

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

La leva istituzionale dell'autonomia: un freno allo sviluppo locale?

Consoli, Andrea and Spagano, Salvatore

May 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8544/>
MPRA Paper No. 8544, posted 02 May 2008 07:32 UTC

La leva istituzionale dell'autonomia: un freno allo sviluppo locale?

Andrea Consoli *

Salvatore Spagano **

Abstract

The following paper deals with a particular feature of local government within the Italian institutional system by using the usual methods of economic analysis. It shows the possibility for regional authorities to reduce, delay or even obstruct the results that national policies can produce. If national policies liberalize a given economic sector, the rules protecting local identity may cause loss of welfare. This happens when regional administrators have the opportunity to reap a part of (or all) the monopolistic rent through their public positions. This work refers to the rules of the constitutional law that the Sicilian region has recently exploited.

Il presente lavoro tratta un particolare aspetto del sistema italiano delle autonomie con gli strumenti tipici dell'analisi economica. Vengono formalizzati gli effetti del complesso dei poteri che permettono alle Autorità regionali di ridurre, ritardare o paralizzare l'impatto delle politiche nazionali. Quando tali politiche hanno come obiettivo la liberalizzazione di certi settori dell'economia, gli strumenti posti a tutela delle specificità locali possono produrre una perdita di benessere collettivo se l'amministratore locale può appropriarsi di rendite di posizione. Il ragionamento viene svolto con riferimento a poteri di contrasto recentemente attivati dall'amministrazione della Regione siciliana.

JEL Classification: D72, H73, K20

1. Introduzione

Virtù e limiti del potere autonomo locale sono stati valutati tanto dal pensiero politico¹ quanto dall'analisi economica².

* Ph.D. in Law and Economics – Università Alma Mater – Bologna

** Ph.D. student in Economia Politica e Ordine Giuridico – I.U.S.S. – Pavia

¹ A partire da Montesquieu Ch. L., *Esprit de Loi*, in *Ouvres Complete de Montesquieu*, t.1, Masson A. (a cura di), Paris, Nagel, 1950-55; Madison J., *Federalist 10*, in Bennett W., *American Theories of Federalism*, University of Alabama press, Birmingham 1964; Tocqueville A., *De la Démocratie en Amérique*, Garnier Flammarion, Paris, 1981.

² *Preference-matching argument*, su cui v. Alesina A., Spolare E., *On the Number and Size of nations*, Quarterly Journal of Economics, 1997, 112, 1027-56 e Besley T., Coate S., *Centralized*

Il principale beneficio economico che si riconosce al decentramento consiste nel soddisfacimento delle preferenze di un maggior numero di persone rispetto alla soluzione centralizzata.

Gran parte della letteratura relativa alla decentralizzazione inerisce agli studi fiscali³, mentre più inclini alla prospettiva istituzionale sono i contributi di North⁴ e Cooter⁵, che aprono ad un'applicazione sistematica dell'apparato concettuale economico allo studio del fenomeno giuridico. In questo quadro, i benefici economici del decentramento comprendono l'abbattimento dei costi di transazione legati al momento decisionale. Il nostro lavoro vuole collocarsi nel solco di questa prospettiva istituzionale: esistono istituzioni (normative) a salvaguardia dell'autonomia locale incidono infatti sullo sviluppo economico del territorio rischiando, nelle condizioni di cui ci occuperemo, di comprometterlo.

Il decentramento, in generale, assicura una maggiore *accountability* e un più stringente controllo dal basso; la teoria dell'*ottima corrispondenza*, in particolare, afferma che l'intervento del decisore locale è ottimo quando le imperfezioni investono il solo mercato locale. Se le imperfezioni si verificassero contemporaneamente anche in altri territori, il relativo intervento toccherebbe all'autorità centrale o ad una speciale⁶.

Pur riconoscendo talora la necessità dell'intervento pubblico (centrale o locale), la letteratura ne raccomanda altresì un uso solo eventuale: il regime di concorrenza assicura, infatti, il raggiungimento del massimo benessere senza necessità d'intervento alcuno da parte del potere pubblico. Un intervento regolatorio si giustifica solo in presenza di fallimenti del mercato.

Se quanto precede è vero, ne discende l'ovvia conseguenza che, quando non si tratti di rimediare a fallimenti del mercato, l'intervento regolatorio conduce a risultati inefficienti nel mercato di destinazione.

Recenti iniziative del governo italiano hanno l'esplicito obiettivo di eliminare ostacoli alla concorrenza. In particolare, è stato approvato un decreto legge, poi convertito in legge dal Parlamento, di cui la Regione siciliana ha contestato la piena applicabilità al proprio territorio. Il Presidente della Regione ha chiesto l'intervento della Corte Costituzionale italiana a tutela dell'autonomia regionale proponendo ricorso contro una parte del decreto.

Che le ragioni giuridiche del ricorso fossero o meno fondate, esso è manifestazione di uno spettro di poteri legati all'autonomia territoriale: una leva istituzionale nelle mani dei decisori locali⁷.

versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a Political Economy Approach, Journal of Public Economics, 2003, 87, 2611-37.

³ Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, Journal of Political Economy. 1956, 416; Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Iovanovich Inc., New York, 1972; Oates, Wallace E. e Schwab, R. M., *Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, 35, Journal of Public Economics, 1986, 333; inoltre Eusepi, G. *Asimmetria Fiscale e Sovradimensionamento burocratico*, Rassegna di lavori dell'Isco, Roma, Anno XI n. 3 1994 pp. 55-107.

⁴ North, D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

⁵ Cooter R.D., *The Strategic Constitution*, Princeton university press, 2000.

⁶ V. Cooter, op.cit., pp.106-107.

⁷ Nel caso di cui ci occupiamo tali poteri derivano dagli articoli 32 comma 2 e 33 comma 3 della legge 87/1953, e dall'art. 30 dello Statuto della Regione siciliana, che attribuiscono al Presidente il

Il ricorso è stato respinto con una decisione della Corte costituzionale intervenuta a più di un anno dalla proposizione⁸. Al netto dell'esito del giudizio, tuttavia, la semplice osservazione delle regole a cui soggiace il fenomeno è sufficiente per proporre una formalizzazione che descriva come il meccanismo regionale dell'autonomia possa costituire un freno alle politiche nazionali di liberalizzazione.

Col termine *liberalizzazione dei mercati* indichiamo genericamente un insieme di politiche legislative nazionali in grado di contrastare rendite corporative simil-monopolistiche e di incrementare conseguentemente il benessere totale.

L'autonomia in sé, come detto, non procura necessariamente perdite di benessere, ma lo strumento utilizzato in questo caso specifico non è in grado di accrescerlo: se il decisore regionale avesse voluto estendere o adeguare le norme sulle liberalizzazioni avrebbe dovuto agire attraverso il potere normativo; con il ricorso alla Corte Costituzionale, invece, chiedeva la cancellazione *tout court* delle disposizioni nazionali.

Non vogliamo certo negare i benefici legati al decentramento, ma affermare che l'intervento regolatorio locale deve essere giustificato da ragioni economiche.

Ai fini del nostro lavoro ipotizzeremo che l'applicazione delle norme del decreto conduca ad un effettivo recupero di benessere⁹. Ferma questa ipotesi, valuteremo le conseguenze dell'uso della leva istituzionale dell'autonomia come concretamente adoperata dal Governo siciliano.

Nella nostra formalizzazione, il semplice utilizzo della leva conduce ad una sicura rinuncia ad una parte almeno del recupero di benessere perseguito.

2. Il decreto Bersani

Notoriamente la teoria economica associa una perdita di benessere collettivo all'esistenza di ostacoli alla concorrenza. Per rimediare ad essa si legittima allora un intervento regolatorio, giustificato dall'esistenza di un *trade-off* (di cui l'altro polo sia, ad esempio, la sicurezza dei prodotti¹⁰), dalla particolare struttura dei costi di produzione o dall'esistenza di esternalità, costi di transazione o asimmetrie informative.

Sovente i "decisioni politici" italiani vengono criticati per interventi che sembrano non trovare alcuna giustificazione. Tracce di queste critiche si

potere di promuovere in via diretta questione di costituzionalità contro leggi nazionali. L'autonomia può essere utilizzata per aumentare l'incidenza della norma nazionale, e non solo per arginarla, ma qui ci occuperemo esclusivamente della sua dimensione *negativa*, la sola ad emergere dal testo del ricorso.

⁸ Sentenza n. 430/2007 pubblicata il 19/12/2007 (il ricorso veniva proposto nell'ottobre dell'anno precedente, cfr. nota).

⁹ Ipotesi peraltro sostenuta dal governatore della Banca d'Italia nella sua relazione 2007: "(...) l'azione liberalizzatrice ha compiuto progressi. Nei servizi professionali le iniziative avviate nel 2006 hanno portato la regolamentazione italiana, che era la più restrittiva del mondo avanzato, su livelli vicini alla media. Nel campo delle attività commerciali l'azione va proseguita, radicando non solo nella legge, ma anche nella prassi, il principio che i punti di vendita non devono essere razionati sul territorio se non per valide ragioni di tutela ambientale; assicurando la piena applicazione di questo principio a livello regionale e locale." Considerazioni finali, Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma, 31 maggio 2007, p. 11, http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2007/cf/cf06/cf06_considerazioni_finali.pdf.

¹⁰ V., *infra*, pag. 5.

rinvengono, tanto in letteratura quanto nel dibattito più recente, in merito a distribuzione dei farmaci, attività libero professionali e intellettuali¹¹, aziende locali¹².

Preceduto da numerosi interventi dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato¹³, il decreto legge numero 22 del 4 luglio 2006, anche noto come *decreto Bersani*, recepisce alcuni di questi argomenti e propone un “rilancio economico e sociale”¹⁴ attraverso l’eliminazione di un complesso di regole ritenute ingiustificate.

Il decreto si compone di quattro titoli; la nostra attenzione si rivolge però solo al primo¹⁵, perché il Governo siciliano ha contestato l’applicabilità di tre disposizioni ivi contenute: gli articoli 3, 5 e 13 del decreto, sui quali è necessario ora soffermarsi.

Il primo comma dell’art. 3 abroga le disposizioni che, per le attività libero professionali e intellettuali, prevedono:

- a) l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime e il divieto di pattuire compensi legati al raggiungimento degli obiettivi;
- b) il divieto di svolgere pubblicità informativa;
- c) il divieto di fornire servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti.

Si tratta, evidentemente, di una norma che rimuove ostacoli alla concorrenza introdotti da una precedente regolamentazione: la fissazione di tariffe minime alle prestazioni professionali era infatti un limite al raggiungimento dell’uguaglianza tra prezzo e costo medio; la rimozione del divieto di svolgere pubblicità è teso a superare asimmetrie informative e ad accelerare il processo di abbassamento dei prezzi; la lettera c) consente di ridurre i costi di produzione del servizio grazie a fenomeni di economie di scala.

¹¹Cfr. Marchesi D., *Litiganti, Avvocati e Magistrati: Diritto ed Economia del Processo Civile*, Il mulino, Bologna, 2003.

¹²“In Italia, la distribuzione al dettaglio dei farmaci è caratterizzata da un assetto anticoncorrenziale. La Commissione europea vede il nostro paese secondo solo alla Grecia per sovraregolamentazione del comparto e al primo posto per ricavo medio sulla singola unità di farmaco: oltre il 34 per cento in più della media dell’Unione europea e oltre l’80 per cento in più del Regno Unito.” Bonassi C., Pammolli F., Salerno N. C., *Metti una Farmacia tra Antitrust e Corte Costituzionale*, www.lavoce.info, 14 febbraio 2007. Ancora: “Quasi sempre, l’ente locale che bandisce la gara è anche proprietario di una delle aziende che vi partecipano. È facile prevedere qual è l’esito della gara. Perché vi sia vera concorrenza, occorre costringere i governi locali a cedere la proprietà delle aziende municipali o regionali nel settore dei trasporti (il che non vuol dire vendere anche la rete). Ma questi non lo vogliono fare, per evitare di scontentare i dipendenti pubblici che lavorano in questo settore.” Tabellini G., *Le Riforme Partono da Taxi e Farmacie*, *Il sole* 24 ore, 9 febbraio 2006, pp. 1 e 6.

¹³ Cfr., in particolare, le segnalazioni AS311 del 13/09/2005; AS312 del 14/09/2005 e AS298 del 27/04/2005. In senso analogo la relazione 2007 del Presidente dell’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato: “Nel commercio la mancata liberalizzazione è da ascrivere all’atteggiamento protezionistico di molte Regioni.” in www.agcm.it.

¹⁴ Il decreto è stato convertito con legge numero 248 del 4 agosto 2006 ed è intitolato *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale*.

¹⁵ Che reca misure “per garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea ed assicurare l’osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore, in relazione all’improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell’economia e dell’occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro.” (art. 1)

Il secondo comma esclude l'applicazione del primo alle professioni rese nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale e, insieme ai due commi successivi, ne assicura l'operatività adeguando e rimuovendo le norme eventualmente in contrasto. In particolare viene modificato l'art. 2233 del codice civile, che prevedeva la nullità di accordi tra avvocati e clienti in qualunque forma redatti.

Il comma 1 dell'art. 5 stabilisce che determinati esercizi commerciali possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica. In precedenza la vendita di tali prodotti era consentita alle sole farmacie, e non si permetteva la presenza sul mercato dei numerosissimi offerenti necessari alla realizzazione di una forma di concorrenza. Poiché un numero relativamente basso di imprese favorisce la collusione (e l'offerta di farmaci a prezzi maggiori dei costi medi), una norma che consente ai rivenditori di immettersi sul mercato accresce la concorrenza (rendendo più difficile la collusione e) riducendo i prezzi.

Il comma 2 risponde ai rischi collegati alle facilitazioni di vendita di prodotti potenzialmente pericolosi come i farmaci¹⁶, imponendo un controllo da parte degli stessi professionisti che lo assicurano nelle farmacie. Cade così l'ipotesi di esistenza di un *trade off* tra qualità del prodotto e concorrenza.

Ancora, il comma 3 prevede che ciascun distributore determini liberamente lo sconto purché esso risulti leggibile e chiaro al consumatore e sia praticato a tutti gli acquirenti. Qui il fine è addirittura dichiarato: il distributore al dettaglio determina liberamente lo sconto innescando una competizione benefica.

Al quarto comma si abroga (per i medicinali non ammessi a rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale) una norma che contribuiva indirettamente all'innalzamento dei costi obbligando chi commerciava farmaci all'ingrosso a detenere almeno il 90 per cento delle specialità in commercio. Un obbligo del genere imponeva ai rivenditori all'ingrosso di farmaci costi molto alti, che inevitabilmente si riflettevano sui prezzi al dettaglio. Avere eccettuato le moltissime specialità non rimborsate dal Servizio Sanitario Nazionale contribuisce alla riduzione dei costi - e quindi dei prezzi - dei grossisti, e di riflesso anche dei costi - e dei prezzi - dei dettaglianti.

I commi da 5 a 6-ter modificano la legge 8 novembre 1991, n. 362¹⁷ consentendo ad esempio: a) alle società cooperative a responsabilità limitata la titolarità dell'esercizio di farmacie; b) la partecipazione a più farmacie da parte di società e professionisti; c) la gestione della farmacia da parte di farmacisti iscritti ad un albo diverso da quello della provincia in cui ha sede la farmacia.

Il comma 7 abroga infine "il comma 2 dell'articolo 100 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219"¹⁸ troncando così l'incompatibilità tra attività di distribuzione all'ingrosso e di fornitura al pubblico di medicinali.

L'ultima disposizione contestata dalla Regione siciliana è l'art. 13 del decreto che, sotto la rubrica "Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza", obbliga le società a capitale interamente pubblico o misto a operare esclusivamente con gli enti

16 "La vendita di cui al comma 1 e' consentita durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e deve essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. Sono, comunque, vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci."

17 Norme di riordino del settore farmaceutico.

18 Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica), codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE.

costituenti o partecipanti o affidanti, senza poter svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, e senza poter partecipare ad altre società o enti¹⁹.

La disposizione giova alla concorrenza sotto due punti di vista. Anzitutto, le imprese anche solo partecipate possono contare sull'intervento pubblico per ripianare i propri debiti, e quindi sono potenzialmente in grado di produrre e vendere anche sotto costo; in secondo luogo esse dispongono di un patrimonio di reputazione superiore, potendo vantare uno stretto legame con gli enti pubblici, che falsa il gioco della concorrenza.

3. La leva istituzionale dell'autonomia: il ricorso della Regione siciliana

Il *decreto Bersani* ha, dunque, rimosso barriere legislative alla concorrenza che erano fino ad allora valse per l'intero territorio nazionale; come abbiamo già visto, l'unico interesse economico di una Regione a mantenere *in loco* alcune di quelle barriere consiste nell'esistenza di disomogeneità territoriali che si riflettono nei rispettivi mercati e richiedano un intervento *autonomo* da quello centrale.

Purtroppo, però, di tali disomogeneità di mercato non v'è traccia nel ricorso del Presidente della Regione siciliana, che argomentava da un punto di vista strettamente formale senza dar conto di alcuna differenza economica territoriale che giustifichi un intervento diversificato.

In data 12 ottobre 2006 il Presidente della Regione siciliana si è rivolto alla Corte Costituzionale per impedire che gli articoli 2, 5 e 13 del decreto convertito potessero applicarsi anche nel territorio della Regione. Vi si sostiene che le norme violino i confini costituzionali dell'autonomia regionale.

Il ricorso denuncia anzitutto l'illegittimità dell'art. 2 del decreto²⁰ per contrasto con l'art. 117 comma 3 della Costituzione, che elenca le materie di *competenza concorrente*²¹ tra Stato e Regioni.

Se il ricorso fosse stato accolto la norma sarebbe stata cancellata e quindi resa inapplicabile sull'intero territorio nazionale perché ritenuta contrastante con una norma costituzionale posta a tutela dell'autonomia di *tutte* le regioni.

Continua il ricorso: “Anche l'art. 5 (...) contiene delle disposizioni di dettaglio in materia di organizzazione del servizio farmaceutico che si pongono in

¹⁹ “Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, ne' in affidamento diretto ne' con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti. Le società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria prevista dal testo unico di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, sono escluse dal divieto di partecipazione ad altre società od enti.” (comma 1 art. 13)

²⁰ La Regione siciliana lamenta che “l'articolo in esame contenga una serie di disposizioni di dettaglio che confliggono con il suindicato parametro costituzionale dell'art. 117, terzo comma della Costituzione ledendo la potestà legislativa attribuita dalla suindicata norma costituzionale”, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 1^a serie speciale – n. 47/2006, p. 94.

²¹ Nelle materie di competenza concorrente, previste dall'art. 117 comma 3 della Costituzione, lo Stato ha il potere di stabilire legislativamente i soli principi fondamentali di una materia, mentre il resto della disciplina compete alle Regioni: *cf.* Bartole, Bin, Falcone, Tosi, *Diritto Regionale dopo le Riforme*, il Mulino, 2003, pp. 146-147.

contrasto con il disposto dell'art. 117, terzo comma della Costituzione (...)”. Come nel caso precedente, l'accoglimento del ricorso in questo punto avrebbe eliminato gli effetti economici della norma dall'intero territorio nazionale.

Il ricorso non si limita tuttavia a lamentare la violazione di norme costituzionali che riguardino tutte le regioni: la cancellazione della norma era infatti chiesta anche per contrasto con le norme costituzionali contenute nello Statuto siciliano²². L'accoglimento del ricorso in questo punto, cioè per contrasto della norma con lo Statuto siciliano, avrebbe condotto alla sua inapplicabilità nel solo territorio della Regione.

Anche sull'art. 13 la denuncia del Presidente della Regione è duplice: si lamenta la violazione di norme costituzionali a valenza nazionale (art. 41, 1° e 3° comma, e art. 3 della Costituzione) e a valenza regionale (art. 17, *lett. i* e *lett. p* dello Statuto siciliano).

Qualora il ricorso fosse stato accolto e riconosciuto il contrasto del decreto con le prime, si sarebbe impedito il recupero di benessere consentito dalle norme di liberalizzazione a tutto il territorio nazionale; l'accoglimento del ricorso per contrasto con le seconde, invece, avrebbe determinato un mancato recupero di benessere per il solo territorio siciliano.

Ma perché un decisore utilizza poteri che possono ridurre o ritardare l'aumento del benessere nel proprio territorio quando non vi siano differenze locali che lo richiedano?

Il decisore locale sceglie, come ogni altro agente economico, quel che è meglio per sé: adotta una strategia massimizzante del proprio benessere muovendo la leva fino al punto in cui la rendita marginale che si produce (e della quale si approprierà) supera il costo da sopportare.

In assenza della politica nazionale di liberalizzazione si produce una rendita di monopolio in favore di certi soggetti (nel nostro caso in favore di professionisti, farmacisti, enti); la politica nazionale può intervenire eliminando questa rendita, ma un decisore locale - dotato di idonei poteri di autonomia - può paralizzare l'intervento.

Dal canto loro, i beneficiari della rendita sono interessati a mantenere la posizione di mercato, e disposti ad investire la rendita relativa fino al suo esaurimento. Il decisore locale può trarre beneficio da questa situazione: può trovare conveniente sopportare dei costi per paralizzare il provvedimento nazionale e trarre vantaggi dall'esistenza della rendita. Egli, all'esito di un confronto tra costi e benefici marginali, muoverà la leva per consentire un certo livello di rendita, della quale si approprierà per intero; precisamente, contrasterà la politica nazionale fino al punto in cui il costo di appropriazione eguaglia il beneficio marginale della stessa.

²² *“Sempre in ordine alla norma in esame”, l'art. 5, “ si rileva che la stessa configge con l'art. 17, lett. b) e c) dello statuto siciliano che attribuisce alla competenza concorrente della regione siciliana le materie dell'igiene e sanità pubblica e dell'assistenza sanitaria riconducibili al più vasto ambito della «tutela della salute» di cui all'art. 117 terzo comma della Costituzione”* E poi: *“Sotto altro profilo si rileva che, qualora la disposizione in commento volesse ricondursi al settore del commercio in quanto recante disposizioni relative alle modalità di distribuzione dei farmaci, sarebbe ravvisabile l'ulteriore violazione del parametro di cui all' art. 14, lett. d) dello statuto che attribuisce alla competenza esclusiva del legislatore regionale la materia del commercio”*.

Il beneficio consiste nel ritorno politico dell'utilizzo della rendita: il decisore se ne appropria per mantenere (o accrescere) il consenso e, per tale via, il proprio potere politico.

In particolare, è possibile distinguere tre forme di appropriazione: l'appropriazione diretta, l'appropriazione indiretta e la cattura del consenso.

L'appropriazione diretta della rendita si riduce sostanzialmente ad un reato: il titolare della rendita è disposto a spenderla interamente per il permanere del suo privilegio, così *paga* il decisore affinché muova la leva.

Anche l'appropriazione indiretta consiste nel trasferimento di una somma di denaro, ma in modo che non si integrino gli estremi di reato: il titolare della rendita potrebbe ad esempio utilizzarla per finanziare la campagna elettorale del decisore o altre iniziative politiche che lo avvantaggino elettoralmente.

La cattura del consenso consiste nel sostegno elettorale che i titolari della rendita assicurano al decisore: mentre i vantaggi di una liberalizzazione sono spesso tanto rarefatti da essere difficilmente percepiti nell'immediato dal singolo consumatore/elettore, la sottrazione di una rendita è invece immediatamente visibile a chi ne era titolare. Al fine di mantenere la rendita, allora, i beneficiari si organizzeranno assicurando il proprio sostegno elettorale o minacciando di sottrarlo. In questo caso l'appropriazione ha ad oggetto non la rendita in sé, monetariamente quantificabile, ma una sua trasformazione diretta in consenso²³. Quando i titolari delle rendite sono elettori per qualche motivo *cruciali* per l'esito dell'elezione, il loro sostegno potrebbe risultare fondamentale: possono trasformarsi in veri e propri *grandi elettori* locali, il cui sostegno al momento del voto può risultare determinante.

La composizione del costo di appropriazione è più articolata.

Oltre ad eventuali costi di attivazione della leva (ad esempio correlati all'elaborazione del ricorso) andranno affrontati quelli di transazione: è infatti necessario individuare i beneficiari della rendita e raggiungere con essi l'accordo per il quale, in cambio del mantenimento della posizione privilegiata sul mercato, cederanno la rendita.

A questi vanno aggiunti i costi derivanti dalla ritorsione del decisore centrale, la cui politica viene frustrata da quello locale. Tale ritorsione avverrà qualunque sia il colore politico del decisore nazionale, ma l'eventuale identità di colore tra decisore nazionale e locale è un fattore che influisce sul costo: il politico locale subirà una ritorsione istituzionale in ogni caso (ad esempio in termini di tagli ai trasferimenti, di mancata realizzazione di infrastrutture, più in generale in termini di ostracismo realizzato con i poteri discrezionali del governo centrale), ma se frustra una politica varata dal proprio schieramento sopporterà ulteriori ritorsioni (dunque ulteriori costi) per avere limitato l'efficacia di una politica adottata dal proprio partito; ad esempio, potrebbe non ottenere la candidatura, alla stessa carica o ad una diversa, che passi per il sostegno del proprio partito.

Infine c'è la perdita di consenso che segue la decisione, e anche qui esistono variabili che influiscono sulla dimensione del costo. La perdita di consenso, infatti, può essere più o meno estesa a seconda dell'informazione (quanto gli elettori sono consapevoli della ricaduta economica della decisione? Come giudicherebbero un caso di cattura del consenso? E come uno di appropriazione diretta?) e della prossimità temporale al momento del voto (più lontano esso è, più

²³ Emerge qui ovviamente la necessità di convertire il consenso in una misura omogenea alla rendita, per calcolare il beneficio in funzione di un modello che ne comprenda l'andamento.

i consumatori hanno tempo per valutare l'impatto della decisione e maturare dissenso). Nel particolare caso dell'appropriazione diretta, il decisore dovrà affrontare un costo ulteriore, necessario a prevenire (ed eventualmente sopportare) la reazione dell'ordinamento.

Il decisore locale individuerà una certa intensità di utilizzo della leva in corrispondenza della quale i benefici marginali uguagliano i costi marginali; quell'intensità corrisponde a sua volta ad un'entità di rendita che il decisore consentirà che si produca per appropriarsene. Quel grado di utilizzo della leva dell'autonomia massimizza il benessere del decisore, ma il fatto stesso che una rendita si produca riduce il benessere collettivo, e tanto basta per concludere che l'utilizzo dei poteri di autonomia conduca a risultati inefficienti.

4. Una formalizzazione

Procediamo ora ad una formalizzazione di quanto abbiamo visto fin qui premettendo le seguenti assunzioni:

- nei mercati considerati esistono ostacoli alla concorrenza;
- tali ostacoli vengono efficacemente rimossi dalla normativa nazionale permettendo un recupero di benessere;
- questo recupero può esser vanificato o ridotto dal decisore locale attraverso l'utilizzo di poteri di autonomia il cui livello dipende dall'esito di un calcolo di costi e benefici.

Indichiamo con $-A$ la perdita di benessere in un settore in cui esistono ostacoli alla concorrenza e sul quale lo Stato nazionale interviene per rimuoverli. Il recupero di tale benessere sarà A (misura dell'incremento di benessere collettivo atteso dal decisore nazionale) dato dalla somma, per ogni periodo successivo all'introduzione della legge, del massimo incremento possibile di benessere in ciascun mercato regionale. Se, come nel caso italiano, le autonomie territoriali sono venti, avremo

$$A = \sum_{i=1}^{20} A_i.$$

dove A_i rappresenta il recupero della perdita per una qualunque regione in ciascun tempo della vigenza della norma, cioè

$$A_i = \sum_{t=1}^N A_{it}.$$

Trascuriamo, per semplicità, l'esistenza di un tasso di sconto e, sempre per semplicità, assumiamo che l'impatto del provvedimento nazionale sia pieno ed immediato, che cioè i benefici comincino a decorrere per intero e dall'istante immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge.

Se al decisore locale è attribuito il potere di intervenire sull'applicazione della norma nazionale, il recupero effettivo della perdita (\bar{A}) potrebbe essere diverso da (sarà sempre minore o uguale a) quello atteso. Nel singolo territorio infatti

$$\bar{A}_{it} = A_{it} \beta_{it}$$

con

$$0 \leq \beta_{it} \leq 1.$$

β misura il grado di utilizzo della leva dell'autonomia. Una volta stabiliti normativamente i confini di β (la sua misura potenziale), spetterà al decisore regionale muovere la leva entro i limiti di minimo e massimo prefissati e attribuire a β un valore determinato. Se, ad esempio, l'ordinamento attribuisce all'autonomia locale un potere pieno ed illimitato in ordine all'applicabilità di una certa politica, il decisore regionale sarà libero di muovere la leva tra gli estremi di 0 e 1 per ogni tempo; mentre, se i suoi poteri non sono pieni, la leva oscillerà tra un minimo $\alpha > 0$ ed un massimo di 1, potendo impedirsi così solo in parte l'estensione della politica nazionale al territorio subnazionale.

Abbiamo premesso che l'intervento di liberalizzazione determina un beneficio (in termini di recupero di benessere). Se la leva resta immobile ($\beta = 1$) tale beneficio si riverserà per intero sul territorio ($\beta = 1 \rightarrow A \cdot \beta = A$); altrimenti lo farà solo parzialmente ($\beta < 1 \rightarrow A \cdot \beta = A - z$). Ecco perché abbiamo assegnato all'immobilità della leva il valore di 1, e non quello di 0 come apparirebbe più intuitivo.

L'intensità dell'autonomia ed il suo grado di utilizzo possono variare (e con essi la misura di β) nello spazio e nel tempo, sia per il differente grado di autonomia riconosciuto alle diverse Regioni, che per i mutamenti temporali nell'utilizzo dei poteri di autonomia da parte dei decisori regionali (β_{it} può essere diverso da $\beta_{j\tau}$, con $i, j = 1, \dots, 20$ e $t, \tau = 1, \dots, N$).

Anche se il ricorso della Regione non sospende l'applicabilità della legge, è tuttavia ragionevole ritenere che un'impresa che voglia accedere ad un mercato non affronterà i costi necessari a competere fino a quando non sia certa la rimozione dei relativi ostacoli. Così la proposizione del ricorso scoraggia gli imprenditori ad investire perché, ove esso venga effettivamente accolto, l'investimento andrebbe perduto; se viceversa il ricorso venisse respinto, l'efficacia della legge sarebbe sì piena ma solo a partire dall'istante successivo alla decisione. Al tempo 1, cioè,

$$\beta_{i1} = 0$$

Per tutto il primo periodo, dunque, l'utilizzo della leva istituzionale, del tutto indipendentemente dalla fondatezza del ricorso, rende nullo il recupero della perdita: infatti

$$\beta_{i1} = 0 \rightarrow \bar{A}_{i1} = A_{i1} \beta_{i1} = 0$$

Se poi la leva fosse neutralizzata e β_i "costretto" all'uguaglianza con l'unità (se, per ipotesi, la corte respingesse interamente il ricorso), il recupero della perdita sarebbe pieno. Questa pienezza dell'effetto voluto, però, decorrerà solo a partire dal periodo successivo e il recupero effettivo sarà inferiore a quello potenziale, perché

$$\beta_{i1} = 0 \rightarrow \bar{A}_i = A_{i1} \beta_{i1} + \sum_{t=2}^N A_{it} \beta_{it} < A_i$$

e, per questa via, anche il recupero effettivo sul territorio nazionale sarà inferiore:

$$\bar{A} < A$$

Lo stesso tempo necessario alla Corte per decidere il ricorso e definire i rispettivi ruoli tra Stato e Regioni costituisce allora un vantaggio per il titolare della rendita e un correlativo svantaggio (sebbene l'uno e l'altro forse temporanei) per il resto della collettività.

Quando la leva istituzionale non esiste (il territorio non ha autonomia in una certa materia), o non viene utilizzata, β_i è uguale a 1, la legge nazionale ha piena applicazione e \bar{A}_i è uguale a A_i . Quando, viceversa, la leva esista e sia azionata anche minimamente, la dimensione del recupero effettivo sarà sempre inferiore a quello potenziale.

Abbiamo delineato la sola struttura del problema, isolando la variabile e formalizzando il problema di scelta. Sono appena le basi per un futuro modello che descriva l'andamento di costi e benefici dell'appropriazione della rendita. Tale modello dovrà individuare l'uguaglianza tra costi e benefici marginali del decisore locale, cui corrisponda una certa intensità nell'uso dei suoi poteri di autonomia.

Resta poi da comprendere la disomogeneità territoriale nell'uso della leva: per quale motivo, di fronte alla stessa politica nazionale, la leva viene utilizzata in alcune regioni e non in altre?

La nostra idea è che esistano spiegazioni locali della diversità di comportamento di decisori locali egualmente razionali; queste, influenzando in modo diverso i costi e i benefici dell'appropriazione, modificano da un territorio all'altro l'utilizzo della leva e il livello ottimo di appropriazione. Occorrerà isolare anche tali fattori, e formulare alcune ipotesi sull'andamento dei costi e dei benefici originati dall'attuale sistema di autonomia, per disegnare un modello che suggerisca al legislatore nazionale come intervenire per correggere un uso inefficiente della leva istituzionale.

5. Conclusioni

Abbiamo mostrato che, nel rapporto tra enti territoriali italiani di diverso livello, esistono regole che non impediscono un uso distorsivo della leva dell'autonomia.

Le considerazioni sulle perdite che ne possono derivare andranno sviluppate attraverso la costruzione di un modello che tenga conto delle scelte del decisore locale e delle disomogeneità che paiono manifestarsi nel territorio italiano.

Non era nostro obiettivo valutare la fondatezza delle motivazioni addotte nel ricorso della Regione, che sono state respinte dalla Corte Costituzionale. Ci premeva piuttosto mostrare che quel ricorso è stato proposto, che è stato necessario del tempo per deciderlo e che poteva astrattamente essere accolto. Tali circostanze, in assenza di fallimenti del mercato, conducono necessariamente ad un risultato inefficiente: se non esistono ragioni economiche a favore di un

intervento regolatorio dell'autonomia locale, e non una parola era presente in tal senso nel ricorso della Regione siciliana, usare quel potere significa rendersi *autonomi* soltanto *dal* benessere del restante territorio nazionale.

Anche quando non esistano ragioni economiche a sostegno dell'autonomia, però, egualmente quella leva *può* essere azionata, financo mossa da interessi personali o corporativi, e ciò necessariamente riduce l'atteso recupero di benessere. Ciò significa che le regole con cui è congegnata l'autonomia regionale italiana lasciano spazio ad opportunismi che possono frenare lo sviluppo.

Riferimenti Bibliografici

Alesina A., Spolare E., *On the Number and Size of Nations*, Quarterly Journal of Economics, 1997, 112, 1027-56.

Bartole, Bin, Falcone, Tosi, *Diritto Regionale dopo le Riforme*, il Mulino, 2007.

Baranzini M e Scazzieri R. *Institutions in Economic Theory*, in *The Economic Theory of Structure and Change*, Cambridge University Press, 1990, 243-267.

Barca F. et Al. (a cura di), *Federalismo, Equità e Sviluppo*, Il Mulino Bologna 2006.

Besley T., Coate S., *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a Political Economy Approach*, Journal of Public Economics, 2003, 87, 2611-37.

Bonassi Pammolli Salerno, *Metti una Farmacia tra Antitrust e Corte Costituzionale*, www.lavoce.info, 14 febbraio 2007.

Breton A., Scott A., *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press 1978.

Cooter, R.D., *The Strategic Constitution*, Princeton university press, 2000.

Eusepi, G. *Asimmetria Fiscale e Sovradimensionamento Burocratico*, Rassegna di lavori dell'Isco, Roma, Anno XI n. 3 1994 pp. 55-107.

Madison J., *Federalist10*, in Bennett W., *American Theories of Federalism*, University of Alabama press, Birmingham 1964

Marchesi D., *Litiganti, Avvocati e Magistrati: Diritto ed Economia del Processo Civile*, Il mulino, Bologna, 2003.

Montesquieu Ch. L., *Esprit de Loi*, in *Ouvres Complete de Montesquieu*, t.1, Masson A. (a cura di), Paris, Nagel, 1950-55.

North, D.C., *Istitutions, Istitutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Iovanovich Inc., New York, 1972.

Oates, Wallace E. and Schwab, Robert M., *Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, 35, *Journal of Public Economics*, 1986, 333.

Pauly M.V., *Income Redistribution as a Local Public Good*, in *journal of public economics*, febbraio 1973, vol.2.

Rose-Ackerman, S., *Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic*, *Journal of Political Economy*, 89, 1981, 152-165.

Tabellini G., *Le Riforme Partono da Taxi e Farmacie*, *Il sole 24 ore*, 9 febbraio 2006.

Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditure*, *Journal of Political Economy*. 1956, 416.

Tocqueville A., *De la Démocratie en Amérique*, Garnier Flammarion, Paris, 1981.