

Gli effetti del decentramento della spesa pubblica in sanità ed istruzione sulla crescita economica

Gaetano Stornaiuolo

Maria Rosaria Alfano

*Dipartimento di Diritto ed Economia
Seconda Università degli Studi di Napoli*

Abstract

La letteratura empirica evidenzia risultati incerti circa il legame diretto tra il decentramento e la crescita economica. Questo studio intende proporre una metodologia che tenti di superare i limiti che hanno determinato tali esiti ambigui, utilizzando l'approccio della crescita endogena di Barro (1990), modificato secondo l'approccio di Zhang e Zou (1997, 2001) che permette di scomporre la spesa pubblica tra i vari livelli di governo e tra i settori. I risultati che derivano dall'applicazione, anche se non definitivi, permettono alcune prime riflessioni relative agli effetti sul PIL del grado di decentramento delle funzioni nella sanità e nell'istruzione. Partendo da questi dati ricavati in quattro paesi federali si sono individuate le forme di *governance* delle stesse funzioni tra i vari livelli di governo che si sono rivelate più adeguate alla crescita. Il metodo applicato, una volta perfezionato da successive modifiche, potrebbe essere utilizzato per individuare la corretta ripartizione delle funzioni ai fini dello sviluppo e le forme di relazioni e di raccordo tra i vari livelli di governo sia nei paesi federali che in quelli con sistemi unitari.

JEL classification: E62, H2, H4, O4, R5

Keywords: Federalismo, Crescita, Spesa pubblica, Sanità, Istruzione

1. Introduzione

Lo studio della relazione tra il decentramento fiscale e la crescita economica costituisce un tema di analisi ritenuto, fino a qualche decennio fa, secondario rispetto al tema dell'individuazione del ruolo della spesa pubblica complessiva sulla crescita economica¹. Ciò ha condizionato lo stato attuale della letteratura sul decentramento fiscale che è caratterizzato da una scarsità di studi empirici e, soprattutto, da risultati non definitivi ed ambigui circa l'impatto della spesa (o dell'entrate) dei governi sub-nazionali sullo sviluppo economico dell'intero paese. In particolare, le ricerche non permettono di confermare le tesi legate agli approcci teorici del federalismo tradizionale (Oates, 1993) e della Public Choice (Brennan e Buchanan, 1980; Quian e Weingast, 1997) sull'esistenza di un legame positivo tra il grado di autonomia del governo decentrato ed il tasso di sviluppo sia nei paesi sviluppati che nei paesi in via di sviluppo.

Questo studio rivede in modo sintetico alcune di queste ricerche (par.2) e ricava da esse indicazioni utili per il superamento dei limiti che ne hanno determinato gli esiti ambigui. Il lavoro propone una metodologia che, anziché andare alla ricerca di una relazione potenziale positiva tra la forma istituzionale del federalismo e la crescita economica di un paese, intende, invece, individuare la ripartizione delle singole funzioni tra l'ente centrale e gli enti di diverso livello di governo e le forme di *governance* delle stesse che siano più adeguate alla crescita del tasso di sviluppo (par.3). Il primo passo per la costruzione di quest'approccio tenterà di superare l'inadeguatezza dell'indicatore tradizionale del grado di decentramento (spesa decentrata su spesa complessiva o entrate autonome

* Sebbene l'articolo sia frutto del lavoro comune degli autori, la stesura dei par. 1,2,3,4,5,9 è da attribuire a Gaetano Stornaiuolo, mentre quella dei par. 6,7,8 a Maria Rosaria Alfano. L'elaborato è parte della Ricerca Prin, "Sviluppo economico del Mezzogiorno e nuove teorie della crescita: dinamica strutturale e trappola del sottosviluppo; federalismo e sviluppo regionale".

¹ Per quanto riguarda le ricerche empiriche sul ruolo della spesa pubblica, ricordiamo alcuni risultati, talvolta, contrastanti di precedenti lavori. Aschauer (1989) e Barro (1990) hanno riscontrato che una crescita della spesa in consumi del governo centrale è correlata negativamente con la crescita del reddito pro capite. Devarajan, Swaroop, e Zou (1996) hanno riscontrato che, mentre una crescita della spesa corrente centrale ha un effetto positivo e statisticamente significativo sulla crescita, la componente della spesa pubblica in conto capitale ha un impatto negativo sulla crescita pro capite. Altri ricercatori, infine, hanno riscontrato che le spese pubbliche infrastrutturali hanno avuto un impatto positivo e significativo sulla crescita (Easterly e Rebelo, 1993).

su entrate complessive) utilizzato in molte ricerche empiriche, accompagnando tale indice con lo studio della struttura costituzionale che specifica il modello di federalismo dei paesi da noi selezionati (par.4). Lo studio dei modelli federali è pregiudiziale per la nostra analisi perché permette di individuare l'ente istituzionale che in base alla normativa costituzionale ha il diritto di decidere il livello di fornitura nell'allocazione delle risorse e di distinguerlo dall'ente che ha il diritto ad operare l'effettivo decentramento della spesa: nei quattro paesi che consideriamo, sebbene tutti federali, gli enti ai quali sono assegnati i due compiti di fornitura e di gestione sono diversi. Il secondo elemento per la costruzione del nostro approccio consiste nella verifica dell'effettiva responsabilità dei livelli di governo nelle particolari funzioni della sanità e dell'istruzione (parr. 5 e 6). Nel par.7 verrà applicato il modello allo scopo di studiare gli effetti del federalismo in sanità e nell'istruzione sulla crescita economica. Per questa verifica empirica utilizzeremo l'approccio della crescita endogena di Barro (1990), modificandone però il modello sostituendo all'input spesa pubblica totale la sua ripartizione tra i livelli di governo e tra i settori (spesa sanitaria e istruzione) (Zhang e Zou, 2001). Il par. 8 riporta l'analisi dei risultati dell'applicazione ed il par.9 elenca alcune conclusioni del lavoro.

2. La verifica empirica della relazione tra federalismo e crescita: una breve rassegna

Le conclusioni delle ricerche più recenti conducono a risultati incerti circa la presenza di un legame diretto tra il decentramento e la crescita economica, sia quando l'analisi si riferisce a singoli stati che quando si opera su un raggruppamento di stati.

a) L'analisi per singoli stati

Zhang e Zou (1997) hanno riscontrato che alcune misure del decentramento sembrano avere un effetto positivo significativo sulla crescita regionale in India. Gli stessi autori hanno rilevato, invece, un effetto negativo significativo della spesa decentrata sulla crescita economica nelle province cinesi (Zhang e Zou, 1998). Quest'ultimo risultato è in contrasto con la ricerca di Lin e Liu (2000), la quale rileva un effetto positivo tra la maggiore autonomia concessa alle province cinesi e la crescita economica.

Le ricerche empiriche effettuate per gli Stati Uniti da Xie, Zou e Davodi (1999) mostrano che il decentramento fiscale è associato con una più bassa crescita economica. Anche il lavoro di Akai e Sakata (2002) mostra che, se il decentramento è misurato dal rapporto tra le entrate proprie sulle entrate complessive dei singoli Stati, il federalismo non mostra effetti significativi sulla crescita. Anche per la Germania, infine, le ricerche conducono a risultati controversi. Da un lato, l'analisi di Berthold, Drews e Thode (2001) trova una relazione inversa tra l'ammontare dei trasferimenti orizzontali (tra i Länder) e verticali (tra Bund e Länder) e la crescita del GDP pro capite dei Länder; dall'altro lato, una recente ricerca di Behnisch, Büttner e Stegarescu (2002) riscontra un effetto positivo tra la quota di spesa erogata da ciascun Land e la crescita della produttività dell'intero paese.

b) L'analisi per raggruppamenti di stati

Anche nelle ricerche effettuate per gruppi di paesi si ritrovano risultati controversi e non definitivi. L'analisi di Davoodi e Zou (1998) rileva che il decentramento fiscale è associato con una più bassa crescita economica per un ampio gruppo di paesi sia in via di sviluppo, sia in paesi con economie sviluppate. L'analisi di Woller e Phillips (1998), a sua volta, non trova una relazione statisticamente significativa e robusta tra il decentramento fiscale e la crescita economica per un gruppo di paesi in via di sviluppo.

La ricerca effettuata da Martinez-Vazquez e McNab (2002) si discosta di poco dai precedenti risultati, trovando una relazione negativa tra gradi di decentramento della spesa e la crescita

economica per un gruppo di paesi sviluppati ed una relazione positiva per alcuni paesi in via di sviluppo o in via di transizione.

La ricerca di Yilmaz (2000) effettuata su paesi con sistemi unitari (17) e su paesi con sistemi federali (13) rileva un risultato sicuramente non atteso da chi vede il federalismo come motore della crescita: il decentramento della spesa a favore degli enti sub-nazionali rileva effetti positivi sulla crescita più rilevanti nei paesi con sistemi unitari che in quelli con sistemi federali, anche se nei primi il livello di autonomia effettiva nell'erogazione della spesa è certamente inferiore.

Le analisi di Thiessen, infine, contrastano con le indicazioni precedenti, specie quelle di Martinez-Vazquez e McNab: la prima ricerca di Thiessen (2000) ha rilevato una positiva relazione tra decentramento e crescita per un insieme di nazioni ad alto e a medio reddito dell'Europa dell'Ovest; l'ultima ricerca (2003) mostra una relazione positiva nei paesi ad alto reddito tra la crescita della spesa decentrata ed il GDP reale pro capite.

I risultati delle ricerche esaminate, sebbene non conclusivi con riferimento dell'effetto potenziale del decentramento sulla crescita economica, forniscono, tuttavia, indicazioni sui differenti aspetti della stessa relazione. La prima indicazione deriva dalla constatazione che se la dimensione del decentramento fiscale viene misurata, come è sviluppato in questa letteratura, utilizzando una singola dimensione (per esempio, la quota di spesa o di entrate del governo sub nazionale sul governo generale), allora non c'è da attendersi una relazione monotonica e lineare tra decentramento e crescita (Davoodi e Zou, 1998; Thiessen, 2003). Ciò significa che non è possibile affermare che quanto più aumenta il livello di decentramento del sistema fiscale tanto più aumenta la crescita economica, ma piuttosto, anche laddove si rileva una relazione positiva tra decentramento e crescita, è verosimile ipotizzare che esiste un ottimo livello di decentramento fiscale, al di là del quale i suoi effetti sulla crescita sono negativi. Tali limiti sono imposti dal fatto che vi sono alcuni beni pubblici con effetti esterni molto ampi che possono essere offerti con maggiore efficienza a livello nazionale.

La seconda indicazione deriva dalla necessità di operare in un contesto più complesso, dove sia possibile utilizzare definizioni multi-dimensionali del decentramento per ottenere una relazione corretta tra decentramento e crescita economica. Quando, infatti, si adopera come grado di decentramento la sola dimensione del rapporto tra spesa pubblica erogata dal livello sub nazionale su quella nazionale è molto verosimile che si stia operando un sottodimensionamento (o sovradimensionamento) del decentramento², con conseguenti errori nei confronti tra gli stati: in due paesi, a parità dello stesso valore quantitativo del grado di decentramento fiscale, il grado effettivo di autonomia concesso ai livelli di governo sub-nazionali di uno due paesi può essere maggiore se in esso viene concessa una maggiore autonomia nelle fonti di entrate o discrezione nel manovrare le aliquote di imposta, o più ampia libertà nelle decisioni di spesa dei beni e servizi offerti dal livello locale.

3. Un approccio alternativo

Vi possono essere due modalità per superare i limiti di un'analisi uni-dimensionale affidata alla sola variabile del grado di autonomia; la prima consiste nel catturare la forma multi-dimensionale del decentramento fiscale, valutando cioè contemporaneamente i numerosi effetti sia positivi sia i "costi" che tali sistemi istituzionali possono determinare sullo sviluppo –ad esempio, sui divari interregionali e sulla stabilità-. Ma bisogna riconoscere che è difficile costruire una misura multi-dimensionale del decentramento, data la limitazione dei dati a disposizione³.

² Anche quando viene utilizzato il rapporto tra entrate dell'ente sub nazionale sull'entrate totali per misurare il grado di decentramento si possono verificare problemi di questo tipo.

³ L' International Monetary Fund Government Finance Statistics (GFS) riporta informazioni sui trasferimenti tra i vari livelli di governo, ma non dà informazioni se i trasferimenti sono sotto il controllo del governo centrale o del livello di

L'approccio alternativo che utilizziamo nel nostro lavoro, parte dalle affermazioni delle teorie sullo sviluppo regionale endogeno, le quali affermano che i meccanismi di sviluppo economico, così come si stanno sviluppando nei vari paesi e territori, spingono verso una nuova organizzazione istituzionale dello Stato che lasci ampi spazi di decisione alle istituzioni territoriali decentrate nel campo delle politiche di sviluppo. Partendo da queste affermazioni il compito del lavoro è quello di verificare, utilizzando alcuni filoni del federalismo, quale potrebbe essere la ripartizione più adeguata delle funzioni per accrescere o mantenere i livelli di crescita, sia in un paese a sistema unitario che federale.

Qualche osservazione, infine, va fatta sulle funzioni e sui paesi presi in esame dalla ricerca. Le funzioni che sono prese in considerazione (l'istruzione e la sanità) costituiscono beni collettivi che la letteratura da tempo ritiene che possono avere effetti sulla crescita e lo sviluppo economico. Per quanto riguarda l'istruzione, sono noti gli studi che, all'interno della letteratura sui determinanti della crescita economica, assegnano a questa funzione un ruolo rilevante nell'accumulazione del capitale umano (Romer, 1990; Barro, 1991; Barro e Sala-i-Martin, 1992; Mankiw, Romer e Weil, 1992). Le prestazioni sanitarie possono servire, a loro volta, ad accrescere lo stock di capitale umano (Grossman, 1972), oppure ad incrementare la produttività nei settori privati e quindi negli investimenti privati (Easterly e Rebelo, 1992). Da queste considerazioni sul ruolo positivo della salute sulla crescita, un nuovo filone di ricerche empiriche ha messo in rilievo che l'accumulazione del capitale umano dipende, oltre che dalla conoscenza e dall'istruzione, anche dal livello di salute (Barro e Sala-i-Martin, 1995; Knowles e Owen, 1995; Rivera e Currais, 1999; McDonald e Roberts, 2002). La fornitura di gran parte di questi beni collettivi, inoltre, se va decentrata, va affidata a enti territoriali di governo sub-nazionale che abbiano una dimensione ampia.

Gli Stati sui quali va riferito lo studio (Stati Uniti, Germania, Canada e Australia) sono tutti paesi federali caratterizzati da una dimensione decentrata molto ampia del governo sub-nazionale (Länder, stati, province); appartengono al gruppo dei paesi sviluppati; sono caratterizzati da tempo da un dibattito che tende a mettere in discussione e a modificare il ruolo pubblico nei sistemi sanitari e dell'istruzione; applicano metodi (istituzionali, formali o informali) che ritengono più opportuni per il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nel costruire o ricostruire la politica sanitaria e dell'istruzione nei loro paesi.

Nel lavoro saranno, pertanto, seguite le seguenti linee di esplorazione: a) come incide l'ordinamento interno degli stati federali sulla fornitura decentrata delle funzioni sanità ed istruzione; b) quali sono i gradi di libertà o i livelli di coinvolgimento tra governo federale e stati (o province) nelle decisioni di fornitura e di gestione concessi dai modelli sanitari e dell'istruzione in vigore. Per tale analisi descriveremo, inizialmente ed in modo sintetico, le istituzioni (federali e non) esistenti nei quattro paesi attraverso le quali vengono formulate le decisioni in materia di politica sanitaria e dell'istruzione; confronteremo, poi, gli effetti sulla crescita economica della spesa sanitaria e dell'istruzione dei due livelli di governo in ciascuno dei quattro paesi.

4. I modelli federali nei quattro paesi federali

4.1. U.S.A.

4.1.1. Divisione delle responsabilità nelle funzioni di spesa

Il sistema federale statunitense si è formato, com'è noto, sull'accordo volontario dei vari stati indipendenti, ma è anche un sistema che si è evoluto sulla base di modifiche che si sono succedute nel tempo nei rapporti funzionali fra governo federale e governi statali⁴. L'evoluzione nel tempo ha visto affermata, talvolta una linea maggiormente tendente alla centralizzazione, spinta da una

governo locale o se i trasferimenti sono condizionati, *block*, o *lump-sum*. La mancanza di informazioni permette di usare come misura di decentramento solo la percentuale della spesa locale o di entrata su quella nazionale.

⁴ Per un'illustrazione ampia del sistema federale statunitense e della sua evoluzione si veda Di Maio A. (2000).

richiesta di un maggiore intervento pubblico in programmi di spesa sociale; talvolta una linea che richiedeva una maggiore autonomia degli stati come misura necessaria per consentire una maggiore concorrenza e una più elevata competizione tra gli stati. La situazione attuale presenta una tendenza ad una maggiore centralizzazione del governo federale. Oltre ai compiti originari definiti nella Costituzione (difesa, moneta e commercio, rapporti con l'estero), il governo federale interviene in molti campi una volta esclusivi dei governi statali. Sono, di fatto, aumentate le competenze del governo federale nei campi delle opere pubbliche e della sicurezza sociale. In conclusione, i governi statali e locali, pur avendo un'elevata autonomia nell'offerta di beni e servizi pubblici in diversi settori, subiscono l'intervento del governo federale in diversi programmi di spesa.

4.1. 2. La ripartizione del gettito fiscale e i trasferimenti

Negli USA le amministrazioni statali determinano le loro politiche fiscali, vincolate solo dalle leggi costituzionali degli stati di appartenenza per modificare i loro budget. Non ci sono imposte condivise e le aliquote fiscali, oltre che i livelli di reddito imponibile, variano significativamente da stato a stato. Ciò avviene anche a livello locale. Data la varietà delle imposte, delle aliquote, dei livelli di reddito imponibile, e dell'indipendenza dei vari livelli di governo riguardo alla politica fiscale, non sorprende che i livelli di entrate variano in modo anche rilevante tra gli stati.

I trasferimenti federali incidono per circa un quinto sulle spese locali e statali. La maggior parte di questi fondi è destinata a scopi specifici⁵, mentre altri sono resi disponibili come sovvenzioni generali⁶. Un confronto tra entrate locali e statali con i trasferimenti dal governo centrale mostra che i trasferimenti hanno solo un ruolo minimo nella composizione finanziaria delle unità a più basso livello di governo. Nel modo di ripartire i trasferimenti non vi sono, infatti, obiettivi specifici di perequazione fiscale, sia per quanto riguarda la perequazione verticale tra i vari livelli di governo, che (in misura ancora più accentuata) per la perequazione orizzontale tra gli stati. Di conseguenza, questi sussidi contribuiscono molto poco a rendere più equa la distribuzione delle risorse fiscali. Allo stesso tempo, essi non corrispondono realmente alla distribuzione regionale del reddito: gli stati dove il gettito tributario è più basso tendono anche a ricevere i sussidi minori dal governo federale, mentre gli stati dove il gettito tributario è elevato ottengono i sussidi più elevati dal governo USA. Questo sembra essere un effetto del sistema dei fondi condizionati, in base al quale l'effettiva erogazione del trasferimento federale è condizionata dalle risorse proprie messe a disposizione dagli stati e dagli enti locali.

4.2. Germania

4.2.1. Divisione delle responsabilità nelle funzioni di spesa

In Germania la ripartizione delle funzioni e delle responsabilità tra i livelli federale, statale e locale segue il principio della sussidiarietà⁷. Questo principio significa che il livello federale ha l'autorità di eseguire solo quei compiti che devono essere regolamentati uniformemente, a causa del loro carattere generale, mentre i Länder (gli stati) e le autorità locali devono occuparsi dei loro problemi specifici, di cui hanno una conoscenza più profonda.

Inoltre, il federalismo tedesco è dominato da un approccio consensuale alle scelte politiche in materia di sviluppo regionale: il governo federale deve impegnarsi in quei problemi di sviluppo regionale che le amministrazioni statali e locali non possono risolvere da sole. L'intervento federale

⁵ Il livello di sussidi federali per questi programmi è determinato dalla forza economica dello stato e dalla sua capacità di produrre entrate fiscali.

⁶ Questi trasferimenti prendono la forma di *block grants* (gruppo di trasferimenti per aree particolari, come istruzione, sanità e servizi sociali). I criteri per la distribuzione delle sovvenzioni includono, di solito, la dimensione della popolazione locale, il peso dell'economia locale oltre alla capacità locale di esigere i tributi, o il costo della fornitura dei servizi pubblici.

⁷ Per un'illustrazione del sistema federale tedesco e della sua evoluzione si veda Stornaiuolo G. (2000).

è così considerato giustificato in questo campo, poiché si ritiene che una crescita economica regionale non adeguata possa alla fine minacciare la stabilità dell'economia dell'intero paese. Perciò, è previsto che alcuni importanti compiti siano progettati e finanziati unitariamente dal governo federale e dagli stati ("compiti congiunti")⁸. Il governo federale può, inoltre, partecipare a progetti di investimento particolarmente importanti delle amministrazioni statali e locali rendendo disponibili sovvenzioni del governo federale per scopi specifici come:

- l'annullamento o la rimozione di minacce alla stabilità economica complessiva;
- la perequazione delle differenze regionali nello sviluppo economico;
- la promozione della crescita economica.

4.2.2. *La ripartizione del gettito fiscale e i trasferimenti*

La Germania ha una struttura esecutiva ed amministrativa ampiamente decentrata, ma un sistema fiscale piuttosto centralizzato: i Länder non hanno in realtà nessun potere di stabilire nuove imposte, che sono normalmente fissate dal governo federale, ma partecipano alla formulazione della legislazione fiscale attraverso il voto nel Bundesrat. Questo significa che possono influenzare la politica fiscale collettivamente, mentre nessuno di essi può modificare individualmente la struttura delle imposte. A parte ciò, gli stati nel complesso e il governo federale negoziano la ripartizione verticale delle entrate delle imposte "congiunte"⁹. Queste entrate sono distribuite tra il governo federale e i Länder secondo una formula specifica, che viene rinegoziata periodicamente per tenere conto delle modifiche cui sono sottoposte nel tempo le responsabilità dei diversi livelli di governo. Poiché la consistenza finanziaria dei Länder varia considerevolmente in ragione della loro struttura economica, queste disparità sono mitigate dalla distribuzione regionale delle imposte "congiunte". Se, inoltre, gli strumenti finora analizzati non consentono ancora il raggiungimento dell'obiettivo costituzionale dell'uniformità delle condizioni di vita di ciascun cittadino, la normativa fiscale tedesca ha stabilito un regime di perequazione fiscale orizzontale (tra i Länder). Questo sistema di perequazione orizzontale si basa sulla definizione della misura della capacità fiscale regionale¹⁰. Se, nonostante questo sistema di perequazione finanziaria orizzontale, alcuni Länder rimangono ancora deboli, essi ricevono sovvenzioni supplementari dal livello federale (perequazione verticale). Come risultato finale di questa ripartizione delle risorse tra i Länder, gli stati in precedenza deboli stanno raggiungendo, attualmente, livelli di risorse elevate almeno pari a quelle dei Länder precedentemente forti.

4.3. **Canada**

4.3.1. *Divisione delle responsabilità nelle funzioni di spesa*

Il federalismo fiscale del Canada presenta elementi sia del sistema americano che del modello tedesco nelle relazioni fiscali intergovernative¹¹. Da una parte, c'è un alto livello di

⁸ Il meccanismo che impone di prendere decisioni congiunte impone requisiti severi per raggiungere il consenso: da un lato, esso permette di raggiungere il bilanciamento degli interessi contrapposti (ad esempio, tra Bund e Länder e tra Länder poveri e ricchi); dall'altro lato, può comportare che le soluzioni derivanti dall'accordo tra i vari livelli di governo possono essere spesso non ottimali dal punto di vista dell'uso più produttivo dei fondi. Nel modello federale tedesco l'obiettivo del bilanciamento degli interessi viene, dunque, ritenuto più rilevante rispetto a quello del raggiungimento del *first best* nell'uso delle risorse.

⁹ Le imposte congiunte comprendono l'imposta sul salario, l'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sulle società, l'imposta sui dividendi e sugli interessi attivi e l'IVA.

¹⁰ In particolare, la capacità fiscale di ciascun Land è adeguata alla capacità media fiscale di tutti i Länder. Le erogazioni dei Länder più ricchi dipendono dai loro gettiti tributari, inclusa l'IVA. Le erogazioni vengono effettuate da quegli stati la cui capacità fiscale supera la media.

¹¹ Per un'illustrazione del sistema federale canadese e della sua evoluzione si veda Giannone C. (2000).

decentralizzazione, in quanto poteri notevoli sono stati assegnati alle province, che corrispondono approssimativamente agli stati degli USA e ai Länder della Germania. Così, le province hanno il potere di approvare le leggi riguardanti tutte le materie regionali e locali, e, inoltre, sono libere di determinare la loro politica fiscale in un modo che è completamente sconosciuto in Germania. D'altra parte, le considerazioni distributive svolgono una parte importante nel modello canadese di federalismo fiscale: come in Germania, ma diversamente dalla situazione degli USA, l'amministrazione nazionale e le province sono esplicitamente coinvolte per assicurare che le persone dovunque si trovino godano di uguali opportunità di avanzamento economico e per fornire l'adeguata quantità e qualità di servizi pubblici necessari a ridurre i divari territoriali esistenti. Per quanto riguarda il potere legislativo, le province canadesi godono di una libertà di azione molto più vasta dei Länder tedeschi. In questo senso, il sistema canadese è simile a quello degli USA, mentre i Länder partecipano alla legislazione solo, collettivamente, attraverso il Bundesrat¹².

4.3.2. La ripartizione del gettito fiscale e i trasferimenti

La ripartizione delle risorse finanziarie in senso verticale in Canada è notevolmente diversa dalla Germania, poiché le province canadesi e le loro zone sono molto più influenti in termini quantitativi dei Länder tedeschi. Tuttavia, i trasferimenti dal governo centrale alle province sono inferiori a quelli della Germania e ciò a conferma della posizione relativamente forte delle province nel sistema federale del Canada.

Come negli USA, i gettiti tributari sono distribuiti in modo più disuguale in Canada che in Germania. Il livello delle entrate provinciali pro capite, escluse le sovvenzioni da parte del governo centrale, si correla abbastanza solidamente con la forza economica regionale. Tuttavia, le sovvenzioni da parte del governo nazionale compensano la povertà delle entrate nelle province deboli.

Poiché lo scopo di fornire un livello uniforme di servizi pubblici in tutte le province è diventato più importante politicamente con il tempo, il governo nazionale ha concesso alle province sovvenzioni sempre maggiori per questo obiettivo. Ma, soprattutto, tale risultato è perseguito attraverso sovvenzioni federali dirette a province deboli dal punto di vista fiscale ed economico. Le sovvenzioni da parte dell'amministrazione nazionale in queste aree non significano necessariamente che essa ha anche il potere di legiferare su queste materie¹³.

Le sovvenzioni da parte del governo centrale alle province sono generali o destinate a uno scopo specifico. I trasferimenti tesi a migliorare le risorse finanziarie delle province fiscalmente deboli, i cosiddetti "*equalization payments*", prendono la forma di sovvenzioni generali. Al contrario, i trasferimenti per sanità e previdenza sono sovvenzioni specifiche, alcune delle quali sono basate su un ammontare uniforme pro capite, con le province che sostengono la metà dei costi.

Gli "*equalization payments*", una forma di perequazione orizzontale tra le province, vanno alle province più povere. Il trasferimento viene erogato quando la capacità fiscale delle province è inferiore alla media nazionale dello stesso parametro. Diversamente dal sistema di ripartizione orizzontale della Germania (e come si vedrà da quello australiano), le risorse finanziarie delle province forti dal punto di vista fiscale non sono penalizzate direttamente, perchè i trasferimenti compensatori sono pagati dall'amministrazione nazionale. Comunque, il livello di perequazione è inferiore a quello della Germania.

¹² L'amministrazione centrale del Canada è, naturalmente, responsabile delle relazioni con l'estero, della difesa nazionale, della ricerca e, soprattutto, della previdenza (inclusi i sussidi di disoccupazione, le pensioni di vecchiaia, l'assicurazione sulla salute e il sostegno delle famiglie indigenti).

¹³ Così, quando originariamente l'amministrazione centrale intendeva far partecipare le province all'attuazione dei suoi piani per un sistema base di pensioni di vecchiaia oltre che per l'assicurazione sanitaria obbligatoria, alcune delle province hanno rifiutato di partecipare, e l'amministrazione nazionale ha dovuto accollarsi da sola la responsabilità di questi programmi.

4.4. Australia

4.4.1. *Divisione delle responsabilità nelle funzioni di spesa*

La Costituzione australiana concede al Governo centrale potere esclusivo nei campi degli affari esteri, della difesa, dell'immigrazione, del commercio ed in un numero rilevante di programmi sociali. Gli stati (province) detengono potere legislativo nelle materie della sicurezza pubblica, nello sviluppo urbano, nelle abitazioni e nei trasporti¹⁴.

E' stata data un'ampia interpretazione alla normativa costituzionale che permette al governo nazionale di concedere trasferimenti (*grants*) agli stati in determinati campi. Tale potere di spesa ("*spending power*") permette al governo nazionale di influenzare le priorità ed i programmi di spesa degli stati. La ripartizione della spesa complessiva nei vari campi vede la prevalenza della quota di spesa affidata al governo nazionale in due campi specifici: la spesa pubblica generale e nella sicurezza sociale.

4.4.2. *La ripartizione del gettito fiscale e i trasferimenti*

Nel confronto con altri Stati federali, la funzione delle entrate in Australia è di fatto molto centralizzata¹⁵. Come conseguenza, il sistema federale australiano è caratterizzato da un'ampia ripartizione verticale delle risorse tra governo centrale e stati. Il meccanismo di ripartizione verticale si attua attraverso trasferimenti condizionati ("*Specific Purpose Payments*"), che impongono agli stati riceventi condizioni nella loro spesa in campi specifici, e attraverso trasferimenti non condizionati ("*Federal Assistance Grants*") che lasciano ampia autonomia di spesa agli stati¹⁶.

Le province australiane, nonostante il meccanismo di ripartizione verticale delle risorse fiscali, sono caratterizzate da divari tra loro nell'ammontare pro capite delle risorse. Tali divari interprovinciali, determinati dalla diversa capacità fiscale e dai diversi bisogni nelle varie realtà, determinano la non equità orizzontale tra i cittadini che si trovano in province diverse.

Il sistema federale australiano è caratterizzato da un meccanismo di perequazione orizzontale che si basa su uno schema ("*net*") che preleva alle province più "ricche" l'ammontare di risorse fiscali superiore a quello adeguato a raggiungere un livello determinato di fornitura dei beni e servizi e concede tali risorse alle province più "povere". E' utile precisare che la perequazione orizzontale non è attuata fidando sull'accordo spontaneo tra le province, ma da un'istituzione neutrale (la "*Commonwealth Grants Commission*") che garantisce l'imparzialità, la trasparenza e l'equità della perequazione.

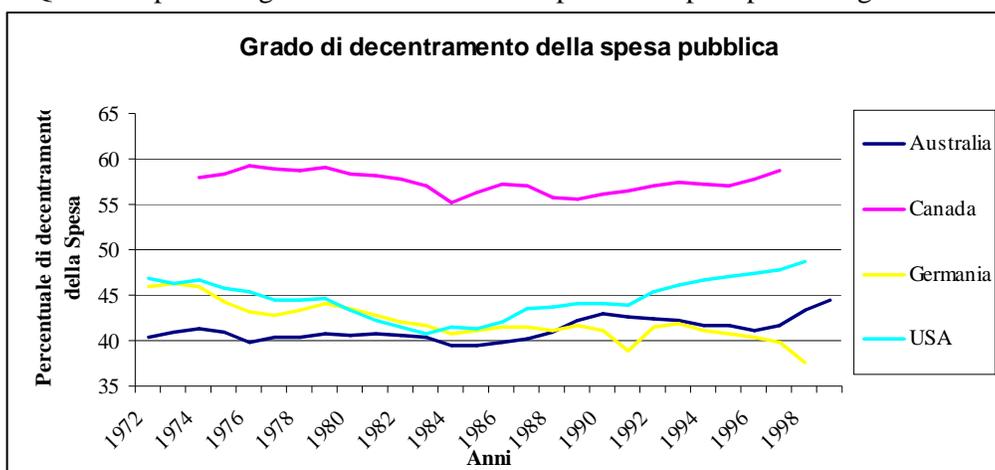
L'analisi delle caratteristiche istituzionali dei quattro paesi considerati evidenzia significative diversità sia nella ripartizione delle responsabilità nelle funzioni di spesa (federalismo istituzionale) che nella ripartizione del gettito fiscale e nei trasferimenti (federalismo fiscale). Il grafico 1 riporta in sintesi il grado di decentramento esistente in questi paesi.

¹⁴ Per un'illustrazione del sistema federale canadese e della sua evoluzione si veda Galli E. (2000).

¹⁵ In particolare, lo Stato federale è l'unico livello di governo che si occupa dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle imprese. E' interessante notare che, nonostante la norma costituzionale ammetta che anche gli stati possano avere autonomia di entrata su queste fonti, gli stati già dal periodo della seconda guerra mondiale hanno preferito delegare questo potere al solo governo federale, in cambio dei trasferimenti che ottengono. Le imposte sui beni e i servizi, invece, vengono raccolte dal governo federale e poi trasferite agli stati. I campi sui quali si esplica una piena autonomia fiscale degli stati sono quelli dell'imposta sulla proprietà.

¹⁶ La riforma fiscale australiana del 2000 ha ridotto drasticamente i trasferimenti condizionati sostituendoli con una compartecipazione alle imposte sui consumi e servizi.

Figura 1. Quota di spesa dei governi sub-nazionali rispetto alla spesa pubblica generale



Fonte: World Bank (2005), Decentralization Indicators

5. I modelli sanitari nei quattro paesi federali

Come è stato esaminato nei paragrafi precedenti, i paesi considerati non sono caratterizzati da un unico modello di federalismo. Tale diversità si evidenzia in misura ancora più ampia nell'esame del ruolo che i due livelli di governo, quello federale e quello dello stato, hanno in merito alla formazione delle politiche sanitarie e agli strumenti di coordinamento tra le decisioni dei due livelli.

Poiché l'obiettivo principale del nostro studio consiste nella verifica degli effetti potenzialmente diversi che una funzione di spesa sanitaria centralizzata o decentrata può avere sullo sviluppo economico del paese, diventa pregiudiziale accompagnare l'indicatore parziale¹⁷ del grado decentramento (rapporto tra la spesa sanitaria decentrata e la spesa sanitaria complessiva) con una verifica del ruolo effettivo dei diversi livelli di governo nella politica sanitaria del paese.

A tale scopo il confronto tra i quattro paesi verterà sui seguenti aspetti specifici: a) l'analisi dei sistemi sanitari per verificare se essi prevedano modelli nazionali con criteri ed obiettivi rigidi ai quali devono uniformarsi gli enti (sia quello federale che quelli statali), oppure se il sistema istituzionale permetta la costruzione di modelli sanitari flessibili che abbiano una valenza statale e non federale; b) l'esistenza di sedi (istituzionali, formali o informali) e di strumenti finanziari (trasferimenti generici e/ condizionati) che vengono utilizzati per il coinvolgimento dei vari livelli di governo nella determinazione del modello di politica sanitaria e per il bilanciamento degli interessi tra gli stati e tra questi ed il governo federale; c) il grado di coinvolgimento e di responsabilità che viene affidato agli stati nella gestione delle politiche sanitarie determinate nel modello sanitario.

La risposta a queste domande permetterà di qualificare meglio il solo dato fiscale e misurare l'effettivo grado di autonomia che hanno gli stati in questa materia. In tal modo riusciremo ad evidenziare in una maniera più significativa il *link* esistente tra il ruolo effettivo dei diversi livelli di governo nella politica sanitaria e l'effetto positivo, negativo o neutrale sulla crescita economica del paese. L'eventuale effetto positivo potrà significare, ad esempio, che (non il federalismo in generale) il modello sanitario prescelto ed il ruolo dei soggetti coinvolti nella fornitura o nella gestione si sono rivelati quelli più adeguati per produrre processi di crescita più veloci.

¹⁷ Se, ad esempio, la politica sanitaria è decisa dal governo federale, allora anche un'elevata percentuale di spesa gestita localmente indica solo il grado di responsabilità che ha l'ente di ordine inferiore nel gestire l'ammontare di spesa deciso a livello federale: non vi è, in tal caso, nessun apporto nelle decisioni di fornitura da parte degli stati che si comportano come agenzie di spesa dell'ente centrale.

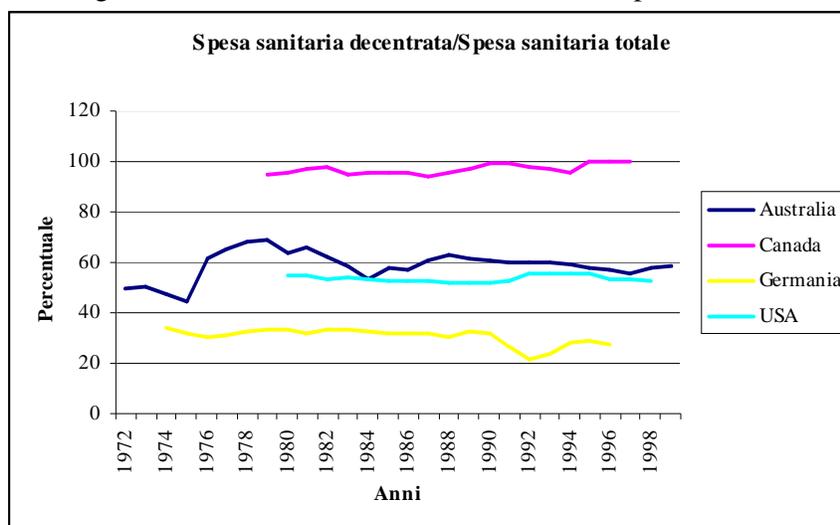
Germania

In Germania gli *standard* nazionali che costituiscono la base del modello sanitario valgono per tutto il territorio nazionale e la loro scelta ha un primo momento di forte centralizzazione, poiché spetta al governo federale proporli. Per quanto riguarda il secondo aspetto della nostra analisi, gli aspetti caratteristici del modello e la politica sanitaria sono determinati attraverso un coinvolgimento molto ampio sia dei rappresentanti delle parti sociali, sia i due livelli di governo (*corporatist process*)¹⁸. Una volta determinato il modello sanitario attraverso il processo che coinvolge i diversi soggetti, la gestione dei servizi sanitari è ampiamente decentrata e affidata alla responsabilità dei fondi assicurativi sociali.

In questo sistema sanitario emergono, pertanto tre elementi: il processo legislativo che crea un modello sanitario nazionale uniforme; un coinvolgimento molto intenso dei due livelli di governo per la determinazione della fornitura delle prestazioni sanitarie; un decentramento ampio nella gestione dell'offerta dei servizi, nel quale il ruolo di ambedue i livelli di governo è molto limitato¹⁹.

I bassi livelli del grado di autonomia dei Länder in questo settore (rapporto tra spesa sanitaria decentrata su spesa totale sanitaria) (figura 2) e la loro evoluzione negli anni considerati confermano la prevalenza che il sistema federale tedesco dà al principio dell'uniformità nelle condizioni di vita degli individui codificato nella Legge Fondamentale tedesca (art.72), che in questo campo viene raggiunto dalla maggiore centralizzazione delle scelte, rispetto ad altri principi che privilegiano la necessità di offerte diversificate nei territori attraverso un ampio decentramento delle funzioni.

Figura 2 Grado di autonomia nel settore della spesa sanitaria



Nostra elaborazione sui dati World Bank Decentralization Indicator e OCSE (2005), Health Data

Australia

Nella ripartizione delle responsabilità nel campo sanitario in Australia, il governo federale (*Commonwealth*) ha il potere di decidere le componenti fondamentali del modello sanitario. Nella determinazione della politica sanitaria nazionale, gli stati hanno, però, la facoltà di influenzare le scelte del governo federale attraverso un complesso sistema di commissioni che rappresentano i due livelli di governo.

¹⁸ I Länder coinvolti nel processo legislativo federale (attraverso il Bundesrat), sono chiamati a determinare, insieme alla federazione e agli altri soggetti, le caratteristiche fondamentali del modello sanitario: gli standard minimi delle prestazioni sanitarie, i principi per la determinazione delle aliquote contributive, i bilanci per il settore ospedaliero, ecc.

¹⁹ I Länder hanno responsabilità diretta nella promozione della salute pubblica e nel finanziamento del costo d'investimento degli ospedali, alla cui gestione provvedono i fondi sociali assicurativi.

Emerge in modo più evidente nel sistema sanitario australiano, rispetto al sistema tedesco, il ruolo di leader del governo federale. Ciò può essere meglio evidenziato dall'illustrazione delle caratteristiche del *Medicare*, il programma sanitario fondamentale del paese deciso nel 1984. Tale programma è suddiviso in due parti, nella prima delle quali il governo federale è il solo livello di governo ad avere potere decisionale legislativo, di regolamentazione e di amministrazione che riguardano l'offerta nel campo sanitario, le cui normative vengono applicate in modo uniforme in tutto il paese. La seconda parte del programma *Medicare*, che riguarda in generale il lato della domanda, viene determinata da ambedue i livelli di governo, mediante accordi che impegnano il *Commonwealth* e gli stati per cinque anni. Nonostante il meccanismo del coinvolgimento dei due livelli di governo e dell'accordo bilaterale, anche su questa seconda parte del *Medicare* il *Commonwealth* esercita un'influenza indiretta sulle scelte degli stati, attraverso l'erogazione a favore degli stessi di trasferimenti condizionati all'accettazione di regole e vincoli che hanno l'obiettivo di uniformare le condizioni di offerta nelle prestazioni ospedaliere²⁰.

Si può affermare, quindi, che nel sistema sanitario australiano il governo federale ha ampi poteri legislativi nel costruire un modello che tende all'uniformità delle prestazioni in tutto il territorio nazionale. Gli spazi di contrattazione degli stati per ottenere un'offerta diversificata che tenga conto delle domande diverse (giustificazione tradizionale del federalismo anche nel campo sanitario) vengono in gran parte ridotti, direttamente, dagli ampi poteri nella fornitura detenuti dal governo federale, ed indirettamente dagli effetti dei trasferimenti condizionati, di cui si è detto. Va notato, infine, che le sedi di coinvolgimento dei due livelli di governo non scaturiscono da norme costituzionali ma da accordi tra le amministrazioni di governo federale e statali: l'assenza della norma costituzionale a regolare la costruzione ed il modo di prendere le decisioni nelle varie Commissioni intergovernative, indeboliscono il peso decisivo dei singoli stati e accrescono quello del *Commonwealth* nell'appianare le divergenze e nell'approvare decisioni che abbiano un impatto quanto più possibile uniforme su tutto il territorio.

Il livello dell'indicatore del grado di autonomia nella spesa sanitaria (figura 2) conferma il maggior peso del governo federale in questo campo, e l'evoluzione negli anni considerati mostra che, dopo un breve periodo negli anni '80-90 di nuove iniziative che spingevano verso maggiori forme di decentramento, è ripreso il ruolo prioritario del governo federale nelle politiche sanitarie, attraverso il meccanismo dei trasferimenti condizionati.

Stati Uniti

Diversamente dai due casi esaminati della Germania e dell'Australia (ma anche rispetto a molti altri paesi industrializzati), negli USA non esiste un sistema sanitario nazionale. L'organizzazione sanitaria è retta da un complesso di assicurazioni private e pubbliche. Solo su queste ultime vi è un ruolo dell'intervento pubblico, che si esplica in modo separato, senza coinvolgimento contemporaneo, cioè, dei due livelli di governo nelle decisioni che riguardano l'entità dell'allocazione delle risorse e le regole per l'accesso alle cure.

L'intervento pubblico nel campo sanitario si esplica attraverso due programmi assicurativi il *Medicare* ed il *Medicaid*. Il primo di questi programmi²¹, che rappresenta circa i 2/3 dell'intervento pubblico complessivo, è determinato dal livello di governo federale, attraverso il Congresso Federale; esso viene, poi, gestito e amministrato da un complesso di agenzie federali distaccate su tutto il territorio nazionale che hanno, comunque, solo compiti esecutivi.

²⁰ Il più importante meccanismo di *grants* erogati dal governo federale agli stati che condizionano ed incidono sulle loro scelte affinché queste non conducano ad eccessive sperequazioni tra gli enti statali nell'erogazione di beni e servizi è costituito dallo *Special Purpose Payments* (SPPs). Uno di questi SPPs nel campo sanitario (*Health Care Grant*) è caratterizzato dal fatto che i trasferimenti sono condizionati al raggiungimento di livelli di *performance* nelle prestazioni ospedaliere uniformi rispetto agli standard stabiliti dal livello federale.

²¹ Il *Medicare* concede servizi e prestazioni a favore della popolazione anziana con età superiore a 65 anni (ma non per cure di lunghe degenze), dei disabili e degli individui affetti da patologie gravi. La copertura di questo programma è affidata prevalentemente alla tassazione alla fonte e da fondi e sussidi governativi.

Il secondo programma di assicurazione sociale, il *Medicaid*²², pur essendo un programma congiunto federale-statale, può essere definito un programma ampiamente decentrato, per il quale il governo federale si limita a determinare le linee-guida generali e l'ammontare della spesa a suo carico²³, e ciascuno stato ha la possibilità di amministrare un proprio programma. L'ampia manovrabilità di sperimentazione nell'attuazione del proprio programma può anche condurre a condizioni di accesso, servizi offerti e a prestazioni sanitarie non uniformi su tutto il territorio federale.

Per gli aspetti che caratterizzano i due programmi pubblici sanitari fondamentali, il *Medicare* totalmente centralizzato ed il *Medicaid* ampiamente decentrato, si può affermare che anche nel campo sanitario gli USA applicano un modello federale di tipo duale con netta separazione di responsabilità tra i due livelli di governo nella gestione dei due programmi sanitari, dove sono quasi assenti i luoghi e le sedi per appianare le divergenze tra i due livelli di governo e per proporre misure per l'omogeneità delle prestazioni e il raggiungimento effettivo di standard uniformi. Gli stessi *grants* offerti agli stati per la copertura del programma *Medicaid* non sono per nulla condizionati al raggiungimento di prestazioni uniformi in tutti gli stati per cittadini che si trovino nelle stesse condizioni di salute.

I dati dell'evoluzione del grado di autonomia degli stati in questi anni confermano il modello duale degli USA anche nel campo sanitario (figura 2).

Canada

Il modello sanitario canadese è, tra i quattro che si stanno analizzando, quello più decentralizzato, dove tutte le funzioni che riguardano la politica sanitaria e le regole dell'accesso ai servizi ricadono nella competenza esclusiva delle province. Ciò è una conseguenza del fatto che il processo che ha condotto alla formazione del modello sanitario nazionale è partito dalle scelte delle province: una provincia leader introduceva per prima programmi sempre più ampi di assicurazione pubblica nel campo sanitario; sul programma seguiva, poi, un accordo con il governo federale che si impegnava a coprire parte della spesa; l'accordo, infine, veniva esteso ad altre province che decidevano di aderire al programma. Questo meccanismo di accordi successivi che partivano dal basso hanno nel tempo costruito un modello sanitario sempre più decentrato nelle scelte di politica sanitaria. La funzione del governo federale che si esplicava nel partecipare al programma di spesa scelto dalla provincia, diversamente dai casi della Germania e dell'Australia, non condizionava il suo contributo a comportamenti decisi dall'ente federale (omogeneità e uniformità dell'accesso ai servizi nei vari territori, equità orizzontale, ecc.), ma anzi accompagnava ed accettava le innovazioni nel campo sanitario proposte da singole province.

La situazione attuale è ancora più accentuata la caratteristica del decentramento nel modello sanitario, poiché i vincoli che il governo federale ha posto alle province per ottenere i trasferimenti sui successivi programmi, pur contenendo principi che, in teoria, condurrebbero all'accettazione di regole omogenee, di fatto permettono ampi gradi di diversa interpretazione e, soprattutto, di diversa applicazione delle norme da parte delle province²⁴.

Anche l'evoluzione nella modalità dell'intervento finanziario del governo federale sui programmi di spesa introdotti dalle province ha contribuito ad accentuare la caratteristica della decentralizzazione del sistema sanitario canadese. Nel 1977 fu introdotto il programma *Established Program Financing*, mediante il quale il governo federale s'impegnava a corrispondere, per l'insieme della funzione sanità e a ciascuna provincia, trasferimenti generici in somma fissa, calcolati in base alla quota pro capite e al numero dei cittadini. Il passaggio dal regime precedente, nel quale l'impegno finanziario del governo federale era su ciascun programma di

²² Il *Medicaid* copre servizi medici per lungo-degenti, ammalati gravi e di medicina preventiva per alcune categorie di poveri formati da anziani, ciechi disabili, ecc.

²³ La quota del governo federale alla copertura del *Medicaid* dipende dall'entrate del singolo stato.

²⁴ Le province, ad esempio, all'interno dei parametri generali posti dal governo federale possono costruire la propria politica sanitaria, definire le priorità di cura da coprire ed altre caratteristiche (il pagamento diretto dei pazienti ai medici o *extra billing*, l'uso e l'entità dei ticket per alcune prestazioni) che le differenziano da altri territori.

spesa, ad un regime nel quale venivano concessi trasferimenti complessivi (*block funding*) sull'intera materia sanitaria affidata alle province, lasciava a queste ultime maggiore grado di autonomia sulle decisioni di spese. Un'ulteriore modifica intervenuta nel 1996 ha eliminato il trasferimento del governo federale per la materia globale della sanità, sostituendolo con una sovvenzione globale federale che copre contemporaneamente i campi della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale (*Canada Health and Social Transfer, CHST*). Queste modifiche accettate dalle province hanno ancora di più indebolito qualsiasi ruolo del governo federale tendente alla costruzione di un modello sanitario nazionale ed uniforme, accrescendo il ruolo autonomo delle province nelle scelte di politiche sanitarie sul proprio territorio.

Un'ultima osservazione riguarda l'assenza in Canada di sedi istituzionali di coinvolgimento (come in Germania), o intergovernative (come in Australia) che possano svolgere la funzione di appianare le controversie e fungere da bilanciamento degli interessi tra le province e tra queste ed il governo federale nel campo sanitario.

I valori riportati (figura 2) confermano il modello sanitario canadese fortemente decentrato con livelli di autonomia quasi pieni per le province nella responsabilità di spesa, anche tenendo conto dei trasferimenti federali erogati. Il dibattito nel campo del federalismo in sanità è molto forte tra le province canadesi, alcune delle quali vorrebbero un maggior ruolo del governo federale per avvicinare i divari nelle condizioni di accesso degli individui in realtà diverse e nell'allocazione delle risorse tra le aree territoriali, mentre altre, gelose delle prerogative loro affidate in questo campo, propendono per la permanenza del modello attuale.

6. I modelli di istruzione in Germania, Australia, Canada e Stati Uniti

Negli ultimi anni la spesa per istruzione non è più considerata solo un bene di consumo e un obbligo sociale ma uno dei principali investimenti economici delle società moderne; questo nuovo approccio palesa il "naturale" legame tra la formazione e l'apparato produttivo di un paese. Tuttavia rimane oggetto di vivace dibattito l'opportunità dell'intervento pubblico a favore di questa funzione, nonché l'individuazione dell'appropriato livello di governo a cui affidare la decisione sul livello di fornitura e la gestione dell'istruzione e della formazione. Alcuni sostengono la necessità di un ridimensionamento del settore pubblico centrale nel campo dell'istruzione; altri affermano invece che una limitazione del ruolo svolto dal livello centrale potrebbe inficiare l'accumulazione di capitale umano²⁵ e lo sviluppo economico e sociale, dell'intera collettività locale. In quest'ottica, numerosi Stati intervengono in modo sia diretto che indiretto nella fornitura, nella regolamentazione e nella produzione, dell'istruzione e della formazione.

Tenuto conto che l'obiettivo del lavoro è quello di identificare quale sia il miglior grado di decentramento della spesa per istruzione nell'ambito degli ordinamenti federalisti ai fini di stimolare la crescita economica, viene redatta in questa parte del lavoro una sintesi delle diverse tipologie di intervento nei quattro paesi in esame.

Germania

La struttura federale dello Stato tedesco ha facilitato, con particolare riferimento al sistema scolastico, una ripartizione dei poteri tra il Governo Federale²⁶ ed i Länder. Questi ultimi hanno il potere di legiferare ed amministrare "dettagliatamente" il sistema scolastico, mentre la *Basic Law* contiene solo poche fondamentali linee guida sulle questioni in materia di istruzione, cultura e

²⁵ Becker (1964).

²⁶ Più in particolare, il governo federale ha le responsabilità di: a) fissare i principi generali dell'educazione universitaria e post-universitaria; b) fornire assistenza finanziaria agli studenti; c) promuovere la ricerca scientifica; d) realizzare le politiche di welfare per i giovani; e) fornire la protezione legale ai partecipanti ai corsi; f) regolamentare l'accesso alle professioni legali e mediche; g) adottare politiche per favorire l'occupazione; h) pagare le pensioni dei docenti e ricercatori; i) fissare la regolamentazione per i dipendenti del settore scolastico.

scienza. Accanto ai poteri specifici sono state introdotte forme di cooperazione tra Federazione e i Länder che sono congiuntamente responsabili delle politiche per l'istruzione, per la pianificazione e il finanziamento dei programmi d'importanza sovregionale.

Il sistema scolastico tedesco comprende un livello di istruzione obbligatorio pubblico e gratuito, la cui fornitura e produzione è stabilita autonomamente da ciascun Land che ne determina la durata e le fasce d'età interessate; i Länder e le autorità locali ne sostengono ben oltre il 90% dei costi²⁷.

Anche l'organizzazione e l'amministrazione della formazione post-obbligatoria è demandata ai Länder, i quali operano, in via autonoma ma in un ambito nel quale l'organizzazione, la gestione del personale, dei programmi di studio e delle attività di ricerca sono delineati dal governo federale, al fine di preservare l'unitarietà e l'uniformità del sistema di formazione.

E' evidente come il settore dell'istruzione in Germania sia caratterizzato da un decentramento di poteri e competenze, grazie al quale l'esercizio del potere di legiferare ed amministrare il sistema scolastico è saldamente in mano ai Länder e alle Amministrazioni Locali. Tuttavia, le forme di cooperazione tra Federazione e Länder per la pianificazione e il finanziamento dei programmi d'importanza sovregionale, il cofinanziamento del governo federale per la realizzazione delle grandi opere e per il finanziamento delle unità operative autonome (es. università), nonché la peculiarità del sistema perequativo e di solidarietà intergiurisdizionale, sono il chiaro segnale che nel paese si è consolidato una stringente collaborazione tra i vari livelli di governo che lascia autonomia ma preserva l'unitarietà e l'uniformità del sistema.

Australia

Nel campo delle politiche dell'istruzione, in Australia le maggiori responsabilità sono attribuite sia al governo federale che agli stati. In particolare, il governo federale: a) collabora con ciascun governo statale nello stabilire il programma di studi, al fine di sviluppare politiche e strategie di formazione a livello nazionale; b) provvede, in via addizionale, al finanziamento dell'istruzione attraverso i trasferimenti vincolati a favore dei governi statali.

L'istruzione primaria e secondaria è pubblica. La fornitura e la produzione sono regolate dai singoli stati, non dal governo federale. Il costo principale delle scuole pubbliche è a carico del governo statale e le scuole possono richiedere una minima partecipazione ai costi sotto forma di tasse.

Il sistema di formazione post-obbligatoria, più giovane rispetto a quello di molti altri paesi, si ripartisce in due tipologie:

- 1) i programmi VET sviluppati da istituzioni e dal sistema industriale e finalizzati all'addestramento professionale, sono finanziati principalmente dagli stati e dal governo federale. I finanziamenti sono negoziati annualmente e dipendono dall'attività, dal numero di utenti, dal livello di attività, nonché alle indicazioni provenienti dagli accordi di programmi;
- 2) l'istruzione superiore offerta da università ed altre istituzioni, per la quale il governo federale e quelli statali finanziano circa il 60% del budget e la restante parte proviene da tasse d'iscrizione, da attività di consulenze e da investimenti.

Le caratteristiche salienti del sistema d'istruzione australiano sono dunque: la condivisione delle responsabilità fra il governo federale e statale per sviluppare politiche e strategie di formazione; la salvaguardia dell'autonomia locale sulla determinazione dei percorsi formativi ed il finanziamento della scuola dell'obbligo; il coinvolgimento ampio dei due livelli di governo per la fornitura dell'istruzione attraverso l'erogazione di trasferimenti vincolati a favore degli stati; il decentramento monitorato per l'istruzione superiore.

Canada

La Carta costituzionale canadese attribuisce alle province e ai territori la competenza esclusiva in materia di istruzione; in virtù di tale disposizione, le 10 province e i 3 territori si occupano autonomamente dell'istruzione e della formazione. I divari nell'offerta provinciale derivabili dalla diversa consistenza finanziaria delle province vengono ridotti dal meccanismo dei trasferimenti del

²⁷ http://www.european-agency.org/nat_ovs/germany/2.html.

“*fiscal agreements*”, fondato su un sistema diretto di trasferimenti generali che conduce ad una parziale equalizzazione del gettito pro capite all’aliquota standard di tutte le province.

L’istruzione obbligatoria è gratuita. Il governo federale svolge un ruolo indiretto nella formazione primaria e secondaria, mentre le province e i territori hanno le responsabilità di produzione e valutazione della formazione. I finanziamenti sono erogati dal governo provinciale e territoriale attraverso una combinazione di trasferimenti e di tributi erogati e riscossi a livello locale.

L’istruzione post-obbligatoria è sia pubblica che privata. Le Università e i College sono per la maggior parte autonomi, ossia stabiliscono propri standard di ammissione, hanno una gestione manageriale del loro budget ed hanno autonomia anche per quanto riguarda l’offerta di formazione. Il governo federale, a differenza del sistema di istruzione obbligatorio, svolge un ruolo di rilievo nella concessione di supporto finanziario diretto ed indiretto nell’istruzione di terzo livello; in primo luogo interviene con i trasferimenti, a favore di province e territori; in secondo luogo, finanzia un fondo per la concessione di prestiti, borse di studio e crediti d’imposta agli studenti e alle famiglie al fine di rendere maggiormente accessibile la formazione post-secondaria.

Il sistema d’istruzione canadese si caratterizza quindi per: la competenza esclusiva del legislatore provinciale che potrebbe dar luogo a significative differenze tra i sistemi delle diverse province; il meccanismo dei “*fiscal agreements*” che garantisce livelli di istruzione standard abbastanza uniformi; un decentramento di funzioni attuato mediante l’attribuzione di un ruolo molto attivo ai Ministeri dell’istruzione (delle province) che esercitano l’amministrazione, il finanziamento e stabiliscono servizi e politiche dei livelli di istruzione primaria e secondaria; un decentramento significativo attuato mediante la concessione di ampi gradi di autonomia alle Università e ai College sia nel campo della gestione che della offerta formativa; una maggiore leva sui contributi dei governi locali e una graduale diminuzione dei fondi provenienti dal governo federale specie nella formazione post-obbligatoria e nella ricerca.

Stati Uniti

Il sistema scolastico degli USA è caratterizzato da un forte decentramento di poteri e di responsabilità a favore dei singoli stati della federazione. L’istruzione, infatti, non rientra tra le materie delegate dalla Costituzione al Congresso; di conseguenza, ogni stato detta i principi di base (organizzazione, amministrazione, finanziamento) del proprio sistema scolastico. Tale forte decentramento di poteri e competenze comporta inevitabilmente problemi di valutazione relativi all’efficienza, all’efficacia e all’equità del sistema scolastico statunitense nel suo insieme: ogni stato ha l’autorità necessaria per definire le caratteristiche del proprio apparato educativo; tale autonomia è limitata solo in parte dal “*Department of Education*”, istituzione che opera a livello federale con il fine di perseguire condizioni di uguaglianza attraverso il coordinamento delle politiche scolastiche federali.

Anche negli USA l’istruzione obbligatoria è gratuita e ciascuno stato determina, in piena autonomia, la durata dell’obbligo scolastico e le fasce d’età interessate. Il finanziamento del servizio è a carico dei vari livelli di governo (federale, statale e locale). Il singolo stato svolge un ruolo fondamentale nel sistema poiché è chiamato ad intervenire nel caso in cui le risorse raccolte a livello locale siano insufficienti a finanziare i servizi educativi al fine di evitare squilibri nella spesa per studente. Il contributo del governo federale all’istruzione, nonostante ci sia stato un lieve aumento delle risorse destinate alla formazione, si colloca ben sotto la soglia del 10%²⁸; questo sottolinea come il finanziamento dell’istruzione sia una responsabilità principalmente degli stati e delle comunità locali.

Il finanziamento concernente la formazione post-obbligatoria è da ricollegarsi ad un insieme articolato di risorse, con prevalenza di quelle provenienti dai vari livelli di governo, unitamente alle tasse pagate dagli studenti e ai servizi erogati dagli istituti. Anche se la dipendenza finanziaria dai diversi livelli di governo supera il 50% del fabbisogno di risorse, nel periodo analizzato si è registrato uno spostamento dell’onere del finanziamento della spesa dal settore statale al settore

²⁸ NCES, “*The condition of education*”, 2003.

privato. Tra i diversi livelli di governo, il singolo stato svolge un ruolo fondamentale nel sistema di finanziamento dell'istruzione post-obbligatoria poiché finanzia circa il 35% della formazione superiore; mentre il contributo del governo federale si attesta poco sopra il 10%.

In conclusione, il sistema scolastico degli USA è caratterizzato da un forte decentramento dei poteri e responsabilità a favore dei singoli stati. Il passaggio dal criterio dell'equità nella distribuzione di risorse tra i diversi distretti a quello dell'adeguatezza delle risorse rispetto ai costi della formazione ed il conseguente spostamento dell'onere della spesa dai governi locali a quelli centrali (statale e federale) non sono stati sufficienti ad eliminare disparità tra i distretti. I numerosi fattori di iniquità che caratterizzano il sistema scolastico statunitense sono accentuati dalle modalità di finanziamento del servizio che prevedono una consistente partecipazione alla spesa da parte dei governi locali; ciò crea disparità di spesa tra le diverse aree, non compensati, dai diversi interventi statali e federali.

7. Un modello di crescita con due settori di spesa e con due livelli di governo.

Come evidenziato nei paragrafi precedenti la relazione tra decentramento e crescita economica è complessa (stabilità, divari economici, tipo di funzioni che vengono decentrate, e modello di federalismo presente nel paese, ecc.); questa complessità ha condotto gran parte della letteratura empirica a ritrovare risultati ambigui quando si voluto ricercare una relazione uni-dimensionale tra grado di decentramento complessivo e la crescita economica. In questa parte del lavoro modifichiamo l'obiettivo di valutare la potenziale relazione tra federalismo e crescita, verificando invece se esiste nei quattro paesi federali considerati una relazione tra il diverso grado di decentramento nell'erogazione di due particolari funzioni (la sanità e l'istruzione, che insieme costituiscono una quota molto rilevante della spesa pubblica) e la crescita economica: la verifica e la quantificazione di tale relazione può dare indicazioni utili circa la forma migliore di offerta di tali servizi (centralizzata, decentrata, concorrente) ai fini della sviluppo economico.

Partendo dal modello di crescita endogena di Barro (1990) che considera una funzione di produzione, caratterizzata da ritorni di scala costanti nei due inputs, capitale privato e spesa pubblica, assumiamo che la spesa pubblica relativa alle funzioni sanità e istruzione sia sostenuta in parte dal livello di governo federale (spesa centralizzata) ed in parte da quello statale (spesa decentrata) (Zhang e Zou 1997; 2001). Indicando con k lo stock di capitale, g il totale della spesa pubblica, f il vettore della spesa centralizzata e l il vettore della spesa decentralizzata, dove gli indici rappresentano i settori di spesa²⁹:

$$\begin{aligned} f &= f(f_1, \dots, f_i, \dots, f_I) \\ l &= f(l_1, \dots, l_j, \dots, l_J) \end{aligned} \quad (1)$$

e

$$\sum_{i=1}^I f_i + \sum_{j=1}^J l_j = g \quad (2)$$

la funzione di produzione è di tipo Cobb-Douglas:

$$y = k^\alpha \left[\prod_{i=1}^I f_i^{\beta_i} \right]^\beta \left[\prod_{j=1}^J l_j^{\gamma_j} \right]^\gamma \quad (3)$$

dove α, β e γ sono $(0,1)$ e $\alpha + \beta + \gamma = 1$, $\beta_i > 0$ per $i = 1, \dots, I$, $\sum_i \beta_i \leq 1$, $\gamma_i > 0$ per $j = 1, \dots, J$, $\sum_j \gamma_j \leq 1$. L'introduzione della spesa a 2 livelli di governo crea un legame potenziale tra gli effetti differenziali delle varie spese effettuate dai due livelli di governo e la crescita.

²⁹ Le due funzioni non sono fornite da livelli di governo al di sotto di quello statale (regionale e provinciali), per cui, diversamente dal modello di Zhang e Zou (2001), si assume l'esistenza di 2 livelli di spesa, quello federale e quello statale.

L'allocazione della spesa pubblica complessiva g tra i diversi livelli di governo prende la seguente forma:

$$\sum_{i=1}^I f_i = \theta_f g \quad (4)$$

$$\sum_{j=1}^J l_j = \theta_l g \quad (5)$$

Dove $\theta_f + \theta_l = 1$ e $0 < \theta_f < 1$ e $0 < \theta_l < 1$; θ_f è la quota di spesa pubblica centralizzata rispetto al totale della spesa pubblica (il budget a disposizione dell'ente federale) e θ_l è la quota di spesa decentrata pubblica rispetto al totale della spesa pubblica (il budget a disposizione degli enti statali). Inoltre, si assume che il governo centrale alloca le quote δ_i ($i = 1, \dots, I$) del suo budget nei diversi settori e che il governo locale alloca le quote δ_j ($j = 1, \dots, J$) del suo budget nei diversi settori, pertanto,

$$\begin{aligned} f_i &= \delta_i \theta_f g \text{ per } i = 1, \dots, I \\ l_j &= \delta_j \theta_l g \text{ per } j = 1, \dots, J \end{aligned} \quad (6)$$

rappresentano le quote di spesa pubblica federale o statale erogate in ciascun settore.

La spesa pubblica g è finanziata con una imposta uniforme sul reddito y :

$$g = \tau y \quad (7)$$

Per determinare il tasso di crescita dell'economia nel lungo periodo consideriamo le decisioni assunte dal settore privato e consideriamo un agente rappresentativo che massimizza la sua utilità traendola dal consumo (c). Considerando il suo orizzonte temporale infinito, σ la funzione inversa dell'elasticità di sostituzione intertemporale e un tasso di preferenza intertemporale $\rho > 0$, si può scrivere la seguente funzione obiettivo:

$$U = \int_0^{\infty} u(c, f, l) e^{-\rho t} dt \quad (8)$$

Il vincolo di bilancio dinamico è:

$$\frac{dk}{dt} = (1 - \tau) y - c = (1 - \tau) k^\alpha \left[\prod_{i=1}^I f_i^{\beta_i} \right]^\beta \left[\prod_{j=1}^J l_j^{\gamma_j} \right]^\gamma - c \quad (9)$$

La produttività del capitale y/k ³⁰, ricordando la (7) e la (6), può essere espressa sotto la seguente forma:

$$\frac{y}{k} = \frac{g}{\tau k} = \tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \left[\prod_{i=1}^I \delta_i^{\beta_i} \right]^{\frac{\beta}{\alpha}} \left[\prod_{j=1}^J \delta_j^{\gamma_j} \right]^{\frac{\gamma}{\alpha}} \theta_f^{\frac{\beta}{\alpha} \sum \beta_i} \theta_l^{\frac{\gamma}{\alpha} \sum \gamma_j} \quad (10)$$

Dove τ è l'aliquota d'imposta costante lungo il sentiero di crescita, θ_f e θ_l rappresentano le quote della spesa pubblica aggregata dei diversi livelli di governo, ($\delta_i, i = 1, \dots, I$ $\delta_j, j = 1, \dots, J$) sono le quote delle spese pubbliche allocate tra i vari settori e, infine, β e γ rappresentano la produttività della spesa centralizzata e decentralizzata.

Le scelte dell'agente rappresentativo sono determinate dalla massimizzazione dell'equazione (8) rispetto a c e k vincolata alle condizioni iniziali dell'equazione (9).

³⁰ Dalla (3) $\frac{y}{k} = \left[\prod_{i=1}^I f_i^{\beta_i} \right]^{\beta/\alpha} \left[\prod_{j=1}^J l_j^{\gamma_j} \right]^{\gamma/\alpha}$

Lungo il sentiero di crescita bilanciata la soluzione per il tasso di crescita del PIL dell'economia è dato da:

$$\frac{dy/dt}{y} = \alpha(1-\tau)\frac{y}{k} - \rho \text{ oppure sostituendo i valori della (10):}$$

$$\frac{dy/dt}{y} = \alpha(1-\tau)\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \left[\prod_{i=1}^I \delta_i^{\beta_i} \right]^{\frac{\beta}{\alpha}} \left[\prod_{j=1}^J \delta_j^{\gamma_j} \right]^{\frac{\gamma}{\alpha}} \theta_f^{\frac{\beta}{\alpha} \sum \beta_i} \theta_l^{\frac{\gamma}{\alpha} \sum \gamma_j} - \rho \quad (11)$$

L'equazione (11) può essere ulteriormente semplificata nel caso particolare in cui $\sum_i \beta_i = 1$ e $\sum_j \gamma_j = 1$, in questo modo otteniamo che:

$$\frac{dy/dt}{y} = \alpha(1-\tau)\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \left[\prod_{i=1}^I \delta_i^{\beta_i} \right]^{\frac{\beta}{\alpha}} \left[\prod_{j=1}^J \delta_j^{\gamma_j} \right]^{\frac{\gamma}{\alpha}} \theta_f^{\frac{\beta}{\alpha}} \theta_l^{\frac{\gamma}{\alpha}} - \rho \quad (12)$$

Le equazioni (11 e 12) dimostrano che il tasso di crescita di lungo periodo è rispettivamente funzione dell'aliquota d'imposta (τ), delle quote di spesa pubblica allocate dai diversi livelli di governo (θ_f e θ_l) e delle quote delle spese pubbliche federale e statale allocate tra i vari settori ($\delta_i \dots \delta_j$). La relazione (12) costituisce la base teorica della nostra analisi empirica che ha l'obiettivo di testare la relazione tra crescita e differente combinazione della spesa pubblica (per salute e istruzione) effettuata dai due livelli di governo. In questo modo, anche a parità di spesa pubblica, una diversa allocazione sia istituzionale che settoriale potrebbe dal luogo ad un tasso di crescita diverso.

Per dimostrare questo punto, massimizziamo il tasso di crescita dell'equazione (12)

$$\text{Max} \left\{ \alpha(1-\tau)\tau^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \left[\prod_{i=1}^I \delta_i^{\beta_i} \right]^{\frac{\beta}{\alpha}} \left[\prod_{j=1}^J \delta_j^{\gamma_j} \right]^{\frac{\gamma}{\alpha}} \theta_f^{\frac{\beta}{\alpha}} \theta_l^{\frac{\gamma}{\alpha}} - \rho \right\} \quad (13)$$

Scegliendo $\delta_i, (i = 1, \dots, I)$, $\delta_j, (j = 1, \dots, J)$, θ_f, θ_l soggette al vincolo $\theta_f + \theta_l = 1$, si ricava che le quote di spesa pubblica centralizzata e decentralizzata e quelle settoriali dei due livelli di governo che massimizzano la crescita sono:

$$\theta_f^* = \frac{\beta}{\beta + \gamma} \quad (14)$$

$$\theta_l^* = \frac{\gamma}{\gamma + \beta} \quad (15)$$

$$\delta_i^* = \frac{\beta_i}{\sum \beta_i} \text{ per } i = 1, \dots, I \quad (16)$$

$$\delta_j^* = \frac{\gamma_j}{\sum \gamma_j} \text{ per } j = 1, \dots, J \quad (17)$$

Possiamo considerare β e γ come le misure della produttività della spesa del governo federale e di quello decentralizzato e $(\beta + \gamma)$ come la produttività aggregata di tutta la spesa pubblica. Le quote di spesa pubblica tra i due livelli di governo che massimizzano la crescita sono i tassi di produttività individuali sul totale della produttività.

8. La verifica empirica del legame tra grado di decentramento della spesa per sanità ed istruzione e la crescita economica

L'analisi teorica finora svolta evidenzia che il tasso di crescita del PIL pro capite è funzione della ripartizione della spesa pubblica tra i vari livelli di governo, dell'aliquota d'imposta, della combinazione tra le varie tipologie di spese pubbliche erogate dai due livelli di governo e dalle altre variabili esogene. La stima dell'equazione che segue può essere ipotizzata come una approssimazione lineare della equazione di crescita non lineare:

$$\frac{dy/dt}{y} = \mu_0 + \mu_\tau \tau + \mu_f \theta_f + \mu_l \theta_l + \sum_{i=1}^{I-1} \mu_i \delta_i + \sum_{j=1}^{J-1} \mu_j \delta_j + \mu_z Z \quad (18)$$

dove testiamo la robustezza delle determinanti del tasso di crescita del PIL, ossia l'aliquota d'imposta τ , la spesa decentralizzata θ_l , le quote di spesa pubblica per sanità e scuola δ_i e δ_j a livello decentralizzato e il un vettore Z di variabili esogene (capitale fisso e forza lavoro).

8.1 Stima econometrica

Per testare la robustezza del modello, stimiamo l'equazione (18) usando la tecnica dell'OLS sulle serie di dati dell'Australia, del Canada, della Germania e degli Stati Uniti. In generale, la stima viene compiuta su dati annuali nel periodo 1972-2000.

Più in particolare, stimiamo³¹:

μ_τ l'aliquota media d'imposta, ossia il rapporto in termini pro capite tra le entrate tributarie ed il PIL;

μ_l la quota di spesa pubblica decentralizzata rispetto al totale della spesa pubblica;

μ_i le quote di spesa pubblica del governo centrale per le funzioni δ_i ($i = \text{sanità, istruzione}$) rispetto alla spesa pubblica totale.

μ_j le quote di spesa pubblica dei governi decentralizzati per le funzioni δ_j ($j = \text{sanità, istruzione}$) rispetto alla spesa totale dei governi statali.

μ_z vettore delle variabili Z che rappresentano il tasso di crescita della forza lavoro e tasso di crescita degli investimenti fissi.

In generale le aspettative sui segni relativi alle μ sono:

$\mu_\tau < 0$, a priori si attende una relazione inversa tra il carico fiscale e il tasso di crescita del PIL;

rispetto al segno dello stimatore μ_l a priori, seguendo gli approcci della letteratura teorica, secondo la quale l'affidamento della fornitura e della produzione del bene o servizio all'ente sub-nazionale (soluzione decentrata) può provocare un miglioramento dell'efficienza paretiana (Oates), ci attenderemmo una relazione positiva tra il grado di autonomia fiscale degli enti decentrati ed il tasso di crescita del PIL. Tuttavia, come abbiamo visto in precedenza, la letteratura empirica ha fornito risultati incerti circa la presenza di un legame diretto tra il decentramento e la crescita economica, sia quando l'analisi si riferisce ad un singolo paese che quando si considera su un panel di paesi;

³¹ Abbiamo tralasciato le $\theta_f, \delta_i, \delta_j$ nell'equazione (18) dato che sono il complemento ad 1 delle variabili sopra

riportate, per cui la (18) diventa: $\frac{dy/dt}{y} = \mu_0 + \mu_\tau \tau + \mu_f \theta_f + \mu_l \theta_l + \sum_{i=1}^{I-1} \mu_i \delta_i + \sum_{j=1}^{J-1} \mu_j \delta_j + \mu_z Z$

μ_i rappresenta il valore rilevante che le spese in sanità ed istruzione hanno all'interno della composizione della spesa pubblica; a priori ci attendiamo una relazione positiva ($\mu_i > 0$), poiché i due tipi di spesa sono riconosciuti come fattori rilevanti della crescita economica;

μ_j rappresenta il grado di decentramento nelle spese sanitarie e per istruzione, se $\mu_j > 0$, significherà che nel paese considerato il tipo di bene e/o l'entità del decentramento nella fornitura concessa agli enti sub-nazionali producono effetti socioeconomici positivi di grande rilevanza; viceversa se $\mu_j < 0$, significherà che le caratteristiche e/o le tipologie di questi beni collettivi (esternalità, preferenze omogenee tra le aree, ecc.) non si adattano ad essere affidate agli enti di governo sub-nazionale, oppure che il livello di decentramento raggiunto in quel paese per quella funzione è eccessivo con conseguenti effetti negativi sulla crescita economica;

$\mu_z > 0$ a priori ci aspettiamo una relazione positiva tra tasso di crescita della forza lavoro, tasso di crescita degli investimenti fissi e il tasso di crescita del PIL.

<i>Riepilogo stima degli effetti dell'allocazione intersettoriale e intergovernativa della spesa pubblica per sanità ed istruzione</i>				
Variabile Dipendente: Tasso di crescita del PIL procapite				
<i>Paese</i>	Australia	Canada	Germania	Stati Uniti
<i>Tecnica di Stima – Periodo</i>	OLS 1973-1998	OLS 1979-1997	OLS 1975-1996	OLS 1980-1998
<i>N. Osservazioni</i>	26	19	21	19
Costante	0,009542 (0,130603)	0,286223 (2,988059)**	0,015401 (0,056534)	0,127332 (2,599516)**
Aliquota media d'imposta μ_τ	-0,206499 (-1,501873)	-0,015018 (-0,135673)	-0,001670 (-0,009205)	-0,041387 (-0,242861)
Indice di decentralizzazione della spesa = Spesa pubblica decentrata/Spesa pubblica totale μ_l	-0,349600 (-1,921128)*	-0,470195 (-2,863978)**	0,052238 (0,228555)	-0,541601 (-2,147869)**
Indice di composizione della spesa = Spesa sanitaria pubblica/Spesa pubblica totale $\mu_i \delta_{sanitaria}$	-0,047503 (-0,712534)	-0,088652 (-0,916961)	0,096253 (1,794757)*	0,178856 (1,441490)
Spesa sanitaria decent/Spesa pubblica decentrata $\mu_j \delta_{sanitaria}$	-0,005136 (-1,746991)*	-0,017012 (-6,367974)***	-0,019414 (-1,158388)	-0,008972 (-3,216036)***
Indice di composizione della spesa = Spesa per istruzione pubblica/Spesa pubblica totale $\mu_i \delta_{istruzione}$	0,007970 (2,336923)**	-0,080974 (-1,427361)	(³²) -	0,192448 (0,947173)
Spesa per istruzione decent /Spesa pubblica decent $\mu_j \delta_{istruzione}$	0,239728 (1,943417)*	0,003037 (1,041054)	0,013027 (2,255242)**	-0,192003 (-0,669852)
Tasso di crescita del Capitale Fisso	0,217977 (3,736989)***	0,183358 (3,508428)**	0,230108 (2,233429)**	0,463925 (7,191956)***
Tasso crescita della Forza Lavoro	0,107698 (0,524002)	0,485847 (2,057833)*	0,650110 (1,924693)*	0,002527 (0,378029)
R-quadro corretto	0,82	0,92	0,84	0,85
Le T- statistiche sono riportate in parentesi; * indica il rispettivo livello di significatività della variabile al 10%; ** indica la significatività al 5% e *** indica la significatività al livello 1%				

³² Impossibilità di stimare per brevità della serie.

8. 2 Risultati dell'Analisi Empirica

I risultati della stima dell'equazione (18), riportati nella tabella 1, mostrano l'effetto dell'allocazione intersettoriale e intergovernativa della spesa pubblica per sanità ed istruzione nei 4 paesi singolarmente considerati.

La stima conferma, anche se con scarsa significatività, le aspettative in relazione allo stimatore μ_r , secondo cui il prelievo fiscale incide negativamente sul tasso di crescita del PIL.

I valori dello stimatore μ_i , indicatore del grado di decentramento della spesa pubblica complessiva, confermano le relazioni evidenziate dalla maggior parte dei lavori empirici prima richiamati; più in particolare, risulta confermato il segno negativo della relazione tra decentramento fiscale e la crescita economica per l'Australia, il Canada e gli Stati. Per la Germania risultano confermati i risultati di Behnisch, Büttner e Stegarescu (2002) che evidenziano l'esistenza di una relazione positiva tra decentramento della spesa pubblica nei Länder e il tasso di crescita del PIL. Il risultato positivo della relazione (anche se va tenuta presente la scarsa significatività statistica) in questo paese potrebbe essere spiegato o con il livello non elevato di decentramento rispetto agli altri paesi, oppure con le caratteristiche del federalismo cooperativo tedesco, che, specie sul lato delle responsabilità di spesa tende a coinvolgere i diversi livelli di governo nella gestione di alcune funzioni di particolare rilevanza ai fini dello sviluppo (funzioni "congiunte").

Con riferimento alla stima dell'incidenza della composizione della spesa pubblica (μ_i) sulla crescita economica, ci saremmo aspettati che una maggiore incidenza della spesa in sanità ed istruzione sulla spesa pubblica complessiva provocasse un maggiore tasso del PIL, invece i segni degli stimatori μ_i sono, nel caso della spesa sanitaria, né congrui con le aspettative né significativi per l'Australia e il Canada. I segni degli stimatori sono, invece, positivi ma poco significativi per la Germania e gli Stati Uniti. Anche in riferimento alla spesa per istruzione, il segno dello stimatore è non significativo e non coerente con le aspettative (Canada), oppure è coerente con le attese ma poco significativo (Australia e Stati Uniti).

Più interessanti, anche se non definitivi, ci sembrano i risultati che provengono dalla stima delle μ_j , ossia degli effetti del diverso grado di decentramento per le funzioni δ_j ($j = \text{sanità, istruzione}$) nei quattro paesi e la crescita. La verifica di segni negativi per gli stimatori degli indici di decentramento nella sanità per il caso del Canada potrebbe a prima vista essere interpretato come conseguenza dell'eccessivo livello di autonomia di spesa che hanno le province canadesi in questo settore (quasi il 100%), ma la relazione negativa tra il grado di autonomia della spesa sanitaria ed il PIL permane anche negli altri paesi dove tali livelli di autonomia sono molto più bassi. In questo modo risultano confermate le posizioni della dottrina teorica che considera il bene salute per le sue caratteristiche (esternalità, beni di merito, uguaglianza dei bisogni dei cittadini che si trovano nelle stesse condizioni di salute, ecc.) come un bene che dovrebbe essere assicurato all'universalità dei cittadini in maniera uniforme dal livello di governo centrale che decide la fornitura delle prestazioni da solo o con il coinvolgimento degli altri enti di governo.

Diversamente dalla spesa sanitaria, il segno del coefficiente di stima del grado di decentramento per la spesa per l'istruzione $\mu_j \delta_{istruzione}$ non è univoco. Poiché la spesa decentrata per l'istruzione nei paesi federali studiati rappresenta una quota, relativamente modesta (dal 20 al 40% della spesa decentrata), le risultanze dei segni degli stimatori sembrano dipendere più dalla diversità dei sistemi di decentramento istituzionale e dai diversi modelli di istruzione che caratterizzano i paesi studiati, che dalla relazione tra decentramento della spesa per l'istruzione e crescita economica.

Più in particolare, i coefficienti $\mu_j \delta_{istruzione}$ evidenziano una relazione positiva e significativa tra il decentramento della spesa per istruzione ed il tasso di crescita del PIL in Australia e Germania; questi risultati sono frutto dei modelli federali che nel campo dell'istruzione hanno preferito attuare forme di competenze condivise che richiedono un'attiva collaborazione tra tutti livelli di governo.

Anche nel caso del Canada lo stimatore è positivo ma non significativo, pertanto diventa più difficile leggere una relazione netta tra il rapporto tra decentramento della spesa per istruzione, che rappresenta circa ¼ dell'attività decentrata, e il tasso di crescita del PIL.

Al contrario, la situazione si ribalta totalmente nel caso degli Stati Uniti dove la relazione tra decentramento della spesa per istruzione e tasso di crescita del PIL è negativa anche se non significativa: sembrerebbe che il modello ripartizione dualistica³³, che come si è analizzato prima, caratterizza anche il campo dell'istruzione negli USA non conduca ad effetti di maggiore crescita.³⁴

Le stime, infine, OLS su μ_z , vettore delle variabili Z che rappresentano il tasso di crescita della forza lavoro e tasso di crescita degli investimenti fissi, rispettano le aspettative iniziali e confermano l'esistenza di una relazione positiva tra tasso di crescita della forza lavoro, tasso di crescita degli investimenti fissi ed il tasso di crescita del PIL.

9. Conclusioni

I limiti denunciati da larga parte della letteratura e i risultati ambigui e insoddisfacenti ottenuti da numerose ricerche empiriche hanno messo in luce l'insufficienza di confrontare il sistema federale ed il sistema centralizzato ai fini dello sviluppo economico e di indicare nel sistema federale la forma istituzionale più favorevole alla crescita economica.

La scelta del lavoro è stata quella di proporre una metodologia che, anziché andare alla ricerca di una relazione potenziale positiva tra la forma istituzionale del federalismo e la crescita economica di un paese, tenti di individuare quali funzioni sono da decentrare ed in quali settori e, soprattutto, a determinare le forme di *governance* più adeguate ai fini dello sviluppo tra l'ente centrale e gli enti di diverso livello di governo. Dalla soluzione di queste scelte può derivare non solo la decisione sulla ripartizione delle funzioni tra il governo centrale e quelli sub-nazionali, ma anche le indicazioni su come organizzare la produzione della funzione inerenti lo sviluppo, se in forma centralizzata, se in forma decentrata o coinvolgendo i diversi livelli di governo.

L'approccio principale utilizzato nel nostro lavoro parte dalla considerazione che il federalismo non assume il concetto di "valore" in sé, ma ai fini dello sviluppo economico va interpretato come una nuova organizzazione dello Stato che trova una giustificazione nel decentrare le funzioni quando queste danno un maggiore apporto alla crescita, oppure centralizza la funzione o la svolge in maniera cooperativa con altri livelli di governo ai fini dello sviluppo economico.

Partendo da queste affermazioni il compito del lavoro è stato quello di verificare gli effetti sui livelli di crescita della ripartizione delle funzioni della sanità e dell'istruzione operata in modo diverso in quattro paesi federali (Germania, Canada, Australia e Stati Uniti). A tale scopo si è proceduto esaminando, inizialmente, i modelli federali dei quattro paesi federali, i loro modelli sanitari e dell'istruzione per individuare l'ente istituzionale che in base alla normativa costituzionale ha il diritto di decidere il livello di fornitura nell'allocazione delle risorse e di distinguerlo dall'ente che ha il diritto ad operare l'effettivo decentramento della spesa. Gli effettivi gradi di decentramento di queste funzioni affidati agli enti sub-nazionali derivanti da queste verifiche sono stati poi implementati in un modello di crescita à la Barro (1990), modificato secondo l'approccio di Zhang e Zou (1997, 2001) allo scopo di verificare gli effetti della ripartizione della spesa pubblica sia tra i diversi livelli di governo (governo federale e governo statale) che tra i settori (sanità ed istruzione). I risultati che derivano dall'applicazione, anche se non definitivi, possono permettere alcune prime

³³ Questo modello è caratterizzato dal fatto che ciascun livello di governo esercita in modo indipendente ed esclusivo talune funzioni.

³⁴ In questo caso il giudizio va sospeso poiché sembra che il dataset da noi considerato per l'elaborazione non coglie ancora gli effetti delle riforme che stanno attribuendo al governo federale un ruolo sempre crescente e stanno producendo lo spostamento dell'onere della spesa formativa dai governi locali a quelli centrali (statale e federale).

riflessioni interessanti sia per quanto riguarda gli effetti sul PIL del decentramento della spesa sanitaria che per quella relativa all'istruzione.

La verifica di segni negativi per gli stimatori degli indici di decentramento nella sanità sulla crescita sia in paesi con alti gradi di decentramento in questo campo (Canada), sia negli altri paesi dove tali livelli di autonomia sono molto più bassi, sembra confermare le posizioni della dottrina teorica che considera il bene salute per le sue caratteristiche (esternalità, beni di merito, uguaglianza dei bisogni dei cittadini che si trovano nelle stesse condizioni di salute, ecc.) come un bene che dovrebbe essere assicurato all'universalità dei cittadini in maniera uniforme dal livello di governo centrale che decide la fornitura delle prestazioni da solo o con il coinvolgimento degli altri enti di governo.

Il segno della relazione tra il grado di decentramento della spesa per l'istruzione e la crescita economica, diversamente da quello della spesa sanitaria, non è univoco. Le motivazioni di questi effetti contrapposti nei quattro paesi sembrano dipendere più dalla diversità dei sistemi di decentramento istituzionale e dei modelli di istruzione esistenti in essi, che dal livello di decentramento della spesa per l'istruzione (che rappresenta una quota, relativamente moderata del totale della spesa decentrata). Sebbene occorran ulteriori verifiche (specie nel campo dell'effettiva fornitura e gestione di questa funzione) per confermare l'osservazione precedente, tuttavia non è priva di significato la constatazione che in Australia e Germania, paesi per i quali i segni degli stimatori indicano una relazione positiva e significativa, siano presenti nel campo dell'istruzione forme di *governance* condivise che richiedono un'attiva collaborazione tra tutti livelli di governo, mentre negli Stati Uniti, dove la relazione tra decentramento della spesa per istruzione e tasso di crescita del PIL è negativa, la forma di *governance* è caratterizzata da una netta separazione di responsabilità e autonomia dei due livelli di governo sulle singole componenti di questa funzione (scuola primaria, secondaria e Università).

Le indicazioni che derivano da queste applicazioni confermano che per valutare gli effetti del decentramento sulle condizioni e sui meccanismi dello sviluppo economico, piuttosto che esaminare la relazione tra il grado di decentramento complessivo esistente in un paese (misurato dalla quota della spesa decentrata o dell'entrate autonome sulla spesa complessiva) e lo sviluppo economico, occorre individuare l'insieme delle funzioni che possono avere maggiori effetti sullo sviluppo e confrontare il loro contributo effettivo alla crescita nei paesi nei quali queste funzioni sono fornite alternativamente dallo Stato centrale, dagli enti sub-nazionali o sono caratterizzate dal coinvolgimento da ambedue i livelli di governo. La corretta ripartizione delle diverse competenze e la necessaria individuazione e attuazione di forme di relazioni e di raccordo tra i vari livelli di governo non sono, tra l'altro, indicazioni applicabili solo negli Stati federali, ma sono necessarie anche nei sistemi unitari.

Bibliografia

- Akai N., e Sakata M., (2002), Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States , *Journal of Urban Economics*, 52, 93–108.
- Aschauer, D. (1989), "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200.
- Australian government (2006), What is the Australian education system?, website <http://www.decs.act.gov.au/>.
- Bahl R.W. and S. Nath (1986), "Public Expenditure Decentralization in Developing Economies", *Government and Policy* 4, 405-18.
- Barro, R. (1990), "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, 98, 103–125.
- Barro, R.J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, 407-43.
- Barro R., and Sala-i-Martin, X. (1992), *Convergence*. Journal of Political Economy, 100(2), 223–251.
- Barro, R. e Sala-i-Martin, X. (1995), "Economic growth", New York: McGraw-Hill.
- Behnisch A., Büttner T., e Stegarescu D., (2003), Public Sector Centralization and Productivity Growth: Reviewing the German Experience, Discussion Paper No. 02, Zentrum für Europäische, Wirtschaftsforschung GmbH, Centre for European Economic Research.
- Berger M.C., Kostal T., (2002), Financial resources, regulation and enrollment in US public higher education, *Economics of Education Review*, 21
- Berthold, N., Drews, S. e Thode, E. (2001), " Die föderale ordnung in Deutschland", *Discussion Paper*, no.42, Universität Würzburg.

- Brennan G., and Buchanan, J. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Breuss F., e Eller M., (2004), Fiscal Decentralisation and Economic Growth: is there really a link?, *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparisons*, Volume 2, No. 1, Spring, pp. 3-9.
- Council of Ministers of Education, (2006), Education in Canada, <http://www.educationcanada.cmec.ca/EN/EdSys/over.php>
- Davoodi H., e Zou H., (1998), Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study, *Journal of Urban Economics*, 43, 244-257.
- Desai R.M., Freinkman L.M. and I. Goldberg (2003), "Fiscal Federalism and Regional Growth, Evidence from the Russian Federation in the 1990s", *World Bank Policy Research Working Paper* no. 3138.
- Dillinger W. (1994), *Decentralization and its implication for urban service delivery*. Urban Management Programme Discussion Paper No. 16, Washington, DC, World Bank.
- Easterly, W. e Rebelo, S. (1992), Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation, CEPR, Cambridge.
- Feld Lars P., e Dede T. (2004), Fiscal Federalism and Economic Growth: Cross-Country Evidence for OECD Countries, *European Public Choice Society Meetings, Durham (UK)*.
- Feld Lars P., Zimmermann H., e Döring T. (2004), Federalism, Decentralization and Economic Growth, *Working Papers n. 30, Universität Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Department of Economics*.
- Grossman, M. (1972), "On the concept of health capital and the demand for health", *Journal of Political Economy*, 80, 223-55.
- Javier Arze del Granado, F., Martinez-Vazquez J. e McNab R.M.,(2005), Does decentralization influence the functional composition of public expenditure, *Working paper, Defense Resources Management Institute, Monterey, California*
- Jonen G., (2006), The Education System in the Federal Republic of Germany 2004, *Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany*.
- Karmel T. (1999), Financing Higher Education in Australia, A case study prepared for the International Conference 'Redefining Tertiary Education', OECD/Federal Republic of Germany Berlin, 29 June–1 July, 1998, *Occasional Paper Series, 99–D, Higher Education Division, Department of Education, Training and Youth Affairs*.
- Kee W.S. (1977), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Finance Quarterly* 5(1), 79-97.
- Knowles, S. e Owen, P.D. (1995), "Health capital and cross-country variation in income per capita in the Mankiw-Romer-Weil model", *Economics Letters*, 48, 99-106.
- Lin, J. e Liu, Z. (2000), "Fiscal decentralization and economic growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, 49(1), 1–22.
- Madiès T., e Ventelou B. (2003), Federalism in an endogenous growth model with tax base sharing and heterogeneous education services, RSAI 2005, Published by Blackwell Publishing.
- Mankiw, N.G, Romer, D. e Weil, D.N. (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, 2, 407-37.
- Martinez-Vazquez J. e McNab R.M. (2001), Fiscal Decentralization and Economic Growth, Working Paper no. 01-01, International Studies Program, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. e McNab, R. (2002), "Fiscal decentralization, macroeconomic stability, and economic growth", *International Studies Program Working Paper*, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- McDonald, S. e Roberts, J. (2002), "Growth and multiple forms of human capital in an augmented Solow model: A panel data investigation", *Economics Letters*, 74, 271-76.
- Nault F., (2004), Summary public school indicators for the provinces and territories, 1996-1997 to 2002-2003, *Research papers, Culture, Tourism and the Centre for Education Statistics*.
- NCES (2003), *Overview and inventory of State education reforms: 1999 to 2000*, <http://nces.ed.gov/pubs2003/2003020.pdf>
- Oates W. (1991), *Fiscal federalism: Overview*. In R. Prud'homme (Ed.), *Public finance with several levels of government: Proceedings of the 46th congress of the International Institute of Public Finance*. The Hague: Foundation Journal Public Finance.
- Oates W.E. (1995), Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes, in M. Bruno and B. Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 351-53.
- Oates, W. (1993), "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, 46(2), 237–243.
- OECD (2005), Health Data 2005, IRDES, Paris.
- Pommerehne W.W. (1977), "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries", in W. Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass.
- Prud'homme R. (1991), *Public finance with several levels of government: Proceedings of the 46th congress of the International Institute of Public Finance*. The Hague: Foundation Journal Public Finance.
- Prud'homme R. (1995), *On the dangers of decentralization*. World Bank Economic Review, 10(2), 201–220.

- Quian, Y. e Weingast, B.R. (1997), “ Federalism as a commitment to preserving market incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.11, n.4.
- Rivera, R. e Currais, L. (1999), “Income Variation and Health Expenditure: Evidence for OECD Countries”, *Review of Development Economics*, 3, 258-67.
- Romer, P. (1990), “Human capital and growth: Theory and evidence”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 32, 251-86.
- Salmon P. (1987), *Decentralizations as an incentive scheme*. Oxford Review of Economic Policy, 3(2), 24–43.
- Sonnenberg W., (2004), *Federal support for education, FY 1980 to FY 2003*, <http://www.nyu.edu/classes/jepsen/nces2004-08.pdf>
- Tanzi V. (1996), *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects*. In Bruno M., and Pleskovic B. (Eds.), Annual World Bank conference on development economics, Washington, DC: World Bank.
- Ter-Minasian T. (Ed.), (1997), *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, DC, World Bank.
- Thießen U. (2000), *Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?* DIW Discussion Paper No. 224. Berlin, DIW.
- Thießen U. (2003), Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD countries, *Conference paper, 18th Annual Congress of the European Economic Association (EEA)*, SE-Stockholm, August 20-24, 2003.
- Woller, G. e Phillips, K. (1998), “Fiscal decentralization and LDC economic growth: An empirical investigation”, *Journal of Development Studies*, 34(4), 139–148.
- World Bank (2006), Fiscal Decentralization Indicators, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Indicators.xls>
- Xie, D., H. Zou and Davoodi H. (1999), Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, *Journal of Urban Economics* 45, 228-39.
- Yilmaz, A. (2000), “ The impact of fiscal decentralization on macroeconomic performance”, in National Tax Association (ed.), “ Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999”, Washington, D.C., 251-260.
- Zhang, T. e Zou, H. (1997), “Fiscal decentralization, the composition of public spending, and regional growth in India”, *Development Research Group Working Paper*, Washington, DC: World Bank.
- Zhang, T. e Zou, H. (1998), Fiscal Decentralization, public spending and economic growth in China, *Journal of Public Economics*, 67, 221-240
- Zhang, T. e Zou, H. (2001), The growth of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: whit applications to China and India, *China Economic Review*, 12, 58-81