugli) enti locali in modo da internalizzare queste diseconomie.

2.3. La ripartizione del potere impositivo

Strettamente legata all'assegnazione delle funzioni di politica economica è anche l'attribuzione delle diverse imposte ai vari livelli di governo, cioè del *who should tax, where and what*. Musgrave¹⁵ ha fissato al riguardo alcuni principi per le varie imposte sia sul piano verticale sia su quello orizzontale.

¹⁴ Si pensi qui, nel caso di giurisdizioni molto vicine nelle quali i costi di trasporto sono nulli o irrilevanti, agli esempi tradizionali di un parco pubblico o di una piscina. Come è noto, questi sono casi di beni pubblici *locali*, cioè beni dai quali gli individui derivano utilità che dipende però non solo dalla quantità consumata ma anche dal numero di individui che consuma il bene.

¹⁵ Si veda Musgrave (1983) e per una discussione Musgrave R. (1969b, 1971), Musgrave P. (1987), Spahn (1993, pp. 71-78) e Brosio (1994b, p. 68).

In particolare, al livello centrale di governo vanno assegnate:¹⁶ a) le imposte progressive e quelle su fattori e basi imponibili molto mobili, per evitare sia la "fuga fiscale", sia le distorsioni nella scelta della localizzazione produttiva; b) le imposte su basi imponibili che si distribuiscono tra le varie giurisdizioni in modo diseguale (ad esempio, le risorse naturali).

Si noti che secondo questo criterio (e quindi in accordo con la ripartizione vista in precedenza delle funzioni di governo) le imposte con capacità di stabilizzazione dell'economia e quelle con potenzialità redistributive vanno assegnate al livello centrale di governo.

Diversamente, ai livelli subnazionali vanno devolute: i) le imposte su basi imponibili immobili o scarsamente trasferibili verso altre giurisdizioni; ii) le imposte che si ispirano al criterio del beneficio spazialmente limitato, cioè i prezzi pubblici e le tariffe per i beni offerti localmente.

In sintesi, secondo questi principi le imposte personali sul reddito, quelle sulle società, quelle sulla produzione sono essenzialmente da attribuire al livello centrale di governo che potrebbe proficuamente utilizzare anche le tariffe e i prezzi per i beni offerti centralmente. Le imposte generali sui consumi, quelle fondiari e sugli immobili e i prezzi pubblici e le tariffe per servizi pubblici locali sono, invece, le fonti di entrata più adeguate per i livelli inferiori di governo.¹⁷

2.4. Il federalismo

Poiché l'Europa nella convinzione di alcuni è già in uno stato proto-federale e nei voti di molti è destinata a svilupparlo, è opportuno investigare il concetto di federalismo, che è meno ampio e più caratterizzante del federalismo fiscale o sistema di governo a più

¹⁶ Spahn (1993, p. 71) opportunamente sottolinea che si potrebbe anche distinguere, nella ripartizione tra vari livelli di governo, il diritto a "consumare" il gettito delle imposte, il diritto a legiferare in materia impositiva e il diritto ad amministrare le imposte. Di solito si prendono in considerazione, perché ritenuti più importanti, solo i primi due aspetti.

¹⁷ Si noti che questa attribuzione riflette essenzialmente i criteri di efficienza e di equità. Se si adottasse, in sintonia con la teoria della finanza multilivello, esclusivamente il principio del beneficio, ogni livello di governo dovrebbe disporre di imposte proprie secondo la distribuzione territoriale dei benefici della propria azione (Spahn 1993, p. 72).

livelli. Né suscitò meraviglia siffatto interesse da parte di economisti: Oates (1977b, p. 4 e 1977c) sottolinea, ad esempio, che il termine federalismo non va interpretato in senso esclusivamente costituzionale ma anche in un'accezione economica.

Adottando una definizione molto ampia ed elastica, come si è fatto per il federalismo fiscale, tutti i governi sono in principio federali, anche quelli unitari, in quanto danno vita, con gradi diversi, a forme di decentramento finanziario e amministrativo; pertanto, risulta difficile distinguere nel *genus* sistema di governo a più livelli la *species* federalismo. È innegabile che per un economista la struttura del governo e del suo minore o maggiore decentramento è rilevante essenzialmente per gli effetti che essa può avere sull'allocazione delle risorse e sulla distribuzione del reddito; in particolare, sul come l'offerta di beni e servizi può essere adattata alle preferenze delle diverse comunità che popolano il territorio. Definendo però un sistema federale come un settore pubblico che presenta livelli di decisione sia centralizzati sia decentrati e nel quale l'offerta di beni effettuata dai diversi livelli di governo è determinata essenzialmente dalle domande dei residenti e dalle preferenze degli individui raggruppati nelle diverse giurisdizioni (Oates 1972, p. 17), non si riesce a enucleare con qualche precisione la specie dal genere.

Né è di aiuto Musgrave (1969a, p. 521), secondo il quale federalismo significa cose diverse per individui diversi e non è un concetto univocamente definito. Non esisterebbe quindi un modello unico di federalismo con una precisa divisione delle funzioni tra livelli di governo applicabile dappertutto, ma vari modelli ciascuno con gradi diversi di decentramento. Il federalismo finisce così col raccogliere sotto il suo mantello un insieme di teorie e di esempi che risolvono in modo non necessariamente coerente i dilemmi dell'assegnazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo.¹⁸

Un elemento importante di distinzione del federalismo per gli scienziati della politica è dato dall'esistenza di precise norme costituzionali che proteggono l'autonomia dei diversi livelli di governo. Non volendo far ricorso a elementi giuridico-formali per rimanere nell'alveo dell'economia politica, bisogna tener presente che nella realtà effettuale la rispondenza tra giurisdizione che offre e popolazione che

¹⁸ Se si accetta una definizione così flessibile, anche l'Europa attuale, con le sue incongruenze e i progetti realizzati a metà, può essere considerata un esempio di federalismo, un esempio largamente incompiuto che cerca da trent'anni di realizzare forme più mature di integrazione politico-amministrativa.

domanda una particolare combinazione di beni pubblici è tutt'altro che perfetta e stabile, che i meccanismi politici per rivelare le preferenze non sono sempre efficienti, che le giurisdizioni sviluppano nel corso della loro esistenza una dialettica con quelle che si collocano a valle e/o a monte per ampliare la propria sfera di competenza, spesso invocando economie o diseconomie di scala, esternalità positive o negative. Ne segue che nel tempo vi è un più o meno continuo processo di contrattazione e ricontrattazione tra i diversi livelli di governo.

Assumendo che sul piano teorico esistano due forme polari di organizzazione politica, quella unitaria nella quale si trova realizzata la completa centralizzazione delle funzioni e quella totalmente decentrata, si ha che esse sono i due estremi di un *continuum* di punti che rappresentano le varie combinazioni politico-costituzionali.¹⁹ Nel tempo, il processo di ricontrattazione tende a far spostare una particolare entità politica verso l'uno o l'altro estremo, talvolta seguendo un andamento ciclico.

A nostro avviso, volendo caratterizzare il federalismo e farne una categoria speciale nell'ambito di sistemi di governo a più livelli, è necessario avanzare precise ipotesi sul potere contrattuale del livello più elevato di governo rispetto agli altri. Il federalismo si esprime non tanto nella forma di organizzazione politica (l'aspetto costituzionale, che garantisce la stabilità formale della struttura medesima), quanto nell'accentuato grado di decentramento nell'allocazione delle risorse e nell'offerta di beni e servizi e soprattutto nell'insufficiente potere contrattuale del massimo livello di governo nei confronti di quelli sottordinati nel mutare i rapporti tra le giurisdizioni.

Se i gruppi sono relativamente eterogenei tra loro ma non nel loro interno, le scelte saranno differenziate e il modello federale ha maggiore giustificazione. Al contrario, se sono relativamente omogenei tra di loro, allora è l'offerta e il coinvolgimento locali che fanno premio e quindi si giustifica il semplice decentramento nella fornitura di beni che si differenziano nelle varie località per qualità e modalità soltanto. L'essenza quindi del federalismo è di permettere a gruppi differenti che vivono nelle varie giurisdizioni di esprimere preferenze profondamente diverse per i vari beni e servizi pubblici; e ciò inevita-

¹⁹ Si può pensare a queste due alternative come agli estremi di un *mix* di minore e maggiore centralizzazione, come a uno stato di anarchia (completa decentralizzazione) e al Leviatano (totale centralizzazione).

bilmente porta a differenze nel grado di coinvolgimento del cittadino nella cosa pubblica e nel livello della spesa e della tassazione. Volendo però enucleare con maggior precisione il federalismo dal sistema di governo multilivello, non è al principio di equivalenza (o perfetta corrispondenza) tra giurisdizione che offre un particolare bene e collettività che lo domanda che si può fare ricorso. È necessario rifarsi ai rapporti di forza tra i livelli di governo e in particolare alla mancanza di un preponderante potere contrattuale del più elevato rispetto a quelli inferiori per cambiare le regole del gioco. Sarà questo certamente il caso dell'Unione Europea nei confronti dei suoi stati membri.

3. Un modello di finanza multilivello per l'Unione Europea

3.1. L'Unione Europea e le esperienze federali

Seguendo la teoria della finanza in un contesto a più giurisdizioni (o, nel più sintetico gergo di moda, del federalismo fiscale), lo sforzo di costruzione di un'unione federale in Europa deve individuare quali siano i livelli ottimali di governo per svolgere le tre citate funzioni di politica economica e come conciliare queste ultime con l'operare spontaneo del mercato.

È necessario essere realisti sulle possibilità di applicazione del federalismo fiscale in Europa. Le profonde differenze che contraddistinguono l'Unione Europea rispetto ai paesi federali inducono a chiedersi se sia davvero adeguato quel modello e se esso possa essere d'aiuto nel progettare le fasi di evoluzione verso un avanzato stadio federale del continente europeo, auspicato, ma tutt'altro che certo. L'Europa presenta, infatti, caratteristiche economiche, politiche e costituzionali uniche che rendono molte delle principali indicazioni della teoria del federalismo fiscale di limitata applicazione diretta, almeno nel breve periodo; tuttavia, esse potranno rivelarsi di notevole supporto nel disegnare progressivamente le istituzioni europee.

La teoria del federalismo fiscale ha essenzialmente natura statica: essa indica, cioè, quale livello di governo sia meglio posizionato in una struttura multilivello, compresa quella federale, per svolgere determinati compiti, ma non è particolarmente d'aiuto nello studiare

la dinamica evolutiva delle strutture federali *in fieri*, i loro processi di formazione, le diverse fasi di transizione. I principi di finanza federale europea andrebbero in teoria stabiliti definendo l'attribuzione delle funzioni ai vari livelli per ciascuna delle diverse fasi di evoluzione dell'Unione; queste ultime possono essere così stilizzate: *a*) con un mercato unico, è sufficiente un certo grado di coordinamento delle politiche monetarie (in presenza di un accordo di cambio) e fiscali; *b*) allo stadio pre-federale, diviene cogente un coordinamento avanzato delle politiche monetarie, per il tramite dell'Istituto Monetario Europeo, e delle politiche fiscali; *c*) nel periodo proto-federale con Unione Monetaria, divengono necessarie la Banca Centrale Europea e la moneta unica; *d*) nella fase di consolidamento federale, si impone il potenziamento del bilancio federale, con l'attribuzione di funzioni più precise di stabilizzazione e redistribuzione, la nascita di nuove politiche comunitarie e l'istituzione di imposte europee; *e*) al completamento di un'Unione Federale in molte altre direzioni è riservato lo stadio finale.

La teoria del federalismo fiscale discende, inoltre, dallo studio di unioni federali mature che presentano, a vari livelli, unità di governo con poteri autonomi e di solito ben definiti; questa non è ancora la situazione europea.²⁰

Sotto il profilo del contesto istituzionale, vi sono almeno due principali differenze tra i paesi federali e la situazione attuale dell'Unione Europea. In primo luogo, l'Unione non ha ancora struttura ben definita con un governo centrale consolidato. I suoi organi di governo, seppur dotati di alcuni poteri di spesa e di entrata, non sono autonomi rispetto agli stati nazionali e ancora non possiedono il controllo delle funzioni che di solito sono gestite centralmente in uno stato federale (difesa, politica estera, bilancio, ecc.). In secondo luogo, l'Unione Europea non è ancora un'area con moneta unica, a differenza degli stati membri (Oates 1977a, p. 285) o dei paesi federali di buona tradizione, anche se si spera che possa diventarla nello scorcio di questo decennio.

²⁰ Va sottolineato che il contesto istituzionale a cui fa riferimento la teoria del federalismo fiscale è un'entità federale esistente e ben definita, con un governo centrale e uno o più livelli di governo decentrati (Oates 1977a, p. 284). Questa entità federale è un'area con un'unica moneta nella quale il governo centrale ha completi poteri in materia fiscale: sia sotto il profilo della capacità di spesa, sia sotto quello dell'autorità impositiva, sia infine sotto quello dell'emissione di debito. Ai livelli di governo decentrati sono attribuiti poteri di spesa e di tassazione residui, anche se importanti, che devono comunque essere coordinati dal livello centrale di governo o armonizzati con questo.

Da oltre vent'anni si è tentato in Europa, nello sforzo di elaborazione della Commissione e della professione economica, di definire alcuni principi di finanza federale. La teoria del federalismo fiscale può essere, però, in questo sforzo un punto importante di partenza, sia pure con le necessarie modifiche e innovazioni, nel disegnare la struttura di finanza federale specifica per l'Europa. La teoria economica può essere di notevole aiuto ai *policy makers* nel prendere decisioni, anche se non può sostituirsi alla volontà e alla fantasia politica nel progettare le varie fasi di sviluppo federale di un gruppo di paesi (Padoa-Schioppa 1993, p. 55).

Il recente Trattato di Maastricht non ha posto fine alle discussioni; piuttosto, ha riaperto il dibattito sui poteri nell'Unione Europea e sulla loro ripartizione tra i diversi livelli di governo. Il concetto di sussidiarietà cui il Trattato si richiama sin dalle prime battute è sostanzialmente una scatola vuota. Esso, riprendendo il teorema del decentramento di Oates, ritiene che una decentralizzazione delle funzioni debba essere preferita sempreché non vi siano valide ragioni per la centralizzazione;²¹ ma questo concetto non definisce quali funzioni debbano essere svolte e a quale livello, né le ragioni dei diversi gradi di centralizzazione.

Tornando alle differenze profonde che esistono tra paesi federali e l'Unione Europea, quest'ultima si caratterizza per una differenziazione politica, linguistica, culturale e religiosa più accentuata e certamente più radicata di quella dei paesi federali esistenti.²² Queste ampie differenze suggeriscono da sole una grande cautela e perciò la necessità di modificare il modello tradizionale di assegnazione delle funzioni di governo applicato altrove (ad esempio, in Canada e negli Stati Uniti) e di adattarlo alle condizioni specifiche dell'Unione Europea. Anche un superficiale confronto tra l'Europa e l'America fa emergere, in primo luogo, che il mercato interno oltreoceano è molto più integrato; in secondo luogo, che negli Stati Uniti v'è un'elevata mobilità dei capitali, delle imprese e del lavoro che ha riscontro solo

²¹ Si veda per una discussione del concetto di sussidiarietà CEPR (1993, p. 3). Una definizione sintetica può essere la seguente: interventi da parte del livello superiore di governo, quello comunitario, sono ammessi solo in presenza di economie di scala e di esternalità tra paesi che non possono essere adeguatamente risolte da un coordinamento delle politiche dei governi nazionali (Bureau-Champsaury 1992, p. 89). Si veda anche Emerson *et al.* (1992, p. 33) e Sinn (1993).

²² Ad esempio, gli Stati Uniti d'America, dove la politica del *melting pot* in un paese ad alta immigrazione ha prodotto sino a tempi recenti una forte attenuazione delle identità linguistiche e culturali dei diversi gruppi etnici.

parziale in Europa; infine, che la struttura industriale al di là dell'Atlantico è molto più specializzata a livello regionale (statale). Per quest'ultimo motivo, quando si hanno mutamenti significativi nella domanda di prodotti, in particolare nelle esportazioni di una regione, si determinano shock regionali molto seri che sono ammortizzati grazie alla presenza di un bilancio federale di ampie dimensioni²³ (Inman-Rubinfeld 1991, Sachs e Sala-i-Martin 1991, Krugman 1993).

Se esiste una moneta unica che elimina la manovra del cambio, la politica di stabilizzazione deve tener conto in Europa delle più forti imperfezioni nei mercati del lavoro²⁴ e delle maggiori difficoltà per i mercati dei beni di trovare spontaneamente l'equilibrio. Un inelastico mercato del lavoro nazionale, se colpito da shock macroeconomico, potrebbe a causa della rigidità dei salari nominali e della scarsa mobilità della manodopera trasformare una disoccupazione anche strutturale in un esercito di inoccupabili. Inoltre, i meccanismi di aggiustamento spontaneo sono lenti e imperfetti, sicché lo shock esogeno che colpisce l'economia finirebbe coll'influire negativamente sulle variabili reali (Majocchi 1993; Majocchi-Rey 1993).

Se l'Europa si consoliderà come grande mercato senza ostacoli e barriere per uomini, capitali, merci e servizi e *a fortiori* se si avvierà con passo deciso sulla strada dell'evoluzione federale è altamente probabile che si trovi a sperimentare i seguenti fenomeni: *a*) una forte accentuazione sul piano regionale della specializzazione industriale, in conseguenza dello sfruttamento delle economie di scala, nei diversi paesi (aree); *b*) un accrescimento dell'instabilità delle esportazioni e dei saldi commerciali dei paesi; *c*) un aumento della mobilità dei capitali e del suo effetto prociclico; *d*) una notevole divergenza nei tassi di crescita di lungo periodo delle economie (Krugman 1993, p. 242).

In un siffatto quadro evolutivo, crescerà la probabilità di shock asimmetrici tra i diversi paesi; pertanto, il ruolo del bilancio e della politica fiscale risulterà cruciale, attraverso l'innescio automatico e/o discrezionale della funzione di stabilizzazione, salvo che non si sia così fortemente monetaristi da ritenerla inutile o addirittura dannosa.

²³ Altre rilevanti differenze tra gli Stati Uniti e l'Europa sono, ad esempio, l'identità linguistica del Nord America (oggi in qualche misura minata dalla diffusione dello spagnolo), la comune tradizione sociale di migrazione, ecc.

²⁴ È fenomeno noto e documentato empiricamente che l'Europa presenti un grado di mobilità della forza lavoro molto più basso di quello americano. Si veda Eichengreen (1991) e Krugman (1993).

3.2. La stabilizzazione

A Maastricht sono stati decisi i meccanismi fondamentali, i processi di convergenza, le diverse tappe per arrivare alla Banca Centrale Europea (BCE) e alla moneta unica. Nonostante le difficoltà recenti in precedenza ricordate, non v'è altra scelta che tener fermi gli accordi e i principi lì affermati e continuare sulla strada del dopo Maastricht senza rimetterla in discussione.

Si è avuto modo in altre occasioni di analizzare la natura, le regole di funzionamento, gli aspetti essenziali che dovrebbero distinguere la futura Banca Centrale Europea.²⁵ Qui possiamo limitarci a ricordare le principali caratteristiche che la BCE deve avere: in primo luogo, essa è obbligata a perseguire la stabilità dei prezzi. In secondo luogo, alla BCE è assicurata, nello statuto di fondazione, una completa indipendenza dai governi e dagli altri organi dell'Unione. Se così non fosse, infatti, i governi potrebbero usare la politica monetaria (l'inflazione) come metodo di tassazione (occulta) e aggirare il potere legislativo a cui spetta la potestà tributaria (Sarcinelli 1992, p. 149).²⁶ In terzo luogo, le funzioni bancarie di prestatore di ultima istanza, di garante dei sistemi di pagamento e soprattutto di supervisore del sistema bancario hanno un ruolo affatto secondario rispetto a quello di garante della stabilità monetaria (Sarcinelli 1992, pp. 155-164).

La costruzione dell'unione monetaria prevede, però, il soddisfacimento di alcuni requisiti da parte degli stati membri, prima di esservi ammessi; si tratta di vincoli ai bilanci nazionali in termini di disavanzo e di debito pubblico, ai tassi di interesse e alla partecipazione al meccanismo di cambio, infine, ai differenziali di inflazione. Oltre a realizzare una maggiore convergenza tra le economie europee, questi vincoli dovevano assicurare la stabilità dell'unione monetaria²⁷ rimuovendo gli ostacoli al buon funzionamento della Banca Centrale Europea.

²⁵ Sia consentito il rinvio a Sarcinelli (1990, 1992 e 1993). Si veda anche Cesarano (1992).

²⁶ D'altro canto, è necessario essere realisti e ricordare che storicamente non si è mai riusciti a separare la moneta dalla politica (Sarcinelli 1990). Se qualche influenza del contesto politico-economico finisce di solito col riversarsi sull'azione della banca centrale, la struttura e i meccanismi decisionali della futura BCE saranno al riguardo decisivi per l'esercizio indipendente da parte della medesima della funzione di garante della stabilità dei prezzi.

²⁷ Ad esempio, eliminare il rischio che un disavanzo eccessivo di uno dei paesi membri sia fonte di pressioni sulla banca centrale per una qualche forma di finanziamento monetario del disavanzo. Si veda Giovannini-Spaventa (1991).

La nascita di un'unione monetaria che abbia come obiettivo la stabilità dei prezzi e sia dotata di una banca centrale indipendente per perseguirlo elimina uno degli strumenti potenziali a disposizione dei governi per la politica di stabilizzazione del reddito. I vincoli previsti dal Trattato di Maastricht pongono, inoltre, severi condizionamenti all'altro strumento con cui attuare una politica di stabilizzazione "reale", cioè alla politica fiscale. Il ruolo di quest'ultima in sede europea è quindi legato a filo doppio al piano per l'Unione Monetaria. Non potendo più fare ricorso al cambio e alla leva monetaria, è necessario, da un lato, trovare strumenti alternativi con cui fronteggiare shock esogeni; infatti, che una politica di stabilizzazione nazionale (cioè federale) si renda necessaria nelle unioni economiche è cosa largamente nota.²⁸ Dall'altro, rispetto alle federazioni esistenti, l'Unione Europea, se conseguirà l'obiettivo dell'unificazione monetaria previsto dal Trattato, presenterà una struttura molto singolare e asimmetrica: con una politica monetaria centralizzata e politiche fiscali interamente decentrate, anche se vincolate in alcune aliquote d'imposta, nell'ampiezza del disavanzo, nel volume del debito, ma non coordinate necessariamente per affrontare il ciclo o per rispondere adeguatamente a uno shock specifico.

Così, l'uso della politica fiscale per fini di stabilizzazione lascia aperti molti dilemmi. In primo luogo, si deve distinguere tra gli shock simmetrici (legati all'andamento ciclico dell'economia) che influenzano (più o meno) allo stesso tempo sugli stati (o regioni) di una federazione e quelli asimmetrici che colpiscono solo alcune economie statali o regionali.

Nel caso di shock specifici, l'aggiustamento può essere effettuato mediante una variazione nelle quantità prodotte ove vi sia un'elevatissima mobilità del lavoro o attraverso un mutamento dei prezzi nominali qualora la loro flessibilità sia perfetta o quasi. Prezzi e costi raggiungerebbero un nuovo, stabile equilibrio di piena occupazione.

Il terzo, più realistico modo con cui questi shock possono essere assorbiti in un regime di moneta unica è quello di avere, seguendo l'esempio dei paesi federali (in particolare gli Stati Uniti), un'efficace politica di bilancio e di stabilizzazione a livello nazionale, disporre

²⁸ Si veda Mundell (1961), Oates (1972), MacDougall (1977), Padoa-Schioppa (1987), Eichengreen (1990 e 1991), Sachs e Sala-i-Martin (1991), Bayoumi-Eichengreen (1993), Eichengreen-Frieden (1993), Eichengreen-Wyplosz (1993), Goodhart-Smith (1993), Krugman (1993).

cioè di un sistema di imposte e di trasferimenti per la redistribuzione del reddito con modalità in gran parte automatiche a favore degli stati colpiti da shock negativi asimmetrici. È questo caso particolarmente rilevante per l'Europa, dove, come si è già detto, la mobilità del lavoro è modesta e i prezzi e i salari sono notevolmente rigidi verso il basso.

Se la mobilità del capitale è in Europa massima, quella del lavoro è certamente minima: per il radicamento che le popolazioni hanno sviluppato col territorio di residenza per ragioni storiche, linguistiche e religiose, gli individui sono restii a muoversi, soprattutto se i differenziali salariali non si muovono in funzione delle mutate scarsità relative.²⁹ Perciò, a nostro avviso, saranno decisivi i trasferimenti di risorse dalle regioni più ricche o meno colpite a quelle più povere o maggiormente influenzate. La giustificazione dei trasferimenti, per le regioni colpite asimmetricamente in un'area monetaria, è da ricercare non solo nei fondamentali principi di solidarietà ma anche, secondo una motivazione strettamente economica, nel fatto che l'assenza dello strumento del tasso di cambio riduce il benessere della regione più povera o più colpita. I trasferimenti sono ovviamente necessari per compensare una residua imperfezione del mercato del lavoro, ma essi devono complementare l'azione della mobilità dei fattori e quella della flessibilità del salario, non diventare un sostituto per la mancanza di una di esse o di entrambe.³⁰

Poiché il Trattato di Maastricht non prevede un rafforzamento del bilancio dell'Unione e gli sforzi del Presidente Delors non furono coronati da pieno successo all'indomani dell'approvazione del Trattato, non si deve trarre l'affrettata conclusione che l'Unione

²⁹ Un importante sforzo dovrà essere intrapreso in futuro per rimuovere i vincoli alla mobilità nell'area comunitaria: in primo luogo con la riduzione dei costi di trasporto (aereo, ecc.) e di insediamento (mercato immobiliare ed edilizio).

³⁰ Già il rapporto Padoa-Schioppa (1987) aveva avvertito che, qualora l'integrazione monetaria fosse passata a uno stadio più avanzato, sarebbe sorta l'esigenza di una politica di bilancio a livello dell'Unione di ampiezza superiore al limitato potenziale di un mero coordinamento delle politiche nazionali. Sachs e Sala-i-Martin (1991) ritengono che una politica fiscale dell'Unione Europea sia assolutamente necessaria se si vuol dar vita a un'unione monetaria e farla sopravvivere (si veda anche Emerson *et al.* 1992, p. 103). Secondo questi autori, l'esistenza di un ampio bilancio federale è il fattore che spiega perché negli Stati Uniti d'America il sistema dei tassi di cambio fissi (l'esistenza di un'unica moneta) abbia nel corso del tempo funzionato bene; esso ha permesso di assorbire gli squilibri delle diverse aree senza che questi ultimi minacciassero la stabilità monetaria della federazione.

Economica e Monetaria è destinata a incontrare difficoltà dal primo giorno della sua esistenza come area a moneta unica e che, pertanto, è necessario nel 1996 riaprire il vaso di Pandora del negoziato che portò a Maastricht. Non va dimenticato che gli shock asimmetrici diventano più frequenti se, con lo sfruttamento delle economie di scala, si ha una forte accentuazione della specializzazione industriale delle varie regioni, con conseguente instabilità delle esportazioni e quindi dei saldi commerciali regionali. Perché ciò accada, è necessario che l'Unione Monetaria sia funzionante da vari anni e particolarmente efficiente nel determinare la riallocazione territoriale del capitale industriale. Vi sarà, quindi, sufficiente tempo per lavorare a un ampliamento delle competenze fiscali dell'Europa così da salvaguardare il funzionamento di un'area integrata con moneta unica. Non v'è bisogno di precipitarsi a ritessere una tela di Penelope.

Poiché la rivoluzione monetarista non sembra aver relegato in soffitta la politica economica, ma solo attenuato la fiducia nell'intervento dei pubblici poteri nell'economia, anche nel caso di shock legati al ciclo sarebbe in teoria preferibile che il bilancio federale svolgesse direttamente un'azione stabilizzatrice. Se ciò appare auspicabile, le attuali dimensioni della finanza dell'Unione Europea non lo rendono nel breve periodo possibile.³¹ Le limitate disponibilità finanziarie, di poco superiori all'1 per cento del Pil dell'Unione, e le regole di funzionamento del bilancio indurrebbero a pensare che il ruolo della Commissione nella gestione della politica di stabilizzazione possa essere solo quello di stimolare il coordinamento delle politiche fiscali degli stati membri. Se, da un lato, quest'ultimo appare necessario, se non altro per evitare che i bilanci statali svolgano un'azione contraria alla politica di stabilizzazione dell'Unione, questa soluzione, dall'altro, appare decisamente insoddisfacente. Infatti, il coordinamento delle politiche fiscali rende possibile un'azione stabilizzatrice con un certo ritardo temporale, il che può vanificarla. Inoltre, il coordinamento può produrre, come è noto, un *overshooting*: effetti deflazionistici non voluti possono manifestarsi quando i paesi restringano tutti insieme la politica fiscale senza calcolare l'effetto sull'economia interna derivante dalla simultaneità delle azioni di contenimento.

³¹ Si veda la discussione in Majocchi (1993, pp. 21-22), Rey (1993) e Majocchi-Rey (1993).

Una politica di stabilizzazione diretta dell'Unione Europea, per il tramite del bilancio federale, richiede d'altro canto che se ne realizzino l'ampliamento delle dimensioni, la riforma delle procedure e la revisione delle regole di funzionamento (Majocchi 1993, p. 23; Rey 1993, p. 75; Majocchi-Rey 1993):³² in primo luogo, con una cauta modifica del vincolo di pareggio del bilancio (per dare al medesimo maggiore efficacia anticiclica) e il conferimento di un limitato potere di indebitamento; in secondo luogo, con la creazione di un sistema europeo di trasferimenti e di fondi anticiclici.³³

In conclusione, se non si aumenta in misura sostanziale la dimensione e la manovrabilità del bilancio dell'Unione³⁴ non ha senso porsi il problema di quale livello di governo debba effettuare e secondo quali modalità la funzione di stabilizzazione (e in parte anche quella di redistribuzione).

Comunque, per la vita iniziale dell'Unione Monetaria che abbia raggiunto la piena maturità con la moneta unica, la stabilizzazione del ciclo può sempre essere affrontata con il coordinamento delle politiche fiscali nazionali, nonostante che esse siano sub-ottimali. Bisogna sempre aver presente che la costruzione europea non risponde a un piano che tende a minimizzare i costi intertemporali, ma è il risultato della ricerca dei possibili avanzamenti per conseguire un obiettivo che sinora la storia ha fatto intravedere, ma non ha ancora permesso di raggiungere.

³² Si è proposto (Majocchi 1993, p. 24) al riguardo di rafforzare le responsabilità delle autorità di bilancio, come il Parlamento europeo e il Consiglio dei Ministri, a cui deve essere attribuito il potere di decisione sulla spesa e sul suo finanziamento.

³³ Le esperienze dei paesi federali dimostrano quanto sia importante il ruolo svolto dalla finanza pubblica nell'attenuare le fluttuazioni cicliche di breve periodo (Rey 1993, p. 61). Le imposte e le spese compensano dalla metà fino a due terzi della riduzione del reddito di una regione (Sachs e Sala-i-Martin 1991). La necessità di un forte bilancio federale deriva dal fatto che quanto più le economie sono aperte e integrate tra di loro, tanto meno efficaci sono gli strumenti di politica economica messi in atto a livello nazionale. Majocchi-Rey (1993) hanno proposto la creazione di un fondo per la convergenza congiunturale regionale e di un fondo comunitario per la disoccupazione.

³⁴ Il rapporto MacDougall faceva già presente la necessità di aumentare sostanzialmente nella fase pre-federale le dimensioni del bilancio comunitario (almeno al 2,5-3% del Pil europeo) per rendere possibile una qualche politica di stabilizzazione e di redistribuzione. Un aumento consistente nelle risorse finanziarie devolute al bilancio dell'Unione si scontra però sia con l'esistenza di disavanzi pubblici notevoli in alcuni paesi, che vincola seriamente i gradi di libertà di questi ultimi, sia con il rifiuto di alcuni stati membri a devolvere importanti funzioni di spesa all'Unione Europea.

3.3. La redistribuzione, in particolare attraverso le imposte

In linea di principio si può condividere che la funzione di redistribuzione sia assegnata al livello superiore di governo, quello federale, poiché misure regionali di redistribuzione sono, come è noto, inefficaci in un contesto ove la mobilità individuale porta i ricchi a emigrare e i poveri a preferire regioni con caratteristiche redistributive più marcate.³⁵ Questa affermazione non è senza importanti qualificazioni ed eccezioni: Goodspeed (1989) dimostra la possibilità di politiche redistributive di rilievo a livello regionale che producono modestissime perdite di efficienza, Epple e Romer (1991) pongono in luce che una significativa redistribuzione a livello locale è sul piano teorico fattibile, mentre Perotti (1993) evidenzia, in un contesto particolare, la preferibilità di politiche redistributive locali.³⁶

Dal nostro punto di vista, v'è da chiedersi se, data la scarsa mobilità degli individui in Europa, non sia opportuno che gli stati conservino una precisa responsabilità redistributiva a livello interpersonale. Una simile scelta è anche rafforzata dal fatto che nell'Unione Europea si è finora osservata una perequazione tra aree con profonde disparità nei redditi pro capite più che tra stati. Se si vuole che le zone che compongono l'Unione Monetaria possano procedere al *catching up*, è necessario che siano assicurate: alta mobilità dei fattori produttivi, flessibilità del salario reale (così da riflettere le differenze di produttività), efficaci meccanismi per il trasferimento pubblico di risorse. Quest'ultimo requisito sarebbe inutile, se il mercato del lavoro fosse perfetto, il che non è di questo mondo. Se non intralciato da troppi vincoli o regolamentazioni, il mercato può assicurare le prime due condizioni, non può fornire la terza. Ma è proprio sulla dimensione di quest'ultima che il dibattito è e rimarrà aperto in sede europea.

L'azione e la dimensione dei fondi strutturali è troppo nota per essere qui richiamata in dettaglio.³⁷ Non va dimenticato che la situazione attuale, date le dimensioni limitate del bilancio comunitario, non permette una forte azione redistributiva da parte dell'Unione

³⁵ Secondo le parole di Musgrave, «Fiscal redistribution – both progressive income taxation and transfers – must be uniform within an area over which there is a high degree of capital and labor mobility: that to say, it has to be a function of the national government».

³⁶ Si veda per una discussione Marè-Perotti (1995).

³⁷ Si veda, per un'analisi recente, Gordon (1992).

Europea. Tuttavia, quand'anche molto limitati in rapporto al Pil europeo, i trasferimenti comunitari in alcuni casi specifici (Grecia e Portogallo) hanno raggiunto quote non irrilevanti (circa il 3%) del reddito nazionale dei paesi beneficiari.

I criteri di attribuzione delle imposte ai vari livelli stabiliti dalla finanza pubblica multilivello (richiamati nel paragrafo 2.3.) riflettono largamente l'esperienza dei paesi compiutamente federali, e in particolare degli Stati Uniti (Spahn 1993, p. 71), sicché non possono essere meccanicamente applicati a contesti ancora immaturi come quello europeo. D'altra parte, non sembra che vi sia il rischio, almeno nel breve-medio periodo, che le imposte progressive statali sul reddito siano causa di migrazione massiccia degli individui. Tiebout non ha ancora pervaso la coscienza civica in Europa, soprattutto a causa dei legami familiari, storici, culturali, linguistici che legano profondamente gli individui al territorio abituale di residenza.

Anche sul piano teorico, non è del tutto pacifico che il modello di Tiebout della mobilità degli individui e della concorrenza tra le giurisdizioni produca sempre risultati a favore di una maggiore efficienza. Eppur e Zelenitz (1981) dimostrano, ad esempio, come la concorrenza tra numerose giurisdizioni non sia sufficiente a garantire l'efficienza del settore pubblico, così come Oates e Schwab (1988) rilevano numerose distorsioni che derivano dalla concorrenza tra enti locali.

Se molti fattori di competizione sono già in azione (come quelli operanti nella tassazione dei redditi da capitale e delle merci) e stanno spingendo i paesi a forme sempre più spinte di omogeneizzazione verso il basso, l'Europa si caratterizza, come si è più volte detto, per una scarsa mobilità del fattore lavoro. Una prima diretta conseguenza di ciò è che le imposte personali sui redditi non saranno sottoposte, finché perdura questa situazione, alla concorrenza fiscale e potranno continuare a essere una stabile fonte di finanziamento delle politiche redistributive statali. Solo in una fase avanzata del processo di integrazione, quando molti degli ostacoli alla mobilità degli individui saranno stati rimossi (dai costi di trasporto e di insediamento a quelli per la ricerca di un alloggio e di un lavoro), si potrà devolvere parte della funzione di redistribuzione al livello centrale di governo.

In conclusione, l'azione dell'Unione è oggi limitatamente aggiuntiva a quella dello stato membro interessato. Le probabili caratteristiche dell'Unione Europea di domani non permettono di raggiungere per il prossimo futuro una conclusione diversa da quella che

assegna al singolo stato la responsabilità della redistribuzione interpersonale e all'Unione soltanto il compito di complementare lo sforzo del paese membro per quella interarea.³⁸ Solo un forte impulso federale potrebbe imprimere nel tempo una spinta a federalizzare in misura maggiore alcuni aspetti redistributivi.

3.4. L'allocazione

La ripartizione della funzione di allocazione dovrebbe infine rispettare la condizione essenziale della teoria del federalismo fiscale: che i beni siano forniti (e il loro costo ripartito) in linea con le preferenze dei residenti e con l'incidenza territoriale dei benefici. Una simile ripartizione delle responsabilità richiede però, oltre al rispetto delle regole concorrenziali, che siano evitate inutili e costose duplicazioni dei beni e servizi forniti³⁹ e dannose forme di concorrenza strategica (le guerre dei sussidi).

V'è, però, un importante aspetto da considerare. Le spinte recenti a ridimensionare l'estensione e i compiti del settore pubblico con le misure di privatizzazione e l'allargamento del settore privato hanno finito o finiranno col ridurre notevolmente il numero di beni offerti dal settore pubblico. Quelli che erano un tempo gli elementi essenziali e costitutivi di una federazione, cioè l'offerta di servizi di monopolio naturale (come le ferrovie, l'energia elettrica, le poste, che storicamente hanno avuto un ruolo decisivo nell'unificare il territorio nazionale di paesi federali come gli Stati Uniti o unitari quali il Regno Unito e l'Italia), sono stati in parte delegati al mercato, sia pure regolamentato, come conseguenza della diffusione della critica all'intervento pubblico e allo stato produttore e gestore. In un periodo in cui *the best government is the smallest government* e nel quale molte funzioni pubbliche sono state trasferite al mercato e all'imposta si sostituisce il prezzo, il numero di beni pubblici da offrire dalle varie giurisdizioni si riduce e con essi anche i compiti delle giurisdizioni. È ovvio che il federalismo fiscale ha maggiore ragione d'essere quanto

³⁸ Al riguardo è utile ricordare l'esperienza molto particolare dei *Länder* tedeschi, che operano misure significative di redistribuzione in senso orizzontale (trasferimenti dai *Länder* più ricchi a quelli più poveri) e non verticale. Si vedano comunque, sull'attribuzione della funzione di redistribuzione, Tresch (1981) e Rimini (1993, pp. 152-158).

³⁹ L'esempio classico al riguardo è, negli Stati Uniti, l'offerta dei numerosi servizi di polizia e di sicurezza da parte dei vari livelli di governo.

più elevato è il numero di beni la cui offerta è affidata al settore pubblico; inoltre, il suo funzionamento è sicuramente meno conflittuale allorché non v'è sovrapposizione di giurisdizioni nell'offerta dello stesso bene.

Se, dal punto di vista allocativo, il trasferimento di responsabilità all'Unione per assicurare la difesa o la rappresentanza all'estero appare non solo pienamente giustificato,⁴⁰ ma anche intuitivo, nella realtà effettuale esso si rivela difficile, controverso, tutt'altro che lineare, nonostante le disposizioni al riguardo del Trattato di Maastricht. La ragione di una simile discrasia risiede nell'essere il cammino dell'Europa oggi affidato alle convinzioni dei leader, agli interessi dei popoli attraverso la percezione e l'intermediazione politica, non più al timore di un pericolo proveniente dall'Est. La triste e sanguinosa fine della Jugoslavia federale è una riprova della difficoltà di trovare un indirizzo comune nella politica estera nei tempi richiesti dal precipitare degli eventi. La storia, purtroppo, è prodiga di trasformazioni costituzionali in seguito a rivolgimenti e guerre, parca di esempi dovuti all'azione e alla persuasione democratica. Nonostante il fallimento della CED (Comunità Europea di Difesa) negli anni Cinquanta e in ben diverse circostanze storiche, non v'è motivo per non continuare a sperare e a fare affidamento sui lumi della ragione.

3.5. *Le strategie di integrazione federale: concorrenza o coordinamento?*

Due sembrano essere allo stato attuale le strategie politiche di integrazione sulle quali l'Europa può fare affidamento: la concorrenza istituzionale e il coordinamento che implica un certo grado di centralizzazione con una parziale autonomia degli stati membri su alcune politiche rilevanti.

I sistemi federali, ma anche quelli a più livelli degli stati unitari, si fondano su meccanismi complessi, su equilibri delicati tra centro e periferia che sono in continua ridefinizione secondo "cicli" di centralizzazione e decentramento. Vi sono stati esempi recenti di spinte fortissime al decentramento che hanno infatti condotto alla scomparsa di alcuni stati federali (in modo impreveduto l'Urss, violento la Jugoslavia, civile e democratico la Repubblica Federale Ceca e Slovacca),

⁴⁰ Si veda sulle ragioni e sui vantaggi economici di una difesa europea comune, Mare (1994).

come anche all'emergere di tensioni notevoli di tipo secessionista: Quebec e Alberta in Canada, Australia Occidentale in Australia (Brosio 1994a, p. 99).

Il fondamento di uno stato federale è il contratto esistente tra i diversi livelli di governo. Non esiste, però, una soluzione unica, un contratto ottimale tra i livelli inferiori e l'entità federale, né questo contratto è statico, essendo continuamente reinterpretato, quando non è rinegoziato dalle parti. È naturale che vi siano, quindi, in questa configurazione forme di cooperazione tra livelli diversi di governo lungo l'asse verticale e allo stesso livello lungo quello orizzontale, come anche manifestazioni di concorrenza in senso sia verticale sia orizzontale. Nell'ambito dell'Unione Economica e Monetaria, il Trattato di Maastricht fa riferimento al principio di sussidiarietà. Nonostante le antiche radici del concetto che si fanno risalire sino a S. Tommaso d'Aquino, esso non sembra avere, come si è già notato, un preciso significato operativo. Ci appare, invero, come una maniera ingegnosa di scaricare sul livello centrale l'onere della prova nelle "cause di federalizzazione".⁴¹

Che sia necessaria qualche forma di cooperazione (e soprattutto di coordinamento) in senso verticale è cosa alquanto ovvia: se non esiste almeno un obiettivo comune tra le diverse parti non si vede perché debba esistere una federazione. Questo interesse collettivo è la ragione stessa della nascita dello stato federale, è l'essenza della sua esistenza, è la fonte delle attese per la sua sopravvivenza. Il patto federale trae linfa vitale, si rafforza e trova la sua ragione economica nell'operare della concorrenza istituzionale tra il centro e la periferia e tra gli enti decentrati. Questa sembra essere la strategia della Commissione e molti episodi recenti delle politiche dell'Unione sembrano a essa ispirati: ad esempio, nel caso dell'armonizzazione dell'Iva comunitaria, non si è fissato un *range* di variazione delle aliquote ma si sono indicate due aliquote minime (una soglia verso il basso) e si è lasciata agli stati la scelta dei tassi nazionali: cioè si è optato per una concorrenza limitata.

La concorrenza verticale tra centro e periferia non sempre produce, però, risultati positivi.⁴² Si può avere, ad esempio, il caso di

⁴¹ Si veda CEPR (1993) e Sinn (1993).

⁴² Si noti che la concorrenza verticale è il presupposto per la chiamata in causa del principio di sussidiarietà. Si può pensare a enti di diverso livello che disgiuntamente decidono sulla stessa politica e che in base alle relative *performances* si contendono l'attribuzione di questa potestà.

politiche realizzate dai livelli inferiori di governo che vanno in direzione contraria (o producono intenzionalmente o involontariamente effetti opposti) a quelle del livello centrale di governo,⁴³ un caso che richiede qualche forma di intervento correttivo da parte di quest'ultimo.

Più vantaggiosa sembra essere invece la concorrenza tra enti dello stesso livello.⁴⁴ Ma affinché questa possa avere luogo, è necessario che si abbiano alcune particolari condizioni: ad esempio, che gli enti inferiori di governo che competono non presentino notevoli differenze di dimensione (e quindi di potere economico espresso dalla capacità di spesa e dalle basi imponibili). Anche quando si ammette la concorrenza tra enti dello stesso livello, è comunque necessaria un'azione del governo centrale, sia di equalizzazione delle finanze e delle risorse (mediante trasferimenti) sia di regolamentazione e coordinamento (Brosio 1994a, pp. 111-112 e 117).⁴⁵

Questo ruolo della concorrenza va però ulteriormente qualificato. In primo luogo, non appare sempre facile e corretto traslare i dettami della concorrenza tra agenti economici sul mercato a quella tra istituzioni, per la diversità delle logiche e delle motivazioni. In secondo luogo, il modello concorrenziale per funzionare richiede sia un'elevata mobilità dei fattori produttivi che, come abbiamo visto, non può considerarsi acquisita in Europa, sia l'assenza di esternalità tra le diverse giurisdizioni, condizione anche questa molto critica. In terzo luogo, ci sembra che queste forme di concorrenza dovrebbero riguardare, più che la dimensione verticale, gli enti di pari grado. Questa concorrenza appare più proficua tra enti di piccole dimensioni che non nel caso di grandi regioni o stati nazionali. V'è il rischio che i paesi siano costretti a comportamenti di concorrenza strategica (nella tassazione, nei sussidi, nella politica ambientale, ecc.)⁴⁶ che inducendo

⁴³ Brosio (1994a, p. 107) fa il caso della politica scolastica realizzata dai livelli inferiori di governo che contrasta con gli obiettivi di redistribuzione del reddito perseguiti dal centro.

⁴⁴ Una giustificazione molto forte di questo tipo di concorrenza istituzionale è stata recentemente addotta da Siebert-Koop (1993, p. 16). Si veda anche Breton (1987) e Salmon (1987).

⁴⁵ Un altro argomento usato dai sostenitori della concorrenza (riprendendo le note tesi di Olson) è che essa potrebbe ridurre l'estensione e i costi del *rent seeking* dei vari gruppi di interesse nazionali che trovano invece nell'approccio dell'armonizzazione dall'alto ragione di espansione.

⁴⁶ Come in parte hanno dimostrato le vicende recenti dell'armonizzazione dell'imposizione sui redditi da capitale, dell'Iva e dei sussidi pubblici alle imprese.

riduzioni nel livello ottimale di queste politiche diminuiscano il benessere nell'area dell'Unione.⁴⁷

V'è però il rischio che l'applicazione della logica della concorrenza istituzionale (e tra paesi) porti a un'Europa a più velocità,⁴⁸ a un'*Europa dei club*. Che vi siano in Europa diverse velocità è innegabile, che ciò sia in certa misura fisiologico è indubitabile. Purtroppo, ciò deriva anche dalle situazioni ancora scarsamente convergenti degli stati membri, sicché nel prossimo futuro non si potrà non avere un approccio a ventaglio. Bisogna riflettere, tuttavia, sul fatto che una tale strategia potrebbe, anziché aumentare la convergenza, approfondire il divario tra le varie economie. Il rischio è che questa Europa, anziché rendere compatibili le economie e i sistemi istituzionali nazionali, determini un ulteriore approfondimento delle divergenze e allontani forse per sempre la prospettiva dell'integrazione federale.⁴⁹

Un'Europa più forte con pochi ma solidi nuclei di politiche federali gestiti centralmente potrebbe invece affidarsi a salutari forme di concorrenza istituzionale, che in alcuni campi (lavoro, agricoltura, industria, monopoli naturali, telecomunicazioni) appaiono indiscutibilmente necessarie, e rispettare l'autonomia degli stati in altri settori (ad esempio, la tassazione dei consumi).

In conclusione, vi sono ambiti nei quali serve più Europa e altri nei quali ne serve meno. Le aree ove è auspicabile un maggiore ruolo dell'Unione sono quelle nelle quali è più forte il grado di purezza del bene pubblico fornito: la difesa, l'ambiente, la moneta, le reti infrastrutturali europee, la politica della concorrenza, la tassazione dei capitali. Questi sono, infatti, campi nei quali la distribuzione dei benefici dell'offerta del bene non è limitata al contesto statale, ma ricade ampiamente al di là dei confini del singolo paese membro.

⁴⁷ Il caso più evidente è quello legato alla *tax competition* tra gli stati europei. Si veda, per un'analisi delle imposte sulle società, Giovannini (1989 e 1990) e, per l'Iva, Sinn (1989) e Marè-Sarcinelli (1991).

⁴⁸ Un'Europa a più velocità presuppone una differenziazione temporale nel conseguimento di obiettivi che restano identici e vincolanti per tutti gli stati membri. Se la diversificazione riguarda gli obiettivi si parla più propriamente di Europa a geometria variabile, una versione estrema della quale è racchiusa nell'espressione di Europa *à la carte*.

⁴⁹ Si veda, per una critica alla strategia delle due velocità e per i suoi aspetti negativi, Alesina-Grilli (1993).

4. Una postilla sul decentramento fiscale in Italia

Una trasformazione in senso federalista dello stato italiano o almeno del suo fisco è stata auspicata da più parti negli ultimi anni nel nostro Paese. Sempre che il popolo sovrano sia d'accordo su questa trasformazione, la portata delle riforme necessarie a tal fine deve tenere conto dei risultati raggiunti e delle parallele, anche se inverse, tendenze di trasformazione in senso federale dell'Unione Europea. Infatti, l'accentuazione di tali caratteristiche pone rilevanti vincoli agli spazi e alle possibilità che i singoli stati europei hanno a loro volta di realizzare forme accentuate di federalismo e di decentramento politico e amministrativo.

Alcuni stati europei hanno già natura federale, altri, come è noto, hanno realizzato da poco una decisa trasformazione in tal senso (il Belgio) o sembrano essere sul punto di farlo (la Spagna), altri ancora stanno decentrando molte funzioni un tempo di pertinenza dello stato centrale (la Francia, dove si sta facendo anche ricorso alla delocalizzazione di istituzioni nazionali da Parigi verso altre città, ad esempio Lione). Alla fase di transizione e di incertezza in sede europea si associa un mutamento profondo nella struttura del potere centrale e degli enti subordinati in quasi tutti i paesi europei.

Gli stati nazionali, pertanto, sono soggetti a due tensioni che cercano di ridurre autorità e poteri: una in senso ascendente, che cerca di trasferire funzioni degli stati nazionali al livello sovranazionale, comunitario; l'altra, in direzione discendente, che tenta di snellire il governo centrale attribuendo parte delle sue competenze ai livelli locali. Questo doppio movimento tendente a esautorare la funzione dello stato nazionale ha portato qualcuno a teorizzare un'Europa delle regioni (Drèze 1993), dimenticando che esso è un caposaldo della storia politica europea risultante dall'evoluzione degli ultimi cinquecento anni e soprattutto che, se è difficile gestire un'Unione a 15 e domani a 20 e più, sarebbe impossibile far funzionare un'Europa attraverso legami diretti con qualche centinaio di regioni. A nostro avviso, lo stato nazionale rimarrà il motore dell'Unione.

In Italia, dall'introduzione della riforma tributaria dei primi anni Settanta, la vita degli enti locali si è connotata per una crescente irresponsabilità fiscale. Il sistema italiano delle autonomie locali ha accoppiato il decentramento della capacità di spesa con l'accentra-

mento pressoché completo delle entrate nelle mani del governo centrale. In questa sede, possono essere ricordate solo alcune questioni che ci sembrano decisive per il decentramento fiscale in Italia senza pretesa di dare a esse risposta compiuta.⁵⁰

L'Italia si caratterizza, oltre che per una moneta unica, per un'elevata mobilità dei fattori produttivi e in particolare del capitale. Il nostro Paese presenta, inoltre, una struttura di governo articolata su più livelli: i quattro attuali hanno precise responsabilità politiche, amministrative ed economiche, anche se le stesse sono rimaste più spesso sulla carta o avvolte nelle nebbie del conflitto interistituzionale. Sinteticamente, si cercherà di individuare alcuni criteri che, a nostro avviso, devono informare gli sforzi di realizzazione di un possibile decentramento politico e fiscale in Italia.

Un primo principio è che ogni livello di governo dovrebbe essere in linea di massima autosufficiente dal punto di vista finanziario. Questo criterio non esclude naturalmente la possibilità di trasferimenti dai livelli superiori di governo a quelli inferiori che realizzino le funzioni di riequilibrio territoriale e di perequazione finanziaria tra enti con capacità e risorse differenti.⁵¹

Per assicurare la tenuta del vincolo di bilancio, ci sembra sia da escludere la possibilità di ricorso al debito da parte degli enti locali per spese correnti, sia pure eccezionali. Una simile scelta, infatti, aggraverebbe la situazione di squilibrio finanziario e di irresponsabilità fiscale degli enti locali con ulteriori aggravii per l'ente centrale. Solo nel caso in cui le procedure civilistiche di fallimento fossero applicate anche agli enti locali si potrebbe prendere in considerazione la possibilità per i loro bilanci di segnare disavanzi temporanei, così da escludere che una cattiva gestione finanziaria locale possa essere scaricata, come sempre in passato, sulla finanza centrale e allo stesso tempo responsabilizzare il prestatore vincolandolo alla valutazione del merito di credito. È ovvio che la capacità di indebitamento, ad esempio per opere pubbliche locali, sarebbe limitata dalla sostanza

⁵⁰ Si vedano le analisi e le proposte contenute in Fondazione Agnelli (1993), Boldrin-Rustichini (1994), CNR (1994), Giarda (1994), Patrizi-Rossi (1994), Tremonti-Vitaletti (1994).

⁵¹ Anzi, si è sostenuto (Buglione 1993) che i trasferimenti debbano continuare a essere, almeno nel breve-medio periodo, la fonte principale di entrata degli enti locali perché la realizzazione di una forte autonomia tributaria di questi ultimi, oltre a essere lunga e complessa (e delicata per il bilancio dello stato), confliggerebbe con la necessità del riequilibrio finanziario tra le diverse aree, che dovrebbero avere i mezzi adeguati per esercitare le funzioni trasferite.

patrimoniale dell'ente e dal "margine" non impegnato del suo potere tributario.

Un secondo principio è individuare le risorse finanziarie, il tipo di imposte da devolvere agli enti locali per finanziare l'offerta di prestazioni e di beni.⁵² La questione è molto delicata per varie ragioni. In primo luogo, il notevole debito pubblico esistente vincola di fatto le possibilità di decentramento fiscale: non solo le imposte da trasferire agli enti subordinati, ma anche lo spazio da devolvere alla realizzazione delle nuove funzioni delle unità decentrate. L'ipotesi di "decentramento" del debito a livello regionale appare impraticabile,⁵³ oltre che iniqua; essa danneggerebbe le possibilità di decentramento politico e fiscale, con un aggravio degli squilibri tra le diverse regioni. Oltre a ciò, si deve considerare che non è pensabile in Italia una struttura federale nella quale al superiore livello di governo sia lasciato di fatto soltanto il compito di gestire il debito esistente e di effettuare il suo servizio. Anzi, se si esclude la possibilità di ricorso al debito per gli enti decentrati, i loro attuali disavanzi, a parità di ogni altra condizione, verrebbero scaricati sull'ente centrale, con un ulteriore aggravio del debito totale. In una tale eventualità, la percezione del governo centrale come di un livello affatto parassitario sarebbe fortissima e pericolosa per la stessa continuità dello Stato.

Se, da una parte, non si può non guardare con favore alle giuste domande per un maggiore e più efficace decentramento che coinvolga di più i cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica, che produca una maggiore visibilità delle decisioni e un'accresciuta responsa-

⁵² Si veda King (1984), Helm-Smith (1987), Hughes (1987), Patsouratis (1990) e Bird (1993).

⁵³ Si vedano le stime riportate in Patrizi-Rossi (1994, p. 314, nota 5). Secondo questi autori, se si adottasse come criterio di ripartizione del debito tra le regioni la quota di prodotto regionale si otterrebbero i seguenti risultati: «il 33 per cento del debito pubblico attualmente in essere (ovvero circa 0,6 milioni di miliardi) verrebbe assegnato alla regione nord-occidentale (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria), il 21 per cento (per circa 0,4 milioni di miliardi) alla regione nord-orientale (Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), il 21 per cento (per circa 0,4 milioni di miliardi) alla regione centrale (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), il 25 per cento (circa 0,5 milioni di miliardi) alla regione meridionale e insulare (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna). Per valutare appieno le cifre precedenti è forse il caso di ricordare che nel 1991 circa il 72 per cento del debito pubblico detenuto dalle famiglie era collocato nei portafogli delle famiglie settentrionali, il 16 per cento era invece detenuto dai nuclei residenti nella circoscrizione centrale e il 12 per cento era invece collocato nella circoscrizione meridionale e insulare. A ciò si aggiunga che il debito posseduto dalle istituzioni finanziarie può imputarsi, in larga misura, alla circoscrizione settentrionale».

bilità finanziaria, collegando i benefici delle spese ai costi, dall'altra bisogna essere realisti sugli spazi concreti che questa autonomia può avere nell'immediato futuro. Finché non si riporta la finanza pubblica italiana su di un sentiero di stabilità e di equilibrio, con l'assorbimento totale del disavanzo centrale, lo spazio residuo per il decentramento resta modesto. Se dovrà, comunque, essere realizzato, il totale delle spese, al netto degli interessi sul debito, dovrà tendere a ridursi, non ad aumentare.

In secondo luogo, bisogna individuare concretamente i tributi che possono rappresentare una base solida di un sistema fiscalmente decentrato. Purtroppo, le attuali imposte poco si prestano per realizzare forme più spinte di autonomia locale. Né l'Irpef, né l'Iva, né tantomeno l'imposta sostitutiva o quelle di fabbricazione, dati i vincoli finanziari centrali e le possibili forme di competizione fiscale⁵⁴ che un loro decentramento nello stato in cui sono determinerebbe (Patrizi-Rossi 1994, p. 304), possono rappresentare una valida soluzione. Gli enti decentrati potrebbero fare affidamento su alcuni tributi (sui consumi, sugli immobili e sui terreni, sui rifiuti, sull'occupazione dei suoli, ecc.) che, però, poco aggiungono a ciò di cui già dispongono.

Quindi, o si ha il coraggio e la volontà politica di riformare il sistema tributario esistente, con l'individuazione di nuove e vere imposte locali, prima fra tutte quella sui consumi o sull'ultima fase delle vendite, secondo l'esempio statunitense (si veda Marè-Sarcinelli 1991), con il passaggio al criterio del beneficio nella tassazione e col riordino dell'imposizione immobiliare, oppure il federalismo fiscale rimarrà allo stadio delle aspirazioni frustrate. Anche nel caso che si proceda con la riforma strutturale, non vanno sottovalutate le possibili perdite di gettito che si avrebbero nella fase di transizione alla situazione di regime: potrebbero non essere tollerabili dal livello esistente del debito.

⁵⁴ Inoltre, la redistribuzione sul territorio di queste imposte sarebbe fortemente distorta da elementi amministrativi che ne snaturerebbero la funzione, a parte i risultati "controintuitivi" che questa distribuzione delle imposte su base regionale determinerebbe (Patrizi-Rossi 1994, p. 304). La realizzazione di un'autonomia tributaria delle regioni e degli altri enti locali necessariamente creerebbe disparità di trattamento fiscale non solo per il tipo e le modalità di applicazione dei tributi a cui ogni regione decida di ricorrere, ma anche per la diversa qualità dell'accertamento delle basi imponibili; i costi di riscossione verrebbero notevolmente aumentati, data la necessità di ciascun ente di rafforzare i propri uffici tributari (Buglione 1993, p. 2).

In conclusione, il decentramento fiscale non è un'avventura da percorrere a qualsiasi costo. Deve e può essere, invece, un'opportunità per semplificare e razionalizzare il sistema tributario, per aumentare l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici anche attraverso un maggior coinvolgimento dei cittadini, per articolare la forza della democrazia attraverso la pluralità delle istituzioni rappresentative; se si eviterà che divenga una fonte di aggravamento delle tensioni sociali a livello locale, l'esistenza e la stabilità dello stato unitario non ne saranno compromesse; anzi, ne risulteranno rafforzate.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALESINA, A. and GRILLI, V. (1993), "On the feasibility of a one-speed or multispeed European Monetary Union", *Economics and Politics*, vol. 5, no. 2, July.
- ARONSON, R. (1985), *Public Finance*, MacGraw-Hill, New York.
- BAYOUMI, T. and EICHENGREEN, B. (1993), "Shocking aspects of the European monetary integration", in F. Torres and F. Giavazzi eds., *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BIRD, R. (1993), "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization", *National Tax Journal*, vol. 46, no. 2, June.
- BOLDRIN, M. e RUSTICHINI, A. (1994), "La crisi italiana. Ipotesi sul federalismo possibile", dattiloscritto, maggio.
- BRETON, A. (1987), "Toward a theory of competitive federalism", *European Journal of Political Economy*, no. 3.
- BROSIO, G. (1994a), *Equilibri instabili*, Bollati Boringhieri, Torino.
- BROSIO, G. (1994b), "Neglette ma essenziali: le imposte dei governi sub-nazionali. Una rassegna internazionale", *Moneta e Credito*, vol. 47, n. 185, marzo.
- BUCHANAN, J. (1965), "An economic theory of clubs", *Economica*, vol. 32, February.
- BUGLIONE, E. (1993), "Alcuni nodi del federalismo fiscale in Italia", dattiloscritto.
- BUREAU, D. and CHAMPSAUR, P. (1992), "Fiscal federalism and European economic unification", *American Economic Review*, vol. 82, no. 2, May.
- CEPR (1993), *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, CEPR Annual Report, London.
- CESARANO, F. (1992), "Unioni monetarie: una prospettiva teorica", *Moneta e Credito*, vol. 45, n. 179, settembre.
- CNR - ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI (1994), *Per un nuovo regionalismo*, marzo.
- CULLIS, J. and JONES, P. (1992), *Public Finance and Public Choice*, McGraw-Hill, London.
- DRÈZE, J. (1993), "Regions of Europe", *Economic Policy*, no. 17, October.

- EICHENGREEN, B. (1990), "Currency union", *Economic Policy*, no. 10, April.
- EICHENGREEN, B. (1991), "Is Europe an optimum currency area?", *NBER Working Papers*, no. 3579, January.
- EICHENGREEN, B. and FRIEDEN, C. (1993), "The political economy of European monetary unification. An analytical introduction", *Economics and Politics*, vol. 5, no. 2, July.
- EICHENGREEN, B. and WYPLOSZ, C. (1993) "The unstable EMS", *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1, April.
- EMERSON, R. et al. (1992), *One Market, One Money*, Oxford University Press, Oxford.
- EPPLE, D. and ZELENITZ, A. (1981), "The implications of competition among jurisdictions: does Tiebout need politics?", *Journal of Political Economy*, vol. 89, no. 6, December.
- EPPLE, D. and ROMER, A. (1991), "Mobility and redistribution", *Journal of Political Economy*, vol. 99, no. 4, August.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (1993), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, 3-4 dicembre.
- GERELLI, E. e MAJOCCHI, A., a cura di (1993), *Unità economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, F. Angeli, Milano.
- GIARDA, P. (1994), *Tra status quo e federalismo: una ipotesi di riforma della finanza regionale*, Relazione conclusiva della Commissione per la Riforma della Finanza Regionale istituita dal Ministro per gli Affari Regionali e dal Ministro delle Finanze, Roma, 2 maggio.
- GIOVANNINI, A. (1989), "National tax system versus capital income taxation", *Economic Policy*, no. 9, October.
- GIOVANNINI, A. (1990), "International capital mobility and capital income taxation", *European Economic Review*, no. 2-3, May.
- GIOVANNINI, A. and SPAVENTA, L. (1991), "Fiscal rules in the European Monetary Union: a no-entry-clause", *CEPR Discussion Paper*, no. 516, January.
- GOODHART, C. and SMITH, S. (1993), "Stabilization", in *European Economy*, Reports and Studies, The Economics of Community Public Finance, no. 5.
- GOODSPEED, T. (1989), "A reexamination of the use of ability to pay taxes by local governments", *Journal of Public Economics*, vol. 38, no. 3, April.
- GORDON, J. (1992), "An analysis of the EC structural funds", in G. Kopits ed., *Tax Harmonization in the European Community*, International Monetary Fund, Washington, July.
- HELM, D. and SMITH, S. (1987), "The assessment: decentralisation and the economics of local government", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, no. 2, Summer.
- HYMAN, D. (1983), *Public Finance*, Dryden Press, Chicago.
- HUGHES, G. (1987), "Fiscal federalism in the UK", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, no. 2, Summer.

- KING, D. (1984), *Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government*, Allen and Unwin London.
- KRUGMAN, P. (1993), "Lessons of Massachusetts for EMU", in F. Torres and F. Giavazzi eds., *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- INMAN, R. and RUBINFELD, D. (1991), "Fiscal federalism in Europe: lessons from the United States experience", *NBER Working Papers*, no. 3941, December.
- MACDOUGALL, D. (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, chaired by Sir D. MacDougall, Commission of the European Communities, Brussels, April.
- MAJOCCHI, A. (1993), "Dal rapporto MacDougall all'Uem: il ruolo della politica fiscale" in E. Gerelli e A. Majocchi, a cura di, *Unità economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, F. Angeli, Milano.
- MAJOCCHI, A. and REY, M. (1993), "A special financial support scheme in economic and monetary union: need and nature", *European Economy*, Reports and Studies, The Economics of Community Public Finance, no. 5.
- MARÈ, M. (1994), "La sicurezza e l'economia della difesa in Europa: evoluzione e prospettive", dattiloscritto, Roma, luglio.
- MARÈ, M. e PEROTTI, R. (1995), "Redistribuzione e livelli di governo", dattiloscritto, gennaio.
- MARÈ, M. e SARCINELLI, M. (1991), "È l'IVA compatibile con il mercato unico del 1992?", *Politica Economica*, n. 2, agosto.
- MASSON, P. and TAYLOR, M. (1993), "Fiscal policy within common currency areas", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 1, March.
- MUNDELL, R. (1961), "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, vol. 51, no. 4, September.
- MUSGRAVE, P. (1987), "Interjurisdictional coordination of taxes on capital income", in S. Cnossen ed., *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer, Deventer.
- MUSGRAVE, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- MUSGRAVE, R. (1961), "Approaches to a fiscal theory of political federalism", in *Public Finance in a Democratic Society*, vol. II, reprinted in *Fiscal Doctrine, Growth and Institutions, Collected Papers of Richard Musgrave*, 1986, New York University Press, New York.
- MUSGRAVE, R. (1969a), "Theories of fiscal federalism", *Public Finance*, vol. 24, no. 4.
- MUSGRAVE, R. (1969b), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven.
- MUSGRAVE, R. (1971), "Economics of fiscal federalism", in *Public Finance in a Democratic Society*, vol. II, reprinted in *Fiscal Doctrine, Growth and Institutions, Collected Papers of Richard Musgrave*, 1986, New York University Press, New York.
- MUSGRAVE, R. (1983), "Who should tax, where and what?", in C. McLure ed., *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra.

- MUSGRAVE, R. and MUSGRAVE, P. (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York.
- NETZER, D. (1974), "State-local finance and intergovernmental fiscal relations" in Blinder, Solow, Break, Steiner and Netzer eds., *The Economics of Public Finance*, Brookings Institution, Washington.
- OATES, W. (1968), "The theory of public finance in a federal system", *Canadian Journal of Economics*, vol. I, no. 1, February, reprinted in W. Oates, *Studies in Fiscal Federalism*, 1991, Edward Elgar, Aldershot.
- OATES, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.
- OATES, W. (1977a), "Fiscal federalism in theory and practice: applications to the European Communities", in *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in the European Integration*, chaired by Sir D. MacDougall, Commission of the European Communities, Brussels, April.
- OATES, W. (1977b), "An economist's perspective on fiscal federalism", in W. Oates ed., (1997c), reprinted in W. Oates, *Studies in Fiscal Federalism*, 1991, Edward Elgar, Aldershot.
- OATES, W. ed. (1977c), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- OATES W. and SCHWAB, R. (1988), "Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?", *Journal of Public Economics*, vol. 35, no. 3, April.
- OATES, W. (1990), "Decentralization of the public sector: an overview", in R. Bennett ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford University Press, Oxford, reprinted in W. Oates, *Studies in Fiscal Federalism*, 1991, Edward Elgar, Aldershot.
- OLSON, M. and ZECKHAUSER, R. (1966), "An economic theory of alliances", *Review of Economics and Statistics*, vol. 48, no. 3, August.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987), *Efficienza, equità e distribuzione*, Il Mulino, Bologna.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1993), "Key questions on economic and monetary union", in W. Adams ed., *Singular Europe*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- PATRIZI, V. e ROSSI, N. (1994), "L'autonomia fiscale possibile", *Il Mulino*, n. 2, marzo-aprile.
- PATSOURATIS, V. (1990), "Fiscal decentralization in the EEC countries", *Public Finance*, vol. 45, no. 3.
- PEROTTI, R. (1993), "The political economy of redistribution in a federal system", dattiloscritto, Columbia University, December.
- REY, M. (1993), "Un meccanismo finanziario di sostegno per le economie deboli" in E. Gerelli e A. Majocchi, a cura di, *Unità economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, F. Angeli, Milano.
- RIMINI, L. (1993), "La funzione redistributiva in uno stato federale e il finanziamento della Comunità", in E. Gerelli e A. Majocchi, a cura di, *Unità economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, F. Angeli, Milano.

- SACHS, J. and SALA-I-MARTIN, X. (1991), "Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States", *NBER Working Paper*, no. 3855, October.
- SALMON, P. (1987), "Decentralisation as an incentive scheme", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 3, no. 2, Summer.
- SARCINELLI, M. (1990), "Verso l'Unione monetaria europea", in *L'Unione Economica e Monetaria: problemi e strategie*, Ministero del Tesoro, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- SARCINELLI, M. (1992), "La Banca Centrale Europea: istituzione concettualmente 'evoluta' o all'inizio della sua 'evoluzione'?", *Moneta e Credito*, vol. 45, n. 178, giugno.
- SARCINELLI, M. (1993), "Asimmetrie strutturali e convergenza reale: v'è spazio per la politica economica?", dattiloscritto, relazione presentata alla XXXIV Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, Napoli, 29 ottobre.
- SIEBERT, H. and KOOP, M. (1993), "Institutional competition versus centralization: quo vadis Europe?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, no. 1, Spring.
- SINN, H.W. (1989), "Tax harmonization and tax competition in Europe", *European Economic Review*, vol. 34, no. 2-3.
- SINN, H.W. (1993), "How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition", *CEPR Discussion Paper*, no. 834, September.
- SPAHN, P. (1993), "The design of federal fiscal constitution in theory and in practice", *European Economy, Reports and Studies, The Economics of Community Public Finance*, no. 5.
- TIEBOUT, C. (1956), "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5.
- TREMONTI, G. e VITALETTI, G. (1994), *Il federalismo fiscale*, Laterza, Roma-Bari.
- TRESCH, R. (1981), *Public Finance*, Business Publications, Plano.
- WALLIS, J. and OATES, W. (1988), "Decentralization in the public sector: an empirical study of state and local government" in H. Rosen ed., *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, University of Chicago Press, Chicago.