

DIRITTI DI CITTADINANZA E FEDERALISMO SOLIDALE.
ALCUNE OSSERVAZIONI SU UN RAPPORTO DIFFICILE

ELENA GRANAGLIA

pubblicazione internet realizzata con contributo della



Diritti di cittadinanza e federalismo solidale. Alcune osservazioni su un rapporto difficile

Elena Granaglia *

Introduzione

Negli ultimi anni è maturato, nel nostro paese, un ampio consenso nei confronti di un modello di federalismo solidale contraddistinto da quattro caratteristiche:

- 1) dall'attribuzione, a ciascuna regione, del diritto a finanziare, con le risorse in essa prodotte, le funzioni che, per il principio della sussidiarietà verticale, possono essere devolute dal livello nazionale;
- 2) dall'inserimento, in tali funzioni, del finanziamento delle prestazioni tipicamente oggetto dei diritti di cittadinanza sociale, dall'assistenza ai servizi sanitari e all'istruzione;
- 3) dall'attribuzione alle regioni più ricche di doveri di solidarietà a favore delle regioni più povere, seppur nel riconoscimento di una più complessiva responsabilità statale nella perequazione. In particolare, allo Stato resterebbero le responsabilità di
 - a) determinare i livelli di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire a tutti i cittadini,
 - b) regolare il sistema complessivo dei trasferimenti a favore delle regioni più povere nonché di
 - c) esercitare le funzioni di controllore di ultima istanza della tutela dei livelli stabiliti di prestazioni.

La realizzazione effettiva della perequazione sarebbe, però, affidata alle regioni e finanziata, *in primis*, attraverso il ricorso alle compartecipazioni alle imposte erariali. Non si avrebbe, dunque, un meccanismo perequativo interamente orizzontale, dove la redistribuzione sarebbe responsabilità esclusiva delle regioni, ma neppure un meccanismo perequativo verticale dove la redistribuzione sarebbe finanziata da trasferimenti erariali;

- 4) da uno spostamento di enfasi da una concezione della perequazione sulla base dei bisogni a una sulla base delle capacità fiscali.

Il convincimento diffuso è che, grazie all'imposizione dei doveri di solidarietà nella forma appena indicata, il federalismo solidale, diversamente da quanto avverrebbe in un contesto di federalismo competitivo, non metterebbe in discussione i diritti di cittadinanza sociale. Al contrario, ne permetterebbe una realizzazione più attraente, assicurando, fra l'altro, il rispetto di altre dimensioni della cittadinanza, ossia, della cittadinanza civile e politica, grazie alla tutela offerta alla libertà di scelta.

* Una versione parziale di questo lavoro è stata presentata nell'ambito del Terzo Incontro di Gemellaggio fra l'Università della Calabria e l'Università di Parma (Arcavacata, 20-23 maggio 2002). Ringrazio il prof. Fausto per i commenti che, in qualità di discussant, ha espresso in quell'occasione.

La tesi che vorrei argomentare è anche il modello del federalismo solidale mette in discussione la cittadinanza sociale, indebolendone il principio stesso e ingenerando rischi di ridimensionamento dell'oggetto di tale principio, ossia, dell'impegno redistributivo nei confronti dei più svantaggiati. Al tempo stesso, rischiano di essere sopravvalutati i benefici in termini di soddisfazione delle altre dimensioni della cittadinanza.

Ciò non significa che i difensori della cittadinanza sociale debbano, automaticamente, opporsi al federalismo solidale. Al contrario, quest'ultimo potrebbe essere difeso per i benefici strumentali, in termini di compatibilità con gli incentivi o, il che è lo stesso, di responsabilizzazione. Ben diverse, sono, però, le implicazioni di politica pubblica di un modello, secondo che esso sia scelto per ragioni ideali o per ragioni strumentali, come soluzione di secondo ottimo, dati i limiti attuativi di assetti alternativi¹.

Prima di procedere, solo tre brevi osservazioni. Primo, quella considerata non è l'unica versione possibile di federalismo solidale. Al contrario, esistono versioni diverse del modello. Una, ad esempio, è quella della devoluzione di poteri verso l'alto, come nella prospettiva del federalismo nord-americano o, oggi, in quella dell'unione europea. Un'altra è quella della devoluzione di poteri, sempre verso il basso, ma a favore degli enti locali. Con l'eccezione di qualche breve riferimento ai comuni, da esse prescindo, sebbene molte delle considerazioni svolte possano essere estese alle più complessive ipotesi di devoluzione verso il basso.

Secondo, perché occuparsi di una valutazione del federalismo solidale, quando tale modello è già realtà nel nostro paese, sancito dal dlgs 56 del 2000 e dal nuovo Titolo V della Costituzione? L'assunto è che, nonostante tali norme, molto resti da definire e le scelte vadano compiute sulla base di una valutazione la più informata possibile². Nel dibattito pubblico sul federalismo, tale valutazione mi sembra, invece, sia stata e ancora sia insufficiente.

Terzo, rispetto all'esercizio di valutazione, il modo classico di procedere, per l'economia contemporanea, è quello di fare leva o su verifiche empiriche o sulla costruzione di un modello deduttivo dove, a partire da determinati assunti, si derivano le possibili conseguenze per individui massimizzatori di una qualche funzione obiettivo. A tali vie, a me sembra utile, affiancarne un'altra, forse più modesta, tesa a approfondire la conoscenza, anziché attraverso la scoperta di nuove informazioni, attraverso una riflessione sulle informazioni già disponibili. Si tratta di un'argomentazione interdisciplinare, di etica e di economia, volta alla valutazione analitica degli obiettivi delle politiche, sulla base di un'utilizzazione congiunta del linguaggio dell'etica pubblica e dell'economia pubblica. È una siffatta argomentazione che mi accingo a effettuare.

Le tensioni fra cittadinanza e federalismo solidale

L'indebolimento del principio di cittadinanza sociale

¹ Neppure, ciò significa che il federalismo solidale non possa essere difeso, a prescindere da considerazioni di compatibilità con gli incentivi. Qualora i costi, anziché perdite secche, siano valori cui si rinuncia, la scelta non può essere univoca. In questo lavoro, però, la mia attenzione è concentrata sulla valutazione della tesi a favore di una supposta conciliabilità fra federalismo solidale e diritti di cittadinanza.

² Per una disamina delle questioni aperte, con riferimento particolare all'art. 119 del Titolo V, cfr. Giarda 2001.

Numerose sono le specificazioni del principio di cittadinanza sociale. Nella prospettiva dell'etica pubblica contemporanea, vi è, però, una nozione centrale, che consiste nella negazione di un supposto diritto di proprietà sulle risorse di cui, per fattori casuali – siano la famiglia in cui si viene al mondo e/o si cresce, il luogo in cui si vive, le condizioni di salute che si hanno – ci capita di disporre. Al contrario, a essere affermato è un diritto universale alle risorse necessarie alla formazione e al perseguimento dei singoli piani di vita, qualsiasi siano le condizioni, casuali, in cui ci si trova. Detto in altri termini, i diritti rappresentano uno status non contrattabile conferito sulla base della comune eguaglianza fondamentale. Abbandonata la prospettiva giusnaturalistica, la ragione consisterebbe nel fatto che questo sarebbe l'esito dell'unica giustificazione morale legittima, quella basata sull'imparzialità³.

Su come caratterizzare le risorse necessarie alla formazione e al perseguimento dei singoli piani di vita, le posizioni variano, variando la caratterizzazione delle condizioni stesse di imparzialità, secondo le diverse concezioni di eguaglianza fondamentale postulata⁴. Tale realtà, però, non incide sul nostro ragionamento. Al riguardo, qualsiasi sia la nozione di imparzialità che si adotta, attribuire agli abitanti delle regioni il diritto sulle risorse in esse prodotte significa andare esattamente nella direzione opposta della cittadinanza, attribuendo rilevanza, ai fini distributivi, a una variabile casuale, quale il territorio in cui si nasce e/o si vive. L'assunto, più in particolare, è che, anche ipotizzando che gli individui si muovano volontariamente da una regione all'altra, l'entità delle risorse complessivamente disponibili a livello regionale resterebbe, comunque, una variabile casuale, frutto dell'interazione di un insieme di variabili al di fuori del controllo individuale⁵.

Il che non ignora che il federalismo solidale postulerebbe il diritto di tutti alla soddisfazione di determinate prestazioni. La questione è che l'attribuzione alle regioni del diritto sulle risorse in esse prodotte apre, dal lato del finanziamento, una falla nel principio della cittadinanza⁶. La redistribuzione a favore delle regioni più povere, anziché con risorse rispetto alle quali gli abitanti delle regioni più ricche non avrebbe alcun titolo valido, sarebbe finanziata con la sottrazione di risorse sulle quali questi ultimi avrebbero, invece, diritto.

L'insieme di tali considerazioni, fra l'altro, dovrebbe mettere in guardia da facili adesioni nei confronti della sussidiarietà, senza ulteriori qualificazioni. La conseguenza potrebbe, infatti, essere quella di una modificazione delle caratteristiche delle funzioni devolute. Nel caso della redistribuzione, appunto, non si redistribuirebbe più per una questione di diritti, bensì di solidarietà⁷. Utilizzando l'efficace espressione Luciani (2002), “la tutela dei diritti nonché le modalità di imposizione dei doveri si modificano se cambiano i poteri che devono proteggere quei diritti”⁸.

I rischi di ridimensionamento dell'impegno redistributivo

³ Per un'incisiva affermazione del carattere convenzionale della proprietà, cfr. il recente Murphy and Nagel, 2002.

⁴ L'eguaglianza, ad esempio, potrebbe essere concepita come eguaglianza fra individui razionali oppure fra individui intesi come agenti morali. Ancora, la stessa nozione di agenti morali potrebbe essere diversamente caratterizzata. Sull'insieme di tali questioni, cfr. Granaglia, 2001 e, in particolare, il Capitolo 2.

⁵ Sebbene il merito rappresenti una nozione assai controversa nella prospettiva dell'etica pubblica, diverso sarebbe, invece, il ragionamento rispetto alla dotazioni individuali che, nel corso della vita, i singoli possono accumulare.

⁶ Come della cittadinanza, anche della solidarietà, esistono diverse specificazioni, alcune delle quali assai vicine alla prospettiva della cittadinanza. Quando, nel corso del lavoro, mi riferisco alla solidarietà, mi riferisco sempre alla specificazione contemplata dal federalismo solidale. Sulle diverse nozioni di solidarietà, cfr., fra gli altri, Ferrera, 1993.

⁷ Similmente, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, il fatto che le donne siano in grado di prendersi cura dei figli non può costituire una base automatica per assegnare loro l'intera responsabilità di cura. La stessa considerazione, come ricordato da Rescigno (2002, comunicazione orale), si applicherebbe all'ipotesi di attribuire ai figli la cura di un genitore centenario, pena il rischio di accusa di abbandono di incapace.

⁸ Il riferimento è, anche a questo riguardo, a una comunicazione orale.

Assumendo che questo argomento sia convincente – più avanti, invece, affronterò alcune possibili obiezioni -, si potrebbe sostenere che, anche se si indebolisse il principio della cittadinanza sociale, l'oggetto di tale cittadinanza, ossia, l'impegno redistributivo sarebbe salvo. Seppur non basata sul principio di cittadinanza, si verificherebbe una redistribuzione basata sulla solidarietà. Anche a questo riguardo, vi sono perplessità. Quattro sono i possibili rischi.

Il rischio della insostenibilità motivazionale. Innanzitutto, benché sottovalutato nella prospettiva tradizionale del liberalismo procedurale, esiste il rischio di insostenibilità motivazionale. Come scrive più complessivamente Van Parijs, (1995, p.231, trad. mia), “difficilmente ci si può aspettare che le disposizioni richieste fioriscano come espressione spontanea di una natura umana universale. Devono essere nutrite, preservate, incoraggiate, portate alla vita da condizioni sociali specifiche, da modi specifici di organizzazione della vita sociale”. In questa prospettiva, centrale, nell'influenzare le preferenze, è l'attribuzione iniziale dei diritti di proprietà ⁹.

Ora, attribuire alle regioni la titolarità delle risorse prodotte nei confini delle regioni stesse, affidando alle più ricche l'onere della solidarietà nei confronti delle più povere, significa fissare confini fra “noi” e “gli altri”. Ciò può indebolire la propensione stessa alla solidarietà nei confronti degli altri, il rischio essendo tanto più elevato quanto maggiore è la disuguaglianza fra le regioni stesse.

Il rischio appare particolarmente accentuato nel nostro paese. Basti ricordare che il gettito dei tributi propri per abitante della Calabria è circa 1/3 di quello della Lombardia. Se, peraltro, entrambe le regioni fissassero le aliquote massime utilizzabili, il gettito crescerebbe del 6% in Calabria, mentre l'incremento sarebbe del 23% in Lombardia ¹⁰. Ancor peggio, nel senso di un incremento del rischio, sarebbe il risultato qualora la direzione fosse quella di una sostituzione dell'IRAP con una compartecipazione all'IRPEG ¹¹.

Il che non ignora che la redistribuzione infra-regionale possa, invece, risultare accentuata, a seguito, ad esempio, di un maggiore controllo sulla destinazione delle risorse da parte dei donatori e/o del carattere ripetuto dei giochi redistributivi locali. Il punto è che la propensione alla redistribuzione interregionale rischia di indebolirsi ¹².

Il rischio di insostenibilità politica. Esiste, inoltre, un rischio di insostenibilità politica connesso alle diverse regole di scelta collettiva. Come sottolineano Peerson e Tabellini (1996), un sistema di trasferimenti fra regioni ridistribuisce sulla base di una sola dimensione: la distribuzione interregionale delle risorse. Dunque, se l'autarchia è la minaccia, le regioni più ricche disporranno di un maggior potere contrattuale per raggiungere il risultato il più vicino possibile a quello preferito. Di converso, la presenza di un meccanismo decisionale centralizzato richiede di includere la dimensione inter-individuale, con lo sviluppo conseguente di coalizioni di voti fra giurisdizioni

⁹ Sull'influenza della distribuzione dei diritti di proprietà sulle preferenze, oltre a Sunstein, 1991 e 2001, cfr. l'ampia letteratura di economia sperimentale, che, utilizzando la prospettiva del gioco del dittatore, dimostrerebbe come la propensione a redistribuire tenda a diminuire più ci si avvicini a un sistema in cui i singoli possano fare valere diritti ben definiti su risorse. Più complessivamente, sul ruolo delle istituzioni nell'influenzare le valutazioni individuali, cfr. Frey and Bohnet, 1995.

¹⁰ Sul peso delle disuguaglianze interregionali nella distribuzione del gettito dei tributi propri e, più complessivamente, della compartecipazioni, cfr., fra gli altri, Arachi e Zanardi, 2001, Messina, 2001 e Viesti, 2001.

¹¹ Il che dimostra il carattere convenzionale anche della misura della disuguaglianza fra regioni. A seconda dei tributi propri o delle compartecipazioni utilizzati, si avrebbero, infatti, immagini diverse della disuguaglianza.

¹² A conferma parziale dell'ipotesi di Pauly, 1973, cfr., ad esempio, la verifica empirica condotta nelle Fiandre da Ashworth *et al.*, 2002.

diverse e, con esso, di un rafforzamento delle posizioni desiderate dalle regioni più povere¹³. Anche tale rischio appare tanto maggiore quanto più è accentuata la disuguaglianza interregionale.

I segni di entrambi i rischi di insostenibilità motivazionale e politica appaiono numerosi. Basti ricordare la scelta a favore di una progressiva riduzione, fino all'abolizione, nel 2013, del fondo di compensazione dei trasferimenti soppressi, operata dal dlgs 56, nonché quella, contemplata dalla riforma del Titolo V, di escludere l'assistenza dalle materie concorrenti (rispetto alle quali lo stato può fissare i livelli di prestazioni da garantire sull'intero territorio). Ancora, per le prestazioni soggette a legislazione concorrente, sintomatico appare lo spostamento di enfasi dai livelli essenziali a quelli minimi. Infine, si pensi a posizioni, presenti nel dibattito pubblico, secondo cui, "gli abitanti delle regioni del nord, in un quadro di federalismo solidale, sarebbero, comunque, disposte a dare di più al sud di quanto questo avrebbe diritto" e/o si ricordino alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione parlamentare sulla riforma costituzionale nella XIII Legislatura, da quello secondo cui "lo Stato non dispone di risorse proprie ma di trasferimenti da parte delle Regioni" (Senato 5.143), a quello che propone che "i fondi perequativi e di promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale non possono superare l'1,5% del PIL" (Senato 5.121), a quello in cui si chiede di destinare il 75% delle entrate tributarie alle regioni (Senato 5.138 e Camera 7.21)¹⁴.

Il rischio di non esigibilità dei diritti. Tale questione riguarda essenzialmente i comportamenti che i giuristi definiscono omissivi e deriva dalle difficoltà di traduzione dei diritti in una lista di servizi (diverso sarebbe il ragionamento per i comportamenti cosiddetti commissivi). Al riguardo, si consideri, ad esempio, il campo dove tale traduzione appare più avanzata: quello sanitario. Non essendo possibile una lista positiva, in ragione della limitatezza delle prove di efficacia, si è giustamente fatto ricorso a una lista negativa, che esclude alcune prestazioni, sottolineando, per altre, i rischi di inappropriatezza. Così procedendo, però, l'indicazione è che tutti abbiano diritto ad accedere alle tre macro-aree dell'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, dell'assistenza distrettuale e di quella ospedaliera. Non solo: anche se fosse disponibile una lista positiva, resterebbe aperto il problema di definire la qualità.

Certamente, le difficoltà di esigibilità dei diritti esistevano anche nel SSN pre-federale. In quel contesto, però, gli indirizzi erano almeno a favore di redistribuzioni adeguate a garantire più risorse alle aree svantaggiate – e vi sono indicazioni che proverebbero, nel tempo, una convergenza, sebbene parziale, nelle risorse disponibili – e, in ogni caso, l'obiettivo ideale restava quello di avvicinarsi all'abbattimento nelle ineguaglianze interregionali¹⁵.

In conclusione, la modificazione dei poteri non solo muta la concezione dei diritti, ma potrebbe comportare anche un ridimensionamento dell'impegno redistributivo. Anche tale conclusione mi sembra, invece, spesso sottovalutata nel dibattito pubblico. Al riguardo, basti pensare ad affermazioni circa, ad esempio, una supposta equivalenza fra perequazione orizzontale e verticale, contando solo l'ammontare complessivo di risorse destinate alla redistribuzione. Al contrario, essendo diversi i poteri, diverse, nel tempo, rischiano di essere anche le dinamiche redistributive.

Il rischio di sottovalutazione dell'eterogeneità delle condizioni di svantaggio. Infine, l'ultimo rischio a congiurare nella direzione di un ridimensionamento dell'impegno redistributivo deriva dall'enfasi sulle capacità fiscali come metro della perequazione – enfasi che, peraltro, appare in contraddizione con la norma che obbligherebbe alla realizzazione, sul territorio nazionale, dei livelli prestazioni da

¹³ Come sottolineano Peerson e Tabellini, *cit.*, l'analisi dovrebbe tenere conto anche di altre variabili: ad esempio, se il meccanismo di aggregazione dei voti è di tipo proporzionale o maggioritario o se il regime istituzionale è presidenziale o parlamentare. L'indicazione generale appare, però, interessante.

¹⁴ La descrizione di questi emendamenti è in Viesti, *cit.* e poggia su Stornaiuolo, 2001.

¹⁵ Su una parziale convergenza fra le regioni italiane, cfr. Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1998.

garantire a tutti i cittadini -. Il problema è quello tipicamente associato a schemi indifferenziati di redistribuzione generale: la sottovalutazione dell'eterogeneità delle condizioni di svantaggio.

In altri termini, come sul piano della distribuzione inter-personale, uno stesso ammontare di risorse è associato a una capacità di spesa assai diversa, secondo che i beneficiari siano, ad esempio, sani o malati, giovani, in grado di lavorare, o anziani, proprietari o no dell'abitazione in cui vivono così avviene sul piano della distribuzione inter-regionale, secondo, ad esempio, la diversa struttura demografica o le diverse dotazioni di infrastrutture delle regioni.

Questo rischio, ovviamente, è tanto maggiore tanto più basso è il coefficiente di perequazione. Permane, però, anche in presenza di un coefficiente pari all'unità.

La sopravvalutazione dei benefici in termini di soddisfazione di altre dimensioni della cittadinanza

Diversamente da quanto auspicato dai sostenitori, il federalismo solidale sembrerebbe, dunque, incapace di conciliare le diverse dimensioni della cittadinanza: la cittadinanza sociale, inevitabilmente, sarebbe messa in discussione. Modificando la pretesa di conciliabilità, si potrebbe, però, continuare ad affermare i benefici del federalismo, con riferimento ai valori della cittadinanza civile e politica, sottolineando il ruolo che verrebbe garantito alla libertà di scelta. La ragione principale sarebbe che, diversamente da un contesto di trasferimenti erariali finalizzati al finanziamento di bisogni selezionati dal centro, il federalismo permetterebbe a tutte le regioni - siano esse ricche oppure siano povere e, come tali, sussidiate sulla base della perequazione rispetto alle capacità fiscali - di soddisfare le preferenze. Verrebbero, così, a cessare le interferenze associate alla pretesa di imporre a realtà profondamente diverse uno standard unico, "uno stesso vestito".

Certamente, come dimostrato in molte occasioni nel nostro paese, il criterio del bisogno può implicare interferenza. Solo a mo' di esemplificazione, è forse sensato richiedere le medesime disponibilità di posti letto per lungodegenti in regioni dalla struttura demografica così diversa come la Liguria e la Campania? Ciò riconosciuto, nulla nel concetto di bisogno implica, però, un'interferenza inevitabile con le preferenze individuali. Da un lato, se, anziché in termini di input specifici, il bisogno fosse definito in termini di risultati generali, quali essere curati in caso di malattia o essere istruiti, le differenze nelle preferenze non potrebbero attenuarsi? Dall'altro lato, anche assumendo che tali differenze persistano e che, come nella prospettiva di Oates, abbiano una base locale - nel senso che si registrerebbe una maggiore omogeneità delle preferenze a livello locale che non nazionale -, siamo sicuri che esse persisterebbero a seguito dell'adozione di una prospettiva di imparzialità? Come sopra accennato, l'imparzialità è, infatti, alla base della nozione stessa della cittadinanza: dunque, sebbene i difensori del federalismo tendano a sottovalutare la questione, va applicata anche alle dimensioni civile e politica.

Al riguardo, non persisterebbero le differenze nelle preferenze attribuibili a diversità nelle dotazioni di risorse, data la casualità, per i singoli, dell'entità delle risorse complessivamente disponibili a livello regionale ¹⁶. Considerazioni simili valgono, però, anche per le differenze dovute a diversità di gusti/valori, il cui effetto sia la discriminazione a danno di altri, le quali non appaiono giustificabili da una prospettiva di imparzialità. Con un esempio, sebbene gli abitanti degli Stati del Sud degli Stati Uniti alla fine degli anni 50 esibissero una maggiore omogeneità nelle preferenze a favore della discriminazione razziale, ciò non toglie che quelle differenze erano/sono ingiustificate dal punto di

¹⁶ Nella stessa direzione, cfr. le considerazioni e i riferimenti empirici in Becker, 1996, secondo cui le tanto invocate differenze nelle preferenze verrebbero significativamente a diminuire se tutti fossimo dotati del medesimo capitale umano e delle medesime risorse economiche.

vista della cittadinanza ¹⁷. Con un altro, sebbene gli abitanti di una determinata regione possano essere mediamente più religiosi dei propri connazionali, eventuali politiche che, in quella regione, discriminassero a danno di chi ha stili di vita diversi dalla maggioranza non appaiono giustificate.

Ancora, non si dimentichino i limiti dei processi politici locali in quanto strumento di rivelazione delle preferenze. Ad esempio, il fatto che in Lazio, diversamente da quanto avviene in altre regioni, si permetta la terapia Di Bella, significa che i residenti del Lazio hanno una maggiore propensione nei confronti di tale terapia o, di converso, solo che il ruolo delle fazioni locali a favore di Di Bella nel Lazio è maggiore ¹⁸? Né si sottovalutino i pericoli di un neo-centralismo delle regioni a danno degli enti locali.

Il che non nega che aree grigie di conflitto fra le preferenze possano sussistere anche a seguito dell'adozione di una prospettiva di imparzialità. Come sopra accennato, per essere operativi, i diritti devono tradursi in prestazioni, sulle quali il consenso può mancare, in ragione delle diversità – anch'esse sopra accennate – nelle specificazioni dell'imparzialità. Ad esempio, anche adottando una prospettiva di imparzialità, alcuni individui potrebbero preferire destinare più risorse alla sanità – prevedendo il finanziamento di terapie che altri definirebbero di accanimento terapeutico – mentre altri più all'istruzione. Tali restanti differenze andrebbero, però, riconosciute nel processo di definizione generale dei bisogni, ricercando, sempre a partire da una prospettiva di imparzialità, una soluzione di compromesso ¹⁹. Una via, al riguardo, è quella, indicata da Sen, di garantire non la soddisfazione dei bisogni, bensì la possibilità di tale soddisfazione ²⁰.

Una volta definiti i bisogni, ampia libertà di scelta potrebbe, comunque, essere attribuita alla regioni per quanto concerne le modalità di soddisfazione, nel riconoscimento, su questo piano, sia delle diversità locali all'origine della possibile non soddisfazione dei bisogni sia nelle pratiche amministrative e, anche, nelle tradizioni culturali. In questo senso, il principio del bisogno appare perfettamente coerente con la decentralizzazione amministrativa. Un esempio è fornito dal sistema di reddito minimo di inserimento in Francia. Gli obiettivi di tutela del reddito di inserimento sono eguali per tutti, ma ampia discrezionalità è lasciata agli enti locali nella specificazione delle erogazioni, alla luce anche delle diversità nei mercati locali del lavoro. Un altro è fornito dal servizio sanitario inglese che, pur restando finanziato dall'erario, lascia, però, ampia libertà amministrativa alle regioni. La decentralizzazione amministrativa sarebbe, peraltro, desiderabile anche ai fini stessi della definizione dei bisogni, permettendo, in un processo interattivo, di portare alla luce bisogni che nei processi di scelta collettiva a base nazionale potrebbero essere ignorati. L'unico requisito è che gli effetti dell'autonomia locale rispettino i vincoli generali posti dalla cittadinanza, nelle diverse dimensioni ²¹.

¹⁷ Una situazione siffatta, implicando un *trade off* fra benessere e libertà, potrebbe rappresentare un esempio del dilemma del puritano liberale. Su tale dilemma, cfr. Sen, 1970.

¹⁸ Sul peso delle fazioni a livello locale, oltre al celebre Federalista 10, cfr., fra gli altri, La Porta *et al.* 1999, che dimostrano una correlazione positiva fra dimensioni del governo e diminuzione della corruzione, e Silva, 2002. A ciò si aggiungono i soliti problemi di *issue unbundling* presenti anche a livello locale. Per una posizione contraria, che sottolinea, invece, i vantaggi della decentralizzazione della scelta anche in presenza di giurisdizioni con preferenze omogenee e limitati effetti di *spill over* delle decisioni, cfr. Besley and Coate, 1999.

¹⁹ È questa, più precisamente, quella che Rawls definisce la prospettiva del consenso per intersezione. Per una recente ri-esposizione di tale prospettiva, cfr. Rawls, 2001a.

²⁰ Cfr. la prospettiva dell'eguaglianza di capacità. Un'eccezione – a favore dell'imposizione di obblighi anziché di offerta di possibilità – potrebbe verificarsi nei confronti sia dei minori e di chi, per handicap mentali, sia inabile alla scelta sia dei servizi fonte di effetti esterni, rispetto ai quali potrebbero trovare giustificazione schemi di obbligatorietà.

²¹ Il che significa, ad esempio, che sperimentazioni il cui effetto fosse un incremento di spesa per le regioni più ricche non sarebbero giustificate in quanto in contrasto con l'eguale possibilità per tutti di soddisfare i bisogni. In termini più generali, l'esercizio della libertà di scelta non dovrebbe imporre effetti esterni negativi sulle altre regioni. Sulla giustificabilità (o meno) di tale affermazione ritornerò, più sotto.

Trasferimenti erariali basati su una nozione di bisogno non appaiono, dunque, inevitabilmente connessi a una violazione della libertà di scelta, mentre l'attribuzione delle scelte a livello locale non necessariamente permette il rispetto della libertà di scelta, quale contemplata dalla cittadinanza civile e politica.

Finora, ho concentrato l'attenzione sulla libertà di scelta intesa come richiesta di una corrispondenza fra esiti delle scelte collettive e preferenze individuali. La libertà di scelta, oltre che in questa accezione – associata alla disponibilità di opzioni – potrebbe, però, avere a che fare sia con la fissazione di baluardi contro i rischi di degenerazione in senso autoritario dell'intervento pubblico, sia in un'altra accezione, che potremmo definire più perfezionistica, con il valore della partecipazione, dell'assunzione diretta di responsabilità, del cosiddetto *empowerment*.

Su questi piani, il federalismo potrebbe, indubbiamente, produrre vantaggi. Come sottolineato dalla tematica del leviatano, sia frantumando il potere sia offrendo la possibilità di sottrarsi agli esiti di scelte non condivise cambiando giurisdizione, il federalismo rappresenta un baluardo contro rischi di degenerazione in senso autoritario dell'intervento pubblico, mentre, come sottolineato dalla prospettiva della democrazia associativa, aumentando le possibilità di incidere, il federalismo promuove la partecipazione²².

Ciò riconosciuto, però, vale la pena ricordare l'origine storica della tematica del leviatano: il mondo degli stati assoluti del 1600. Lo stesso esperimento americano è il risultato di una fuga da persecuzioni religiose. Oggi, invece, quanto meno nell'angolo di mondo occidentale, il contesto è quello di democrazie costituzionali. Inoltre, rispetto alla partecipazione, non solo non si sottovalutino i problemi sopra indicati associati ai processi di scelta locale, ad esempio, in termini di maggiore influenza delle fazioni. A prescindere da essi, si ricordi, pure, che anche il decentramento amministrativo favorisce la partecipazione.

Infine, a suggello della problematicità del rapporto fra federalismo solidale e libertà, appare interessante ricordare le considerazioni espresse dal giudice Holt nel 1705, nella causa del sindaco di Winton contro Wilks, sulla scia delle polemiche a favore o contro l'abrogazione dello Speenhamland Act secondo cui “se tutti sono liberi di vivere a Winchester, come si può porre una restrizione all'uso dei mezzi legittimi di sussistenza? Una restrizione siffatta lede i diritti della parte e compromette il pubblico interesse”. In altri termini, quando la libertà divenne universale, la cittadinanza divenne da istituzione locale un'istituzione nazionale²³.

In sintesi, i benefici in termini di libertà di scelta ascrivibili al federalismo solidale, pur esistendo, paiono, dunque, sopravvalutati rispetto a quanto affermato dai sostenitori.

Alcune obiezioni e contro-obiezioni

Le obiezioni

Diverse obiezioni potrebbero essere mosse alle argomentazioni svolte. Innanzitutto, la cittadinanza non è forse un miraggio? La tuteliamo, forse, nei confronti delle popolazioni africane? Dunque,

²² Per una “modesta” evidenza empirica circa la capacità degli assetti federali di ridurre le dimensioni dei bilanci pubblici, cfr. Kirchgassner, 2001. Sul ruolo della partecipazione, cfr., fra gli altri, Cotturri, 2001, Elster (ed.), 1998, Young, 2000 e Piore, 1995.

²³ Il riferimento è alla recente traduzione italiana di Marshall, 2002, pag.19.

contrariamente alle attese, il luogo in cui si nasce rileva, i confini contano. E se contano i confini nazionali, perché quelli sub-nazionali non dovrebbero contare?

Ancora, non ho utilizzato una nozione troppo stringente di imparzialità? Come argomenta Pogge (2002), ciò che l'imparzialità richiede è che tutti gli individui siano soggetti al medesimo sistema di principi morali fondamentali e che tali principi, nell'assegnare diritti e doveri, non privilegino o svantaggino arbitrariamente individui o gruppi particolari. Il che appare perfettamente compatibile con la realizzazione di trattamenti differenziati. Vale dire, l'applicazione di alcuni dei principi fondamentali potrebbe essere limitata a determinati contesti, l'unico vincolo essendo che la differenziazione non conferisca danni o benefici arbitrari. D'altro canto, fra le libertà protette dalla cittadinanza civile, non vi sono forse quelle di perseguire i propri attaccamenti particolari (o, più complessivamente, le cosiddette esigenze relative all'agente), comprese quelle di distinguere fra i trasferimenti a favore dei figli e quelli dovuti agli sconosciuti nonché di perseguire la filantropia? Ma, se è legittimo trattare diversamente i membri della propria famiglia, perché non postulare anche un diritto che, con Scheffler (2001), potremmo definire associativo, a trattare diversamente chi ci sta più vicino, come coloro con i quali si condivide un determinato territorio? Le argomentazioni svolte sembrano ignorare tale possibilità, implicando una nozione troppo omogeneizzante di imparzialità.

Infine, rispetto all'indebolimento dell'impegno redistributivo, le riflessioni svolte sembrano ignorare la presenza di altre motivazioni, diverse dalla solidarietà, che potrebbero spingere alla redistribuzione. La redistribuzione, ad esempio, potrebbe essere giustificata in quanto trasferimento di natura assicurativa contro il rischio di shock esogeni a danno di alcune regioni²⁴.

Le contro-obiezioni

Rispetto alla prima obiezione, certamente, la cittadinanza è una nozione influenzata dalla storia del XIX secolo, irrimediabilmente connessa allo sviluppo dello stato-nazione e tale connessione è scarsamente riconosciuta dall'etica pubblica. Per fare un esempio, solo, di recente, Rawls (2001b) la riconosce: al contrario, in *A Theory of Justice*, i principi di giustizia assumono acriticamente come confini di applicazione quelli dello stato nazione. Un conto, però, è mantenere la cittadinanza come ideale, mirando ad un'estensione dei confini di applicazione. Un altro è, in un contesto di applicazione nazionale, retrocedere verso una restrizione dei confini.

Rispetto alla seconda, è altrettanto vero che l'imparzialità può accogliere esigenze particolari. Per evitare l'arbitrarietà, occorre, però, identificare un criterio capace di giustificare, in termini imparziali, la differenziazione. Il che, a prescindere dalle diverse caratterizzazioni che l'imparzialità può assumere, richiede la messa al bando sia delle argomentazioni basate sull'appello a una supposta naturalità dei diritti sia di quelle, che sfuggendo all'esigenza di una giustificazione nei confronti dei terzi, poggiano sul cosiddetto ricorso al nome proprio – secondo cui la non violazione delle leggi esistenti rappresenterebbe condizione sufficiente alla titolarità delle risorse -.

Il problema è che due delle argomentazioni a difesa del federalismo si basano esattamente su queste argomentazioni. Assume, ad esempio, la presenza di diritti naturali la prospettiva della sussidiarietà nella versione più forte a ispirazione cristiana che, appunto, si basa sull'appartenenza ascrittiva alle diverse comunità naturali. Ciò vale anche per le argomentazioni più complessivamente comunitarie che fanno leva sul ritorno a una politica più vicina "alle condizioni naturali" del "concreto vissuto

²⁴ Su tale ruolo, cfr., fra gli altri, Bordignon *et al.* 2001.

quotidiano” (Cotturi, *cit.*). Adotta, invece, argomentazioni basate sul nome proprio l’eventuale difesa di un generico diritto delle regioni a farsi gli affari propri.

Altre argomentazioni, invece, potrebbero essere formulate in termini imparziali. Nella prospettiva del liberalismo comunitario alla Walzer (1999), si potrebbe, ad esempio, sostenere l’esistenza di un diritto/dovere particolare nei confronti di coloro con i quali si condivide il medesimo territorio. Una ragione potrebbe consistere nel ruolo giocato dall’appartenenza territoriale alla costruzione stessa dell’identità personale. Detto in altri termini, se l’appartenenza territoriale è condizione del nostro essere individui, tutti, a prescindere da chi siamo, potremmo acconsentire sulla legittimità di sostenere e promuovere tale appartenenza. Un’altra ragione, invece, potrebbe fare leva sulla mera presenza di legami affettivi fra i vicini, i quali sarebbero ignorati dalla cittadinanza sociale ²⁵.

La domanda diviene, però, se, in un mondo sempre più globalizzato, una siffatta argomentazione sia condivisibile o se, al contrario, diventino sempre più generalizzate le difficoltà già messe in rilievo da Sidgwick, relativamente all’identificazione dei vicini ²⁶. Ad esempio, perché non sentirsi più vicini ad una popolazione di un paese indiano lontano in cui abbiamo lavorato anziché a chi abita in territori della nostra regione in cui mai ci siamo recati? Inoltre, assumendo che la vicinanza territoriale, invece, conti, perché dovrebbe contare quella regionale anziché quella nei confronti del quartiere o del comune in cui si vive? Ancora, si noti come la statuizione di un diritto associativo – sia essa basata su queste argomentazioni o su altre che potrebbero svilupparsi – contrasti, comunque, con la dimensione sociale della cittadinanza.

Dunque, se si ha cuore la cittadinanza sociale, la via non potrebbe che essere quella di un compromesso. Ad esempio, sulla base di un diritto associativo, potrebbe essere consentito di temperare il criterio della cittadinanza sociale, permettendo alle regioni (e a altri enti locali) di destinare una determinata percentuale del gettito delle imposte in esse prodotto al finanziamento di servizi sociali aggiuntivi rispetto a quelli erogati sulla base della cittadinanza sociale. Il finanziamento della cittadinanza sociale resterebbe, però, compito dei trasferimenti erariali, gli unici in grado di riflettere il comune dovere di chi più ha di garantire i diritti di chi ha di meno, a prescindere dalle regioni in cui si vive.

Infine, è innegabile che considerazioni di benessere possano giustificare la redistribuzione, non solo quella implicita nei trasferimenti assicurativi, ma anche quella a favore dei più poveri, in presenza di motivazioni di egoismo illuminato. Tali trasferimenti non sarebbero messi in discussione dal federalismo solidale. Il punto è che, in questo lavoro, l’attenzione è concentrata sulla redistribuzione motivata per ragioni di cittadinanza o di solidarietà e questa sarebbe messa in discussione.

Conclusioni

Chi è per la cittadinanza sociale deve, dunque, inevitabilmente opporsi al federalismo solidale, postulando l’irrinunciabilità di trasferimenti erariali, in grado di riflettere il comune dovere di chi ha di più di garantire i diritti per chi ha di meno, a prescindere dalle regioni in cui si vive? Come anticipato nell’Introduzione, non necessariamente. Al contrario, il federalismo solidale potrebbe

²⁵ In quest’ultima prospettiva, cfr. Ignatieff, 1984 e le sue riflessioni sulla posizione rousseauiana, critica del cosmopolitismo degli illuministi, che “pretenderebbero di amare il mondo intero per avere il diritto di non amare nessuno”. Alcuni potrebbero mettere in discussione anche l’assunto di “totale” casualità, per i singoli, delle risorse complessivamente disponibili nelle singole regioni. Riconosco tale possibilità, ma da essa prescindendo, non riuscendo ad intravedere come potrebbe essere difesa da una prospettiva di imparzialità.

²⁶ La citazione di Sidgwick è in Scheffler, *cit.* Sull’influenza della globalizzazione nell’indebolire le appartenenze locali, cfr., fra gli altri, Reich. 2002.

essere accettato, per ragioni di compatibilità con gli incentivi o, il che è lo stesso, di responsabilizzazione. Ad esempio, su questa base potrebbe essere sostenuta la superiorità di una perequazione orizzontale – o, quantomeno, incorporante “forti” dosi di orizzontalità – , basata sui conflitti di interesse fra le varie regioni, rispetto ad una perequazione verticale, fonte, invece, di effetti diffusi di rischio morale. Similmente, si potrebbe sostenere la superiorità della perequazione rispetto alle capacità fiscali, la quale, diversamente dalla perequazione rispetto ai bisogni, fornirebbe un parametro “chiuso” sulla base del quale effettuare la perequazione stessa. Ancora, come mette in evidenza l’esperienza canadese (France, 2001), la devoluzione di gettito d’imposta potrebbe favorire una maggiore responsabilizzazione in confronto ad ipotesi anche del tipo *matching grants*. Infine, seppure solo a scopo di esemplificazione, il federalismo potrebbe promuovere la qualità del ceto politico locale, come argomentato anche da meridionalisti quale Salvemini.

Ben diverse sono, però, le implicazioni di politica pubblica di un modello, secondo che essa sia scelto per ragioni ideali o per mere ragioni strumentali, di secondo ottimo. In quest’ultimo caso, l’attenzione dovrebbe essere concentrata a favore della minimizzazione delle deviazioni dal modello e al riguardo, l’evidenza empirica diventa fondamentale.

Anche a questo riguardo, le evidenze non sono scontate. Ad esempio, se si considera l’andamento della spesa sanitaria nel decennio 1991- 2000, si osserva come un sistema di finanza di trasferimento sia riuscito a realizzare una diminuzione dell’incidenza della spesa sul PIL dal picco del 6.5% nel 1991 al valore del 5.8% del 2000 – addirittura, nel 1995, anno in cui si toccò il limite inferiore del 5,2%, la spesa scese in valori assoluti ²⁷. È questo, però, un altro tema.

Bibliografia

Arachi, G. e Zanardi, A. 2001, “La devoluzione nel paese del dualismo”, in Bernardi L. (a cura di) *La Finanza Pubblica in Italia, – Rapporto 2001*, Bologna, Il Mulino.

Ashworth, J. *et al.* 2002, “Redistribution as Local Public Good”, *Kyklos*, 1, 27-56.

Balassone, F. e Franco, D. 2000, *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a Difficult Union*”, XII Riunione Scientifica della SIEP, Pavia, 6-7 ottobre.

Becker, G. 1996, *Accounting for tastes*, Cambridge: Cambridge University Press.

Besley, T., Coate, S. 1999, *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a Political Economy Analysis*, NBER WP 7084.

Bordignon M. *et al.*, 2001, “Optimal Regional Redistribution Under Asymmetric Information”, *American Economic Review*, 91, 3, 709-723.

Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1998, *Allocazione delle risorse nel Servizio sanitario nazionale*, Roma: Ministero del Tesoro.

²⁷ In questa direzione, cfr. anche le argomentazioni di Balassone e Franco, 1999 sui rischi di sostenibilità del Patto di stabilità interno in presenza di un forte decentramento dei poteri e delle capacità di spesa; Keen and Kotsogiannis, 2002 sui rischi di incremento della pressione fiscale e, più complessivamente, Fausto e Pica, 2000.

- Cotturri, G. 2001, *Potere sussidiario*, Roma: Carocci.
- Fausto D., Pica F. 2000, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna: Il Mulino.
- Elster, J. (ed), 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrera, M. 1993, *Modelli di solidarietà*, Bologna: Il Mulino.
- France, G. 2001, "Standard nazionali e conflitti intergovernativi in Canada: in Buglione, E., France, G., Liberati, P. *Federalismo, regionalismo e standard sanitari nazionali. Quattro paesi, quattro approcci*, Milano: Giuffrè.
- Frey, B. and Bohnet, I. 1995, "Institutions Affect Fairness: Experimental Investigations", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 151, 2, 286-303.
- Giarda, P. 2001, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, SIEP WP115.
- Granaglia, E. 2001, *Modelli di Politica Sociale*, Bologna: Il Mulino.
- Ignatieff, M. 1994, *The Needs of Strangers*, London: Chatto and Windus; trad. it., *I bisogni degli altri*, Bologna: Il Mulino.
- Keen, M. and Kotsogiannis, C. 2002, "Does Federalism lead to Excessively High Taxes? *American Economic Review*, 92, 1, 363-370.
- Kirchgassner, G. 2001, *The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: a Survey of the Empirical Evidence*, CESifo WP617.
- La Porta, R. et al. 1999, "The Quality of Governemnt", *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 1, 222-279.
- Marshall, T. 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Bari: Laterza.
- Messina, G. 2001, *Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario*, Banca d'Italia, Temi di discussione del servizio studi, 416.
- Murphy, L. and Nagel, T. 2002, *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, M. 2002, *For Love of Country?* Boston: Beacon Press.
- Pauly, M. 1973, "Income Redistribution as a Local Public Good", *Journal of Public Economics*, 2, 35-58.
- Peerson, T. and Tabellini, G. 1996, "Federal Fiscal Constitution: Risk Sharing and Redistribution", *Journal of Political Economy*, 104, 5, 979-1009.
- Piore, M. 1995, *Beyond Individualism*, Cambridge: Harvard University Press.

- Pogge, T. 2002, *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, mimeo.
- Rawls, J. 2001a, *Justice as Fairness. A restatement*, E. Kelly (ed.), Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. 2001b, *The Laws of Peoples*, Cambridge: Harvard University Press.
- Reich, W. 2002, *I'll be Short*, Boston: Beacon Press.
- Scheffler, S. 2001, *Boundaries of Allegiances: Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. 1970, "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Journal of Political Economy*, 78, 152-157; trad. it. in A. Sen, *Scelta, benessere, equità*, Bologna: Il Mulino.
- Silva, F. 2002, "Cittadini, cioè consumatori", *Nens*, 2.
- Stornaiuolo G. 2001, "Alcune osservazioni in merito al dibattito parlamentare sull'ordinamento federale dello Stato" in Loiero A., *Se il Nord. Bossi, Berlusconi e le sirene del federalismo fiscale*, Roma: Donzelli.
- Sunstein, C. 1991, "Preferences and Politics", *Philosophy and Public Affairs*, 20, 1, 3-34.
- Sunstein, C. 2001, *Designing Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. 1995, *Real Freedom for All*, Oxford: Oxford University Press.
- Viesti, G. 2001, "Decentramento dei poteri e questione territoriale in Italia", *Economia Italiana*, 3.
- Walzer, M. 1999, *The Exclusions of Liberal Theory*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag GmbH.
- Young, I. 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.