

Capitolo 2 – Il federalismo italiano: assetto istituzionale e punti critici

Luciano Greco – Università di Padova

1. Sintesi esecutiva

Il nuovo assetto federale assunto dalla Repubblica italiana dopo la riforma del 2001, pur nascendo in linea di continuità con il quadro istituzionale e finanziario che si è formato nel corso degli anni '90, rappresenta un momento di cambiamento strutturale dei rapporti di forza tra i livelli di governo. Il processo di devoluzione dei poteri iniziato con la riforma del 2001 consentirà probabilmente di cogliere le opportunità offerte dal decentramento della finanza pubblica ma, allo stesso tempo, determina una serie di rischi da considerare attentamente.

La devoluzione dei poteri determina uno spostamento dell'equilibrio costituzionale tra decentramento e diritti di cittadinanza verso assetti della finanza pubblica meno solidaristici. L'effettivo grado di solidarietà nazionale si manifesterà attraverso la struttura dei meccanismi perequativi, ma è evidente che l'assetto costituzionale pone dei limiti che difficilmente potranno essere ignorati.

Un secondo nucleo problematico della devoluzione riguarda i limiti che questa pone alla gestione e al coordinamento delle politiche economiche e finanziarie pubbliche. In questo caso, la devoluzione sposta l'equilibrio tra decentramento e controllo macroeconomico, riducendo gli spazi di governo dell'economia dello stato centrale.

La *sindrome belga*, ossia il crescente conflitto tra livelli di governo, principalmente attraverso il sindacato costituzionale sulle leggi regionali e statali, rappresenta in sé un ulteriore rischio della devoluzione ma anche la principale forma nel quale si manifesta il cambiamento costituzionale. La soluzione alla crescente conflittualità e ai rischi di lesione dello status di cittadinanza e di crescita dell'instabilità macroeconomica risiede nel completamento della riforma del 2001 mediante meccanismi di *governance* del sistema di finanza pubblica, attraverso l'istituzione di istanze di composizione degli interessi delle autonomie e dello stato, *ex ante* – intervenendo direttamente nel processo legislativo, ed *ex post* – intervenendo sul processo di sindacato costituzionale.

Al fine di interpretare correttamente i vincoli e le opportunità del processo di riforma federalista, il Capitolo si sofferma (paragrafo 2) sul processo di decentramento della Repubblica italiana a partire dalla Costituzione del 1948 e, in particolare, dall'attuazione del sistema delle regioni ordinarie.

Il quadro istituzionale tracciato dal Titolo V della seconda parte della Costituzione, nella versione del 1948, prevedeva un equilibrio tra interesse nazionale e principio di autogoverno orientato verso la garanzia di uniformità dell'intervento pubblico su tutto il territorio nazionale. A questa regola generale, facevano eccezione le regioni speciali in ordine a particolari situazioni geografiche o culturali. Un particolare ambito di attuazione di questa prevalenza dell'interesse nazionale era relativo ai servizi pubblici connessi alla garanzia dei diritti di cittadinanza, configurando l'assetto istituzionale nel senso della garanzia di un welfare state uniforme a livello nazionale.

Nel corso degli anni '70, prende avvio il processo di decentramento della finanza pubblica italiana mediante l'istituzione del sistema delle regioni ordinarie. Il modello di finanziamento prescelto limita l'autonomia locale alla spesa e determina l'accentramento delle entrate. Pur nascendo come risposta alle insufficienze manifestate dalla finanza decentrata degli anni precedenti (che aveva condotto ad un forte indebitamento degli enti locali), il nuovo modello di *finanza derivata* mostra ben presto forti limiti, connessi alla de-responsabilizzazione degli enti decentrati e alla forte compressione dell'autonomia finanziaria. Nel corso degli anni '90, quel modello viene completamente destrutturato, lasciando spazio al *decentramento fiscale* a costituzione invariata, nel quadro del risanamento della finanza pubblica, richiesto dall'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea.

Nel 2001, il quadro istituzionale e finanziario esistente viene *completato* con la riforma costituzionale del Titolo V della seconda parte della Costituzione (paragrafo 3). Tuttavia, la riforma del 2001 rappresenta un cambiamento strutturale i cui effetti sono ancora difficilmente prevedibili. Il nuovo quadro costituzionale rafforza la tutela costituzionale del principio dell'autogoverno rispetto all'interesse nazionale (che non appare più tra i limiti posti dall'art. 117 della Costituzione alla legislazione regionale). La garanzia dello status di cittadinanza è affidata alla determinazione (con legge statale) dei *livelli essenziali delle prestazioni* da garantire su tutto il territorio nazionale, in relazione ai diritti civili e sociali stabiliti dalla stessa Costituzione. La riforma della finanza decentrata (art. 119 della Costituzione) garantisce il principio di autonomia finanziaria e tributaria e affida al meccanismo perequativo il compito di realizzare l'equilibrio tra diritti di cittadinanza e autonomia.

L'attuazione della riforma del 2001 pone diversi problemi, i principali dei quali sono: la crescita del contenzioso tra stato e regioni; la definizione dell'assetto finanziario del federalismo italiano. Il processo di attuazione della riforma è stato caratterizzato dall'inoportuna separazione tra competenze legislative (attraverso la cd Legge "La Loggia") e avvio del federalismo fiscale (con l'istituzione della cd "Alta commissione"). Contestualmente, il processo di decentramento avviato prima della riforma del 2001 è stato progressivamente sospeso.

Il problema di finanza pubblica che caratterizza il nuovo assetto e le scelte che devono essere compiute per attuarlo può essere sintetizzato nella difficoltà di trovare un equilibrio tra credibile responsabilizzazione finanziaria (cioè, irrigidimento del vincolo di bilancio) degli enti decentrati e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, in un paese caratterizzato da un profondo dualismo economico. Sebbene l'ipotesi che il nuovo quadro istituzionale e finanziario consenta una *ricentralizzazione* della finanza pubblica italiana sia da considerarsi altamente improbabile, il maggiore rischio dell'attuale fase di devoluzione è che l'assetto finanziario riformato non sia credibile e, quindi, da un lato non consenta di irrigidire i vincoli di bilancio degli enti decentrati e dall'altro non sia in grado di garantire effettivamente gli standard minimi relativi allo status di cittadinanza.

La soluzione di questi problemi risiede nell'accurato disegno della perequazione. Nel Capitolo viene proposto un meccanismo perequativo *verticale* (finanziato a carico del bilancio dello stato) che sia strutturato in due componenti finanziarie: una prima relativa alle risorse (standard) che consentano a ciascuna regione di garantire i livelli essenziali delle prestazioni per i diritti civili e sociali; una seconda relativa alla perequazione della *capacità fiscale* delle regioni. Ulteriori modalità attribuite ai meccanismi perequativi (per esempio, la perequazione in base al fabbisogno) non trovano supporto nell'ambito del testo costituzionale e, presumibilmente, nello spirito generale della riforma che, inevitabilmente, determinerà una riduzione del grado di

solidarietà nazionale. Inoltre, è necessario che i parametri del meccanismo perequativo siano *governabili* mediante regole certe, al fine di essere credibili.

Parallelamente all'attuazione della riforma del Titolo V, è maturato il progetto del Governo di risolvere per via costituzionale le insufficienze dell'attuale assetto. Tra dicembre 2002 e settembre 2003, il Governo ha proposto tre disegni di legge costituzionale (cd Ddl "Bossi", Ddl "La Loggia" e Ddl "dei Saggi"), l'ultimo dei quali, cambiando drasticamente l'impostazione dei precedenti, intende integrare la riforma del 2001, mediante l'introduzione di un senato e una corte costituzionale federali. La *ratio* della proposta dal Governo, dopo due tentativi falliti, è di scongiurare la *sindrome belga* mediante l'introduzione di adeguati meccanismi di *governance* della finanza pubblica.

L'impostazione proposta recentemente dal Governo sembra soddisfacente in senso generale, in quanto cerca di risolvere un problema di governo del sistema con dei meccanismi di composizione degli interessi (*ex ante* ed *ex post*). Tuttavia, alcune profonde perplessità derivano dai meccanismi operativamente prescelti e, in particolare, dalla struttura del Senato federale.

2. Introduzione

Con la riforma costituzionale del 2001, la Repubblica italiana ha sostanzialmente assunto una forma *federale*, se si considera che il nuovo assetto delle funzioni tra stato e regioni attribuisce ad entrambe questi *livelli di governo* una potestà legislativa autonoma in determinate materie. Mentre, nel quadro costituzionale in vigore tra il 1948 e il 2001 – attuato pienamente solo all'inizio degli anni '70, le regioni ordinarie avevano soltanto una potestà legislativa *concorrente*: le leggi regionali erano *esecutive* di leggi statali¹. D'altra parte, un'*autonomia speciale* veniva contemplata per alcune regioni, come rimedio (variabile nella sua estensione e natura da caso a caso) per peculiari situazioni di perifericità (regioni insulari e montane) e culturali (minoranze etniche e linguistiche), più che in virtù del riconoscimento costituzionale del valore del decentramento del governo.

Altri elementi quali la *pari* legittimità costituzionale attribuita a tutti i livelli di governo (inclusi gli enti locali) e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, evidenziano che nell'ambito della Costituzione riformata il principio dell'autogoverno assume un ruolo decisamente più ampio che nel quadro costituzionale e istituzionale precedentemente in vigore.

L'assetto costituzionale e di finanza pubblica vigente eredita da quello precedente una serie di vincoli e caratteristiche che determinano, in larga misura, le attuali opzioni di ulteriore riforma, le opportunità che possono essere colte e i rischi che potranno manifestarsi nei prossimi anni. Occorre effettuare una dettagliata riflessione per portare a compimento il disegno di decentramento della finanza pubblica italiana.

Sul versante delle opportunità offerte dal processo di federalizzazione della Repubblica italiana ritroviamo le principali ragioni che hanno indotto ad intraprendere un simile percorso istituzionale e finanziario. La crisi della finanza derivata è stata concomitante con la crisi

¹ A questo riguardo si veda la Relazioni del Presidente della Corte Costituzionale per l'anno 1990, cap. X, par. 1.

generale della finanza pubblica italiana. In gran parte, il decentramento è stato funzionale alla ricerca di equilibri istituzionali e finanziari che promuovessero l'efficienza delle decisioni collettive, principalmente mediante l'*irrigidimento del vincolo di bilancio* ma anche attraverso una maggiore trasparenza e connessione tra centri decisionali e responsabilità di finanziamento.

Da un differente punto di vista, il decentramento della finanza pubblica può essere visto come la continuazione di un processo di avvicinamento delle istituzioni ai cittadini, iniziato proprio con la nascita del modello di finanza derivata (e l'attuazione del sistema delle regioni ordinarie). Negli anni '90, questa aspirazione ha trovato nuova enfasi anche grazie all'impulso derivante dall'introduzione nel Trattato di Maastricht del *principio di sussidiarietà*. Nel corso degli anni '90, tale principio ha informato i processi di ristrutturazione istituzionale e finanziaria anche negli ordinamenti nazionali europei e non solo nel rapporto tra stati membri e Unione europea (UE) (Bernardi e Gandullia, nel Rapporto).

Sul piano strettamente economico, la sussidiarietà si fonda sul risultato teorico noto nella letteratura economica come *Teorema del decentramento* (Oates 1972). In base a tale teorema, il decentramento risponde all'impossibilità del governo centrale di *differenziare* l'offerta di beni e servizi pubblici e il loro finanziamento su base regionale e locale. Il *vincolo di uniformità* cui sarebbe soggetto il governo centrale determina l'*efficienza del decentramento*, connessa alla maggiore aderenza delle scelte collettive alle preferenze. La *potenzialità della differenziazione* costituisce la più forte giustificazione teorica del decentramento della finanza pubblica.

Infine, il decentramento della finanza pubblica è un potente strumento di innovazione istituzionale e finanziaria. Il moltiplicarsi di centri di decisione, inevitabilmente, comporterà la differenziazione nella capacità amministrativa e nella propensione all'innovazione, come illustra peraltro anche la storia italiana degli ultimi trenta anni. Si tratta infatti di una differenziazione che prescinde dalla diversità dei vincoli finanziari, essendo invece determinata dalla diversificazione delle culture amministrative.

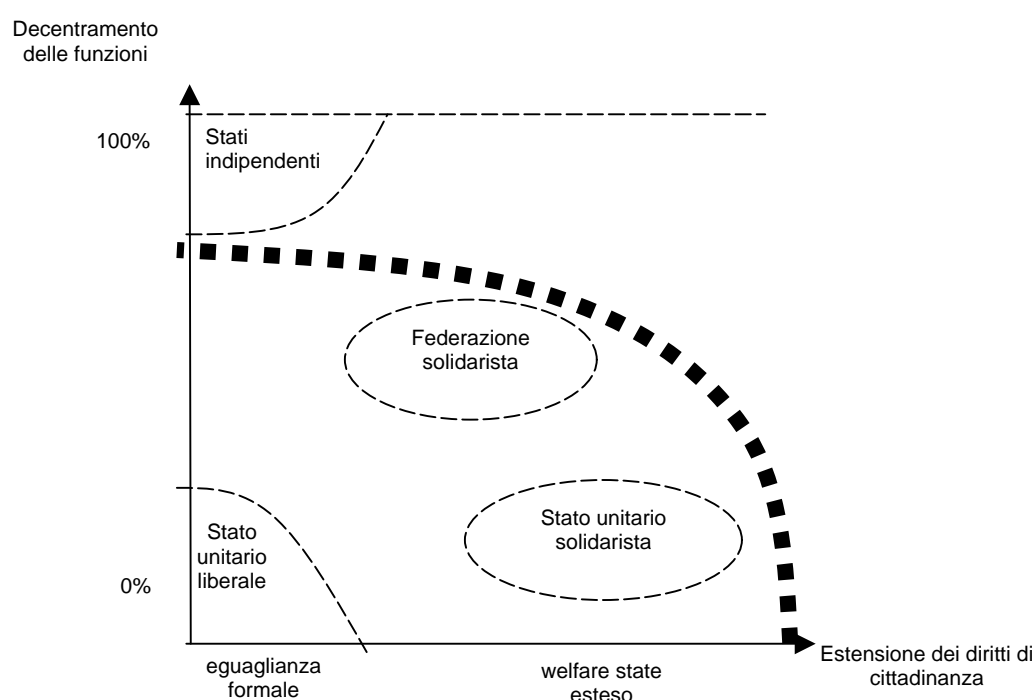
Gli elementi teorici e politici richiamati costituiscono i principali obiettivi del decentramento degli anni '90 e della riforma federale avviata nel 2001. Tuttavia, è necessario identificare anche i principali rischi e costi del *processo di devoluzione*. Il primo e più evidente problema², riguarda l'*equilibrio tra sussidiarietà e diritti di cittadinanza*. La differenziazione nella fornitura dei servizi pubblici, che, abbiamo visto, è uno degli elementi di spinta verso l'efficienza secondo l'impostazione tradizionale della teoria del federalismo fiscale, determina tuttavia una potenziale violazione dei vincoli di solidarietà su cui si fonda la Costituzione di un paese come l'Italia.

In termini molto stilizzati, si può rappresentare il sistema costituzionale di un paese mediante due *variabili* (Greco 1995): la *forma dello stato*, cioè l'insieme di regole che definiscono i rapporti tra livelli di governo e quindi il grado di sussidiarietà implicito nell'assetto istituzionale pubblico; lo *status di cittadinanza*, ossia l'insieme dei diritti civili e sociali dei cittadini che *vincolano* l'azione pubblica determinando più o meno estesi obblighi per l'operatore pubblico di prestazione o di tutela mediante servizi pubblici o garanzie particolari sulla fornitura di servizi privati.

² Come dimostra il contenzioso sui criteri di ripartizione delle risorse per la sanità esploso all'inizio dell'estate 2003.

L'incrocio tra le due variabili costituzionali identifica diversi modelli di finanza pubblica (Figura 2.1). Questa analisi stilizzata consente di evidenziare il *trade off* che esiste tra decentramento della finanza pubblica e garanzia dei diritti di cittadinanza. È, infatti, evidente che forme di stato fortemente decentrate abbiano minori potenzialità di garanzia dei diritti dei cittadini localizzati in diverse regioni. La principale implicazione di questa argomentazione – sebbene molto semplicistica – è che la garanzia dello status di cittadinanza nazionale *vincola* (almeno in parte) l'autonomia degli enti decentrati³. Pertanto, le forme intermedie di *federalismo solidale* dovranno prevedere più o meno espliciti *limiti alle forme di autonomia* definite nell'ambito dell'assetto costituzionale.

Figura 2.1 - Trade off costituzionale tra decentramento e diritti di cittadinanza



Nei termini del semplicistico schema preso in esame, i *meccanismi perequativi* della finanza decentrata assumono un ruolo centrale. La letteratura si è spesso concentrata sulla definizione di formule esplicite di perequazione applicate al riparto dei tributi ovvero dei trasferimenti erariali. Tuttavia, è possibile rinvenire anche meccanismi impliciti nella forma di *intervento sostitutivo centrale* nelle aree a minore capacità fiscale o maggiore fabbisogno, come nel caso del cosiddetto decentramento asimmetrico.

L'attuale dibattito italiano sulla perequazione, connesso all'attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione e quindi all'*avvio del federalismo fiscale*, sembra partire dal presupposto fuorviante che la perequazione sia un meccanismo di finanziamento delle aree del paese con minore

³ Questa intuizione sembra essere corroborata dall'analisi comparativa dei sistemi decentrati a livello internazionale (si veda per esempio, CSC 2002)

capacità fiscale o con maggiore fabbisogno finanziario, *indipendentemente* dalla combinazione delle variabili costituzionali della forma dello stato e dello status di cittadinanza. I meccanismi perequativi *invece* sono lo strumento per l'attuazione dell'equilibrio tra obiettivi (potenzialmente) configgenti. Qualora la definizione di questo strumento fosse *palesamente in contrasto* con l'assetto costituzionale che scaturisce dall'incrocio delle variabili rilevanti (nel caso italiano, secondo il giudizio della Corte costituzionale), il meccanismo perequativo potrebbe essere legittimamente rifiutato da una delle parti in causa dando luogo ad un *conflitto istituzionale* e distributivo⁴.

Nell'accezione del Trattato di Maastricht, la sussidiarietà impone un decentramento delle funzioni limitato *soltanto* dalla potenziale inefficacia dell'azione decentrata. Nel linguaggio della teoria economica, una serie di funzioni quali il controllo macroeconomico e l'allocatione dei beni pubblici nazionali o il contrasto degli effetti di spillover delle politiche decentrate sono competenze che possono essere efficientemente gestite solo a livello centrale.

In termini economici, la sussidiarietà è il risultato del bilanciamento tra costi e benefici del decentramento. È peraltro evidente che il diverso peso attribuito ai costi e benefici determina, in diversi contesti sociali, culturali e politici differenti, assetti istituzionali delle funzioni tra livelli di governo. In ogni caso, il decentramento rischia di accentuare i problemi di coordinamento, richiedendo un intervento dello stato centrale al fine di garantire l'esistenza stessa della federazione o della confederazione. Tuttavia, queste *giustificate* ingerenze del governo centrale nelle politiche decentrate possono generare importanti conflitti istituzionali, come illustra molto bene l'evoluzione dei rapporti tra stato e regioni nel nostro paese a partire dalla riforma del 2001.

Il problema dei conflitti tra entità sovrane caratterizza tutti i contesti decentrati, ma rappresenta un elemento preoccupante nel caso degli stati unitari (o comunque poco decentrati) che attraversano un processo di federalizzazione (cd *devoluzione dei poteri*). La devoluzione dei poteri, quando assuma proporzioni rilevanti, pone un serio problema di discontinuità istituzionale che – per le ragioni stesse per cui è iniziato il processo di devoluzione – può accompagnarsi a conflitti distributivi tra entità decentrate e conflitti di attribuzione tra stato centrale ed entità decentrate.

Questa *sindrome belga*⁵ potrebbe diventare cronica nel nostro paese, essendo connessa all'assenza di *regole del gioco* che il processo di devoluzione è chiamato a modificare. L'inefficacia dei meccanismi politici e istituzionali di composizione degli interessi e la difficoltà di reperimento di alcune informazioni rilevanti per la stessa devoluzione dei poteri (si pensi al problema di attribuzione delle risorse per finanziare le competenze devolute) inducono a considerare con estrema cautela la visione prevalente nelle analisi economiche, che pone sullo stesso piano contesti istituzionali e finanziari *federali* derivanti da processi profondamente diversi tra di loro. La devoluzione dei poteri comporta problemi nuovi e in parte inesplorati connessi alla stessa *incompletezza istituzionale* che la moltiplicazione dei centri di sovranità

⁴ Un chiaro esempio di questa eventualità è il contenzioso minacciato dalla Regione Puglia in merito alla ripartizione delle risorse secondo il fondo perequativo regionale disciplinato dal Dgls n. 56/00, teso ad abrogare le parti del meccanismo di riparto finanziario non connesse alla capacità fiscale (in attuazione del terzo comma dell'art. 119 della Costituzione).

⁵ Il fenomeno dei conflitti tra entità sovrane è sostanzialmente *strutturale* nell'ambito del modello di devoluzione del Regno belga, che si è sviluppato nel corso degli ultimi trentacinque anni ed ha avuto un momento fondamentale nella riforma del 1993 che ha trasformato lo stato unitario in federazione (Fausto e Pica 2000).

necessariamente comporta, determinando in ultima istanza dubbi sulla *stabilità* del processo devolutivo e sulla effettiva capacità di generare responsabilizzazione finanziaria nella fase transitoria.

3. Alle origini del decentramento della finanza pubblica in Italia

Il processo di decentramento sfociato nella riforma costituzionale del 2001 può essere utilmente interpretato alla luce dell'evoluzione istituzionale e finanziaria precedente la riforma (in particolare nell'ultimo trentennio). La sezione 2.1 fornisce un inquadramento dell'assetto costituzionale vigente prima della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, intervenuta nel 2001. Quindi, la sezione 2.2 illustra l'evoluzione istituzionale e finanziaria (a Costituzione invariata) fino al 2001.

3.1 Il quadro costituzionale dal 1948 al 2001

L'assetto istituzionale della Repubblica italiana vigente fino all'entrata in vigore della riforma del 2001⁶ prevedeva un equilibrio tra le variabili costituzionali dello *status di cittadinanza* e dell'*autogoverno* decisamente orientato verso la garanzia – almeno in senso legale – dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale. In altri termini, sebbene sia lo status di cittadinanza, definito dalla combinazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini (art. 3) e dei diritti civili alla tutela della famiglia (art. 31), alla tutela della salute (art. 32), all'istruzione (art. 34), all'assistenza sociale (art. 38), che le *esigenze dell'autonomia e del decentramento* (art. 5) fossero chiaramente sanciti nella prima parte della Costituzione, la forma dello stato, definita appunto nella seconda parte della Costituzione dal Titolo V, strutturava il sistema regionale e delle autonomie locali in funzione decisamente subordinata rispetto al governo centrale.

Questo approccio appare chiaro fin dall'identificazione tra Repubblica e stato centrale del quale – secondo il testo dell'art. 114 – le regioni e gli enti locali sono ripartizioni territoriali. Alle regioni viene certamente attribuito un ruolo potenzialmente molto rilevante ma, in ogni caso, soggetto ad un controllo *ex ante* ed *ex post* da parte dell'autorità sovraordinata. Fanno eccezione a questa regola, le regioni speciali che, in virtù delle loro particolari situazioni geograficamente periferiche o culturalmente specifiche, ottengono particolari *forme e condizioni* di autonomia (art. 116) sancite da statuti regionali speciali approvati con legge costituzionale.

L'insieme delle competenze e l'assetto finanziario viene determinato dallo statuto in maniera *asimmetrica* per ciascuna regione speciale, definendo pertanto cinque diversi modelli speciali che vanno da assetti relativamente vicini alle regioni ordinarie (come nel caso del Friuli Venezia Giulia) fino a casi di autonomia molto spinta (la Sicilia).

Nella versione del 1948, l'art. 117 definiva un elenco articolato di materie attribuite in regime concorrente alla legislazione delle regioni ordinarie e dello stato. Inoltre, il legislatore costituzionale aveva rafforzato i limiti alla legislazione regionale imponendo esplicitamente che

⁶ Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

queste non contrastassero con l'*interesse nazionale* (accentuando il generale principio di *solidarietà* cui sono richiamati dall'art. 2 della Costituzione tutti i soggetti – individui o istituzioni – appartenenti alla Repubblica).

A fianco delle materie regionali concorrenti, l'art. 118 attribuiva alle regioni le funzioni amministrative relative alle materie concorrenti e consentiva allo stato centrale di integrare le competenze regionali con nuove funzioni amministrative *delegate*.

Nel caso degli enti locali, era la legge statale a determinarne le funzioni (art. 128) senza particolari vincoli se non il generale principio di rispettare le esigenze dell'autonomia e del decentramento (con il già richiamato art. 5).

Mentre per gli enti locali la Costituzione del 1948 non richiamava alcun elemento relativo al *finanziamento* (per cui questa era a pieno titolo una materia statale), l'art. 119 fissava i principi generali dell'autonomia finanziaria regionale. Anche in questa materia, la legislazione statale era, tuttavia, chiamata a determinare *forme e limiti* della legislazione regionale con l'obiettivo esplicito del *coordinamento con la finanza dello stato e degli enti locali*. Inoltre, il comma 2 specificava che il finanziamento mediante tributi propri e quote di tributi erariali sarebbe dovuto avvenire in proporzione ai *bisogni* per lo svolgimento delle funzioni normali, determinando un modello di distribuzione interregionale delle risorse fortemente solidaristico. Il terzo comma dell'art. 119 prevedeva anche contributi speciali per scopi determinati – tra cui esplicitamente richiamati lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole – da assegnarsi alle regioni.

L'impianto del decentramento italiano secondo la Costituzione del 1948 veniva quindi completato da un preventivo *controllo di legittimità* (e in alcuni casi *di merito*) che si esercitava, ex art. 125, attraverso il commissario di governo presente in ogni regione. Mentre sugli atti degli enti locali era previsto (all'art. 130) il controllo preventivo da parte di un apposito comitato regionale.

Sebbene il quadro costituzionale potesse essere interpretato sia in senso restrittivo dell'autonomia che in senso estensivo, nel corso degli anni l'attività legislativa centrale si è spinta – come si vedrà – a determinare in dettaglio anche le materie su cui le regioni avevano competenze concorrenti, ex art. 117. Analogamente, ogni attività tributaria delle regioni ordinarie è stata sostanzialmente negata dal legislatore statale (almeno fino all'introduzione dell'IRAP nel 1998). L'interpretazione *centralistica* del testo costituzionale è stata resa possibile anche dalle posizioni espresse dalla Corte costituzionale che hanno generalmente teso a risolvere i conflitti tra stato e regioni nel senso di garantire il principio di *uniformità dell'intervento pubblico*, trattando la potestà legislativa regionale come elemento da valorizzare ma certamente non in senso assoluto⁷.

Nonostante questo impianto sostanzialmente centralizzato nelle funzioni fondamentali al fine di garantire l'uniformità delle condizioni economiche e sociali, la Costituzione del 1948 ha reso possibile un percorso di progressivo decentramento dei poteri dello stato. Con le leggi costituzionali nn. 2, 3, 4 e 5 del 1948 vennero approvati gli statuti delle regioni speciali, ad eccezione della regione Friuli Venezia Giulia il cui statuto venne approvato con la legge

⁷ Si vedano le Relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale, disponibili sul sito www.cortecostituzionale.it dal 1988. Particolarmente rilevante a questo riguardo è la posizione della Corte costituzionale che ha tutelato l'intervento di coordinamento ed indirizzo statale in materia tributaria richiedendo l'espressa limitazione degli spazi di autonomia lasciati alle regioni (cfr. sentenze nn. 271/86 e 294/90).

costituzionale n. 1 del 1963. Mentre, occorre aspettare il 1971 per l'entrata in funzione delle regioni ordinarie. Infine, l'ordinamento degli enti locali continuò ad essere regolato secondo la legislazione precedente alla Costituzione repubblicana⁸ fino alla riforma della seconda metà degli anni '70.

3.2 Il processo di decentramento a Costituzione invariata

Nel corso degli anni '70, emerse in Italia un modello inedito di finanziamento degli enti decentrati del settore pubblico (cd *finanza derivata*). Sul piano teorico e politico, tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 si affermò il *paradigma normativo* della centralizzazione delle fonti fiscali e del parziale decentramento del processo della spesa pubblica. Obiettivo preminente di questo modello di finanza pubblica era di contemperare la *programmazione economica e finanziaria* (centrale) con il decentramento della spesa pubblica, in attuazione di un disegno politico di avvicinamento delle istituzioni ai cittadini.

3.2.1 La nascita e il consolidamento della finanza derivata in Italia

Questo obiettivo fu perseguito in un particolare contesto strutturale dell'economia italiana. La crescita economica del Dopoguerra aveva messo in crisi il sistema della finanza locale. Per bilanciare l'incremento considerevole del fabbisogno per i servizi pubblici connessi allo sviluppo dei centri urbani e dei siti industriali, risultavano progressivamente sempre più limitate le entrate proprie degli enti locali, alquanto *rigide* rispetto all'evoluzione della produzione, dei consumi e degli investimenti privati. A questo *squilibrio strutturale*, si faceva fronte con lo strumento del *mutuo a ripiano*⁹, che consentiva la copertura del disavanzo degli enti locali.

All'inizio degli anni '70, l'effetto congiunto della tensione tra risorse e impieghi e del finanziamento in *deficit* della spesa corrente locale, configurava già una forte instabilità potenziale della finanza degli enti locali. Pertanto, tra gli obiettivi più o meno espliciti delle *grandi riforme* della finanza pubblica italiana, tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, vi fu certamente la soluzione di questo crescente squilibrio, nel quadro di una più ampia *razionalizzazione* degli assetti finanziari del settore pubblico e dell'*ampliamento* della qualità e quantità dei servizi forniti ai cittadini.

Quattro filoni di provvedimenti legislativi contribuirono a generare e caratterizzare il modello di finanza derivata poi consolidatosi negli anni '80: l'istituzione delle regioni ordinarie; la riforma fiscale; il consolidamento della finanza dei comuni e delle province; l'istituzione del servizio sanitario nazionale.

A partire dal 1971, venne data attuazione piena al dettato costituzionale del Titolo V, istituendo le regioni a statuto ordinario. Il sistema di finanziamento e il trasferimento delle funzioni fondamentali alle regioni ordinarie del 1971-72¹⁰, nonché il secondo trasferimento delle funzioni

⁸ Si tratta in particolare dell'ordinamento dei servizi pubblici locali che era regolato dal Regio Decreto 15 ottobre 1925, n. 2578.

⁹ Introdotto nell'ordinamento finanziario italiano dal DL n. 51/45.

¹⁰ La legge n. 281/70 (cd *finanziaria regionale*) delegava il Governo ad effettuare il trasferimento delle funzioni stabilite all'art. 117 (vecchia versione) della Costituzione (cui seguirono i DPR nn. 1/72 – 11/72) e definiva il

amministrative del 1975-77¹¹ configurarono immediatamente il sistema regionale in conformità con il paradigma della finanza derivata: il finanziamento della spesa regionale avveniva mediante fondi a carico del bilancio statale¹² il cui meccanismo di copertura, nel corso degli anni, venne più volte rivisto.

Tra il 1974 e il 1978, inoltre, la riforma dell'assistenza ospedaliera¹³ e, successivamente, l'introduzione del servizio sanitario nazionale¹⁴ determinarono un incremento considerevole dei volumi di spesa regionale (e delle risorse trasferite alle regioni) ma anche un ulteriore e forte irrigidimento degli spazi di scelta delle autonomie regionali. A partire dal 1978, oltre il 60 per cento della spesa regionale era dedicata alla sanità e soggetta ai vincoli stringenti del servizio sanitario nazionale.

Sempre nella prima metà degli anni '70, venne attuata la riforma tributaria¹⁵ che attribuiva ampio spazio all'imposizione diretta e ai tributi erariali, sopprimendo contemporaneamente una serie di tributi devoluti agli enti locali e sostituendone il gettito con trasferimenti. La *centralizzazione fiscale* fu ulteriormente accentuata dalla forte inflazione della seconda metà degli anni '70: mentre il valore reale delle entrate erariali registrò tassi di crescita considerevoli, per l'operare del *fiscal drag*, le residue entrate proprie degli enti decentrati ebbero una dinamica inferiore a quella dell'inflazione.

Nel caso del nuovo sistema regionale, per l'operare congiunto della crescita dei tributi erariali – che finanziavano i fondi per i trasferimenti regionali – e dell'agganciamento parziale del finanziamento regionale per i programmi di sviluppo alla crescita del prodotto interno lordo nominale¹⁶, l'inflazione ebbe l'effetto di migliorare la posizione finanziaria relativa delle regioni proprio nel periodo in cui il *deficit* dello stato cominciava a crescere (Tabella 2.1¹⁷). A questa situazione favorevole sul piano finanziario, non corrispondeva tuttavia una reale autonomia: tra

meccanismo di finanziamento del sistema delle regioni ordinarie entrato in vigore nel 1972 e riformato per la prima volta dalla legge n. 158/90.

¹¹ La legge n. 382/75 (e il DPR n. 616/77 di attuazione della delega) trasferiva alle regioni ordinarie una serie di funzioni amministrative connesse alle materie indicate dalla Costituzione.

¹² L'art. 8 della legge n. 281/70 introduceva e disciplinava il *fondo comune*, deputato a finanziare le funzioni normali delle regioni ordinarie e finanziato attraverso *quote di tributi erariali* (tra cui l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, le imposte di fabbricazione su birra, spiriti, glucosio e gas in condensabili, le imposte sul consumo dei tabacchi). Inizialmente il 60% del fondo comune veniva attribuito alle regioni ordinarie in proporzione della popolazione residente, il 10% in proporzione della superficie e il 30% in proporzione di indicatori socio-economici. L'art. 9 della legge n. 281/70 istituiva e disciplinava il *fondo per i programmi di sviluppo regionale* che era inizialmente finanziato e ripartito in maniera sostanzialmente discrezionale. Tra il 1977 e il 1981 il finanziamento del fondo per i programmi di sviluppo regionale venne reso automatico dalla legge n. 356/76, mentre rimasero discrezionali e redistributivi i criteri di ripartizione. L'art. 12 della legge n. 281/70 regolava i contributi speciali alle regioni.

¹³ Nel 1974, venne emanata la legge n. 386/74 di riforma dell'assistenza ospedaliera. La spesa per assistenza ospedaliera venne regionalizzata, rappresentando subito circa il 45% della spesa regionale aggregata.

¹⁴ Nel 1978, venne emanata la legge n. 833/78 che istituiva il servizio sanitario nazionale. Le regioni rappresentavano uno snodo istituzionalmente importante del nuovo sistema; ma sul piano del meccanismo decisionale il servizio venne progressivamente centralizzato, al fine di correggere fenomeni di irresponsabilità finanziaria che tuttavia hanno caratterizzato anche l'evoluzione successiva del servizio sanitario.

¹⁵ Con la Legge n. 825/71, il Governo venne delegato ad emanare una serie di decreti per dare attuazione alla riforma, includendovi la soppressione di tributi locali e la sostituzione degli stessi con trasferimenti statali.

¹⁶ La legge n. 356/76 collegava *parzialmente* la crescita del *fondo per i programmi di sviluppo regionale* (istituito ex art. 9 della legge n. 281/70) alla crescita del PIL nominale.

¹⁷ La Tabella 2.1 mostra come il saldo complessivo delle Amministrazioni regionali fosse sensibilmente positivo nel 1978 in concomitanza con un saldo complessivo (e primario) delle Amministrazioni pubbliche molto negativo. Questa tendenza caratterizzò anche gli anni '80.

la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, si consolidò la prassi della frammentazione dei fondi di finanziamento regionale (soprattutto per gli investimenti) e di *fine tuning* degli aggregati di finanza regionale in fase elaborazione del *bilancio dello stato* e della *legge finanziaria*. La riforma tributaria aveva, tra l'altro, sostituito la maggior parte dei tributi locali con trasferimenti erariali¹⁸ la cui crescita era programmata a tassi che sembrarono *sufficientemente* elevati da consentire un *risanamento progressivo*¹⁹ della finanza locale. I tassi di crescita programmati si rivelarono insufficienti e l'effetto dell'inflazione, in questo caso, fu di aggravare la situazione preesistente di tendenziale instabilità della finanza locale: l'indebitamento complessivo degli enti locali raggiunse il 12,84% del PIL nel 1975 (Figura 2.2).

Tabella 2.1 - Evoluzione degli aggregati delle Amministrazioni pubbliche(dati in % del PIL)

Anni	1971	1976	1978	1981	1986	1991	1996	2001
Amministrazioni pubbliche								
Entrate totali	34,44%	33,60%	36,52%	34,68%	39,36%	43,25%	45,94%	45,49%
- correnti	34,11%	33,21%	36,32%	34,35%	39,10%	42,90%	45,51%	45,21%
- c/capitale	0,34%	0,39%	0,21%	0,33%	0,26%	0,35%	0,44%	0,28%
Spese totali	39,35%	42,59%	46,27%	46,10%	50,99%	53,39%	53,06%	48,13%
- correnti	35,41%	38,03%	41,72%	41,30%	45,87%	48,93%	49,25%	44,21%
- - interessi	2,73%	4,52%	5,87%	6,16%	8,49%	10,10%	11,53%	6,39%
- c/capitale	3,94%	4,56%	4,54%	4,80%	5,12%	4,45%	3,81%	3,92%
Saldo primario	-2,18%	-4,47%	-3,88%	-5,26%	-3,14%	-0,03%	4,41%	3,75%
Saldo complessivo	-4,90%	-8,99%	-9,74%	-11,42%	-11,63%	-10,14%	-7,12%	-2,64%
Amministrazioni locali								
Entrate totali	5,62%	8,72%	12,57%	12,18%	13,62%	14,18%	13,16%	14,36%
- correnti	4,95%	6,82%	10,07%	10,72%	11,90%	12,87%	12,07%	12,94%
- c/capitale	0,67%	1,90%	2,49%	1,46%	1,72%	1,31%	1,09%	1,43%
Spese totali	7,27%	11,16%	11,88%	14,18%	14,02%	14,83%	13,30%	14,55%
- correnti	5,89%	8,72%	9,03%	10,90%	11,08%	12,19%	11,15%	11,95%
- - interessi	0,93%	1,28%	0,81%	0,62%	0,75%	0,63%	0,58%	0,37%
- c/capitale	1,38%	2,44%	2,85%	3,29%	2,94%	2,64%	2,14%	2,60%
Saldo primario	-0,72%	-1,16%	1,50%	-1,38%	0,35%	-0,02%	0,45%	0,19%
Saldo complessivo	-1,64%	-2,44%	0,69%	-2,00%	-0,40%	-0,65%	-0,14%	-0,18%
Amministrazioni regionali								
Entrate totali	0,76%	4,66%	6,64%	6,98%	8,05%	8,83%	7,86%	9,59%
- correnti	0,68%	3,70%	5,27%	5,91%	7,15%	8,20%	7,35%	8,61%
- c/capitale	0,07%	0,97%	1,36%	1,07%	0,89%	0,64%	0,51%	0,98%
Spese totali	0,67%	4,07%	5,11%	6,75%	7,82%	9,12%	7,93%	9,61%
- correnti	0,39%	2,85%	3,80%	5,29%	6,36%	7,78%	6,69%	7,72%
- - interessi	0,02%	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%	0,14%	0,10%
- c/capitale	0,28%	1,22%	1,30%	1,45%	1,46%	1,34%	1,24%	1,89%
Saldo primario	0,11%	0,60%	1,54%	0,25%	0,26%	-0,25%	0,06%	0,08%
Saldo complessivo	0,09%	0,59%	1,53%	0,23%	0,23%	-0,28%	-0,08%	-0,02%

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e Ministero dell'Economia e delle Finanze²⁰

¹⁸ Il DPR n. 638/72 (in attuazione della delega contenuta nella riforma tributaria – legge n. 825/71) determinava transitoriamente – dal 1973 al 1977 – la sostituzione delle entrate proprie sopprese con trasferimenti di pari entità la cui crescita venne programmata secondo tassi ben superiori a quelli dell'inflazione del 1971 e del 1972.

¹⁹ A tal fine venne anche istituito (con il DPR n. 651/72) un *fondo speciale per il risanamento delle finanze comunali e provinciali*.

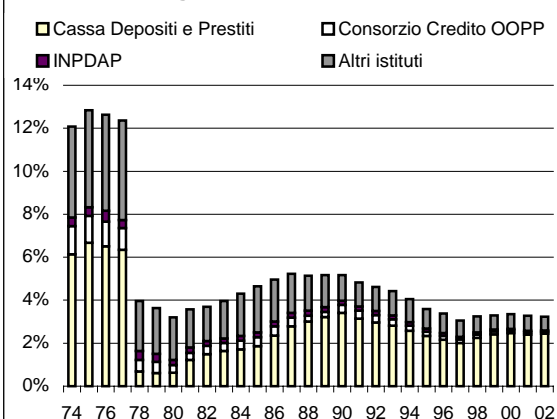
²⁰ I dati riportati nelle Tabelle 2.1 e 2A e nelle Figure 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 sono stati elaborati sulla base di una serie storica che comprende dati di contabilità nazionale sia appartenenti alla vecchia serie che alla nuova.

La crisi della finanza locale contribuì a radicalizzare il paradigma della finanza derivata, favorendo la *compressione* dell'autonomia degli enti decentrati. All'apice della crisi e in concomitanza con la delega di funzioni che aveva interessato sia le regioni che gli enti locali²¹, i cosiddetti *decreti Stammati*²²: consolidarono gran parte dello stock di debito degli enti locali in essere fino all'inizio del 1977 – ponendolo a carico diretto del bilancio dello stato; impedirono l'indebitamento a breve termine e per il finanziamento delle spese correnti; introdussero una serie di vincoli all'evoluzione della spesa; resero permanente il sistema dei trasferimenti erariali, determinati – a partire dal 1978 – secondo il criterio della *spesa storica*.

Il 1977 è l'anno del completamento del sistema della finanza derivata. Sia nel caso delle regioni che, più marcatamente, nel caso degli enti locali, il modello di finanza derivata non si configurava soltanto per l'associazione tra centralizzazione delle entrate fiscali e decentramento di parte della spesa (quindi per la presenza di un imponente sistema di trasferimenti verticali), quanto piuttosto per il forte controllo esercitato dallo stato sulle *autonomie* attraverso i vincoli amministrativi che accompagnavano i trasferimenti stessi, specificando settori e modalità di impiego dei fondi. La *regolazione annuale* degli aggregati e dei vincoli amministrativi in sede di definizione della politica finanziaria nazionale diventa la prassi all'inizio degli anni '80.

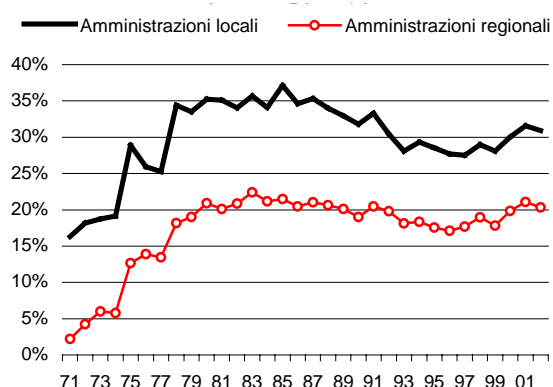
L'incrocio tra concezioni politico-teoriche volte al controllo centralizzato della finanza pubblica e le contingenze finanziarie e fiscali generò dunque (più o meno consapevolmente) il modello della finanza derivata, caratterizzato da un fortissimo accentramento delle entrate – nel 1979, il 94,6% della spesa regionale e il 65,5% di quella locale erano finanziate da trasferimenti erariali (Tabella 2A) – e dal decentramento di poco meno di un terzo della spesa pubblica – il peso della spesa

Figura 2.2 - Evoluzione e struttura del debito degli enti locali dal 1974 al 2002



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, vari anni

Figura 2.3 - Evoluzione relativa degli aggregati delle Amministrazioni pubbliche



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze

²¹ Mediante il già ricordato DPR n. 616/77.

²² Il DL n. 2/77 (cd *Stammati I*) disponeva il *consolidamento dei debiti pregressi* (mediante mutui decennali presso la Cassa Depositi e Prestiti, poi finiti a carico dello Stato) e il *divieto di indebitamento a breve termine* e di assunzione di nuovo personale negli enti locali. Il DL n. 946/77 (cd *Stammati II*) rendeva *permanente* il sistema dei trasferimenti erariali, introduceva dei tetti alla spesa degli enti locali (soprattutto nel settore delle spese per il personale) e determinava un sistema di ripartizione dei trasferimenti erariali basato sulla *spesa storica*.

delle Amministrazioni locali sul totale delle Amministrazioni pubbliche salì dal 18,5% del 1971 al 30,8% del 1981 per poi oscillare attorno al 30% nel corso degli anni '80 e '90 (Figura 2.3).

Nel corso degli anni '80, il dibattito sulla finanza regionale e locale mise in evidenza l'inefficienza del sistema di regolazione centrale degli aggregati finanziari e di indirizzo amministrativo delle scelte decentrate. Il meccanismo del finanziamento in *deficit* della spesa per servizi pubblici locali, vigente fino al 1977, determinò – proprio nella fase di accelerazione della spesa – il verificarsi di sperequazioni territoriali: gli enti che seppero meglio approfittare del sistema dei mutui a ripiano furono quelli con le strutture amministrative più efficienti e avanzate. L'adozione del criterio della spesa storica per determinare e distribuire i trasferimenti erariali, consolidò le sperequazioni territoriali. Gli interventi della prima metà degli anni '80²³ tesero a correggere questa distorsione pur secondo una logica fortemente graduale.

Nella seconda metà degli anni '80, si intensificò l'erosione del paradigma della finanza derivata che non garantiva la *programmabilità* (*certezza*) delle entrate degli enti decentrati. L'approccio iniziale, per rispondere a questa esigenza, fu la riforma della finanza derivata mediante l'ampliamento del ruolo e del peso quantitativo degli strumenti tributari propri degli enti (nel 1989, il rapporto tra trasferimenti erariali e spesa scese all'87,9% per le regioni e al 51,4% per gli enti locali – Tabella 2A). Molti furono gli esperimenti in questo senso nel decennio tra il 1983 e il 1992²⁴.

Nel frattempo maturava l'idea di un riassetto globale della materia dei trasferimenti erariali sia regionali che locali, come nodo fondamentale della riforma della finanza derivata, per raggiungere concretamente l'obiettivo della programmabilità delle entrate e ridare autonomia finanziaria agli enti decentrati, rafforzandone la responsabilità finanziaria e fiscale. Nel 1990, vennero finalmente poste le premesse normative del nuovo modello di finanza decentrata con la riforma dell'ordinamento degli enti locali²⁵.

3.2.2 Il decentramento della finanza pubblica a Costituzione invariata

Il *decentramento senza responsabilità* che, secondo molti, aveva caratterizzato la finanza pubblica negli anni '70 e '80 era ritenuto corresponsabile della crescita incontrollata del *deficit* e del debito dello stato. Lo *shock finanziario* del risanamento impose una revisione profonda non solo dei comportamenti della classe politica nazionale e locale ma anche dei meccanismi istituzionali della finanza pubblica: la riforma strutturale della finanza regionale e locale divenne una delle chiavi del risanamento.

²³ I DL nn. 38/81, 786/81 e 55/83 intervennero a più riprese sulla materia della perequazione della spesa degli enti locali attraverso meccanismi di distribuzione dei trasferimenti.

²⁴ Alcuni esempi sono: la sovrimposta comunale sul reddito dei fabbricati (istituita con legge n. 131/83), l'addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica (DL n. 55/83), la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (DL n. 66/88), l'imposta comunale per l'esercizio delle arti e delle professioni (DL n. 66/89).

²⁵ La legge n. 142/90 ridiede radicalmente ruolo e funzionamento delle autonomie introducendo di fatto il principio di sussidiarietà, come discriminare per l'attribuzione delle competenze ai comuni. La legge n. 158/90 ristrutturò e semplificò i meccanismi di finanziamento (extra sanità) delle regioni.

Nel 1992, vennero stabilite le basi per la costruzione di un modello alternativo di *finanza decentrata*²⁶. A partire dal 1992, la materia della finanza regionale e locale diventa un cantiere normativo aperto e in continuo divenire: viene riformato l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali²⁷; vengono riformati a più riprese i trasferimenti erariali sia degli enti locali²⁸ che delle regioni (che alla fine vengono soppressi e sostituiti con compartecipazioni ai tributi erariali)²⁹ per adattarli al crescente ruolo in funzione perequativa; vengono decentrati una serie di tributi e create addizionali ai tributi erariali in favore degli enti locali e delle regioni; viene creata una nuova grande imposta regionale (l'*IRAP*) che sostituisce il gettito di alcuni tributi preesistenti³⁰; vengono eliminati i vincoli di destinazione su tutti i principali trasferimenti e, in ultimo, viene eliminato il fondo sanitario nazionale. Alla costruzione del nuovo modello di finanza decentrata, contribuiscono in maniera decisiva anche le norme che semplificano e, soprattutto, responsabilizzano gli operatori della pubblica amministrazione e gli enti stessi nei confronti dei cittadini, determinando un nuovo processo di decentramento amministrativo a costituzione invariata³¹. In particolare, il Dlgs n. 281/97 introduce una serie di *meccanismi di concertazione* tra livelli di governo (tra cui la Conferenza unificata tra stato, regioni ed enti locali – prevista dal comma 1 dell'art. 8) che sopprimeranno all'assenza di istanze costituzionali di confronto e di *governance* del processo di decentramento.

La nascita del modello di finanza decentrata è caratterizzata anche dal processo di risanamento attuato per raggiungere gli obiettivi macroeconomici che condizionavano l'ingresso del paese nell'*Unione Monetaria Europea* (UME) e, successivamente, la permanenza nella stessa. Il decentramento delle competenze di spesa o di entrata è stato spesso occasione di riduzione del *deficit* delle Amministrazioni pubbliche, imponendo in questo modo agli enti decentrati il costo politico del risanamento. Contestualmente al decentramento delle responsabilità fiscali e finanziarie si è anche proceduto, a partire dagli anni immediatamente precedenti l'ingresso nell'UME, a rafforzare il controllo dei flussi di cassa, anche tramite il sistema della *tesoreria unica*³². Infine, nel 1998, è stato introdotto il *Patto di stabilità interno*³³, che definisce un sistema di premi e punizioni finalizzato al controllo della finanza pubblica aggregata entro i limiti posti dal *Patto di stabilità e crescita dell'UME*. Alla fine degli anni '90, il modello di finanza derivata è definitivamente tramontato lasciando spazio ad un nuovo *paradigma*: la finanza decentrata. (Nel 2001, il peso dei trasferimenti erariali sulla spesa regionale e degli enti locali scende rispettivamente al 53,9%% e al 40,2% - Tabella 2A).

Il passaggio istituzionale e finanziario degli anni '90 non ha determinato un cambiamento nel peso relativo degli enti decentrati rispetto al funzionamento della finanza pubblica³⁴. Dopo la

²⁶ La legge n. 421/92 delegava il governo a riformare, tra l'altro, la finanza locale (delega attuata mediante il DLgs n. 504/92) e istituiva l'*imposta comunale sugli immobili*, che è diventata il principale strumento di finanziamento comunale negli anni successivi.

²⁷ DLgs n. 77/95.

²⁸ DLgs n. 504/92, DLgs n. 244/97.

²⁹ DL n. 41/95, legge n. 133/99 (e Dlgs n. 56/00 di attuazione della delega).

³⁰ Legge n. 662/96.

³¹ Le cd leggi *Bassanini* (leggi nn. 59/97 e 127/97 e decreti legislativi di attuazione delle deleghe) che riformavano profondamente i meccanismi della funzione pubblica.

³² La tesoreria unica era stata introdotta con la legge n. 720/84.

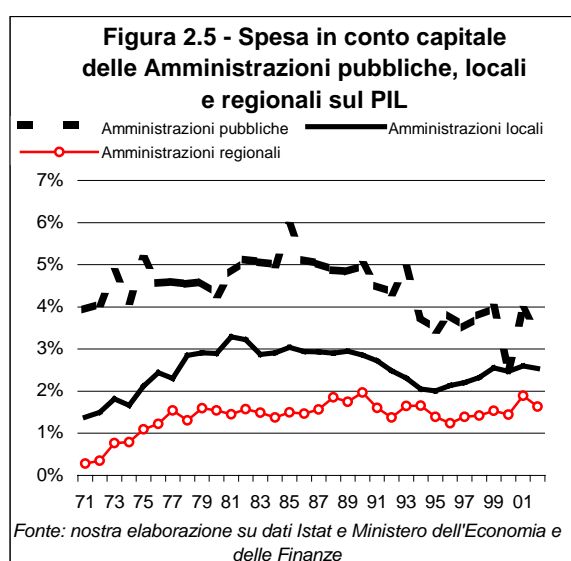
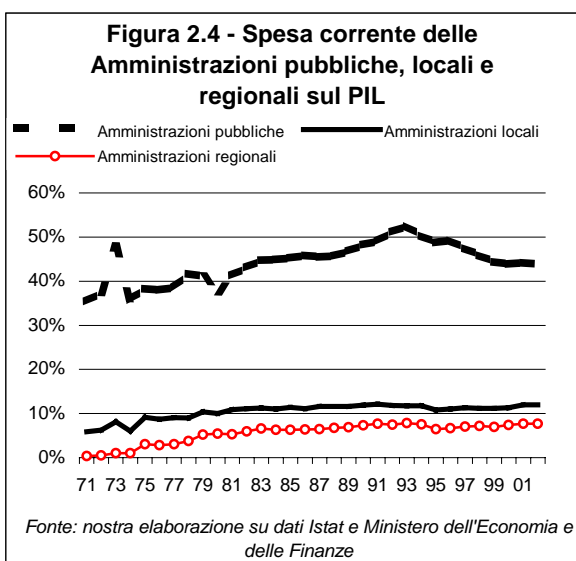
³³ Legge n. 448/98.

³⁴ Come c'era da attendersi visto che fino al 2001 non è intervenuta una modifica sostanziale delle competenze decentrate e difficilmente gli effetti di efficienza del decentramento si possono riscontrare a livello aggregato.

fase di crescita degli anni '70, i livelli di spesa corrente degli enti decentrati (Figura 2.4) si mantengono relativamente stabili in rapporto al PIL. Una cosa analoga si può dire per spesa in conto capitale (Figura 2.5), sebbene in presenza di una maggiore varianza di breve periodo.

Un ulteriore elemento che rimane costante nel modello di decentramento italiano, nonostante i cambiamenti relativi alla struttura finanziaria intercorsi tra gli anni '70 e gli anni '90, è la specializzazione degli enti decentrati nel comparto della spesa in conto capitale: la spesa aggregata delle Amministrazioni locali, dopo essere cresciuta oltre il 60% del totale delle Amministrazioni pubbliche alla fine degli anni '70, oscilla attorno a tale valore fino al 2002. In particolare, l'incidenza degli investimenti pubblici in senso stretto degli enti locali e regionali cresce stabilmente nel periodo considerato (Tabella 2A).

La specializzazione della spesa delle Amministrazioni locali nel comparto della spesa per investimenti pone in luce un'ulteriore caratteristica del sistema della finanza derivata. L'accentramento finanziario non riguardava soltanto le entrate fiscali ma anche il ricorso al mercato creditizio e finanziario. Gli enti decentrati italiani hanno continuato a potersi indebitare verso il sistema bancario anche a cavallo degli anni '80, tuttavia una parte molto rilevante del meccanismo di finanziamento degli investimenti, cresciuta stabilmente nel tempo (anche in anni recentissimi, dopo l'abbandono del paradigma della finanza derivata), è l'indebitamento *interno* al settore pubblico, in particolare verso la Cassa Depositi e Prestiti. A fianco di questa *intermediazione finanziaria pura* del Settore statale rispetto agli enti decentrati, vi era una intermediazione caratteristica del modello di finanza derivata: i *trasferimenti erariali in conto capitale*, con un peso molto rilevante fino a pochi anni fa.



4. Il quadro legislativo e istituzionale dopo la riforma del Titolo V

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione intervenuta nel 2001 rappresenta per certi versi il punto di arrivo del decentramento della finanza pubblica italiana realizzatosi negli anni '90. Lo stesso dibattito scientifico e politico in corso circa l'effettiva portata della riforma del 2001 consente di affermare che essa ha certamente inteso *costituzionalizzare* le innovazioni introdotte negli anni precedenti (Bordignon e Cerniglia 2003).

Tuttavia, concludere che la riforma del Titolo V non costituisca un *vero passo verso il federalismo* rappresenta un eccesso di superficialità analitica che non soppesa adeguatamente le implicazioni più profonde della riforma stessa. Implicazioni che, probabilmente, non erano tutte egualmente *desiderate* dal legislatore costituzionale ma sono una realtà oggettiva.

In questi termini, la riforma del 2001 rappresenta un superamento del quadro istituzionale e finanziario precedente, un nuovo punto di partenza del processo devolutivo che, perse le certezze del vecchio assetto costituzionale in termini di sovranità legislativa, competenze e funzioni amministrative, necessita di ulteriori integrazioni per poter tendere verso un sistema coerente (Rosa 2002; Mangiameli 2003).

Questa innovazione garantisce al decentramento una accelerazione i cui effetti sono difficilmente calcolabili. Se la destrutturazione della finanza derivata e la costruzione della finanza decentrata sono avvenute nel quadro di un processo istituzionale e legislativo simile a quello degli anni '60 e '70 che aveva portato alla finanza derivata, i nuovi equilibri del federalismo italiano verranno determinati largamente dal *gioco delle forze* in campo, che la riforma del 2001 ha ridefinito.

Il principale problema aperto del processo di devoluzione dei poteri in corso è l'assenza di un modello di *governance* della stessa riforma che le attribuisca caratteristiche e tempi relativamente prevedibili³⁵. L'esperienza degli altri paesi che hanno intrapreso processi di decentramento può risultare, a questo riguardo, molto utile (Fausto e Pica 2000; CSC 2002).

Il tentativo di interpretare i possibili scenari futuri deve quindi partire dall'analisi del nuovo quadro costituzionale e delle norme che sono state emanate per la sua parziale attuazione (sezioni 3.1 e 3.2) e dal dibattito in corso per l'attuazione del *federalismo fiscale* (sezione 3.3). Ma sarà necessario anche tenere conto delle proposte di riforma costituzionale di emanazione governativa e delle carenze dell'attuale assetto (sezione 3.4).

4.1 Riforma del Titolo V: provvedimenti attuativi ed elementi mancanti

La riforma costituzionale del 2001 ha modificato, come è noto, *soltanto* la forma dello stato, ridefinendo il Titolo V della seconda parte della Costituzione e lasciando invariati altri aspetti della legge fondamentale italiana tra cui la prima parte della Costituzione, che definisce lo *status di cittadinanza*, il processo legislativo statale (Titolo I della seconda parte della

³⁵ Gli strumenti istituzionali di cooperazione verticale attualmente esistenti (o previsti) sono: la Conferenza unificata stato, regioni e enti locali; la possibilità di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, introdotta dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/01 al fine di consentire agli enti decentrati di intervenire nel processo legislativo quando questo riguardi materie di competenza regionale (in particolare, artt. 117 e 119 della Costituzione).

Costituzione) e le garanzie costituzionali (Titolo VI della seconda parte della Costituzione). In particolare, la riforma costituzionale del 2001 rafforza la tutela del principio di autogoverno. Tuttavia, il particolare equilibrio tra diritti di cittadinanza e sussidiarietà risulterà dalla interpretazione del federalismo fiscale e dalla rilevanza finanziaria dei meccanismi perequativi.

4.1.1 La devoluzione dei poteri

Il rafforzamento della tutela delle *esigenze dell'autonomia e del decentramento*, richiamate dall'art. 5 della Costituzione, appare chiaro dalla ridefinizione dell'art. 114 secondo cui la Repubblica è *costituita* dallo stato, dalle regioni e dagli enti locali³⁶. Le varie entità sono poste su un livello paritetico e, in particolare, anche gli enti locali ricevono una tutela costituzionale della propria autonomia (probabilmente più nei confronti delle regioni che dello stato).

L'innovazione centrale risiede nell'*architettura* del nuovo Titolo V. Mentre nel vecchio impianto l'art. 117 determinava alcune competenze concorrenti delle regioni, lasciando implicitamente tutte le altre funzioni allo stato, il nuovo art. 117 opera il cosiddetto ribaltamento delle competenze. Vengono individuati due insiemi di materie attribuite allo stato. Il secondo comma dell'art. 117 determina l'elenco delle *competenze esclusive* dello stato. Il terzo comma dell'art. 117 individua un secondo elenco di *competenze concorrenti*, nel cui ambito la legislazione statale è chiamata a determinare i *principi fondamentali* cui la legislazione regionale deve attenersi.

Seguendo le interpretazioni correnti e, presumibilmente, l'intenzione del legislatore costituzionale, in ragione dell'eliminazione del riferimento al rispetto dell'*interesse nazionale* (presente nel vecchio testo dell'art. 117) per la legislazione regionale e la limitazione del ruolo della legislazione statale alla determinazione dei principi fondamentali, l'ambito della legislazione regionale concorrente con riferimento al nuovo art. 117 deve intendersi decisamente in senso estensivo rispetto alla simile potestà legislativa regionale del vecchio assetto costituzionale.

Al di là dei potenziali conflitti di attribuzione che scaturiscono da una simile definizione (non dissimili tuttavia da quelli che si sono manifestati nel vecchio contesto), è evidente in questo punto (insieme alla limitazione degli ambiti di competenza statale) lo spostamento del modello costituzionale italiano verso un assetto federale (e, nei termini del semplice modello stilizzato della Figura 2.1, meno garantista dello status di cittadinanza).

Il quarto comma dell'art. 117 riserva *senza particolari limiti* le restanti materie (non espressamente elencate nei due commi precedenti) alla legislazione esclusiva regionale. Quest'ultima non viene limitata quindi da atti normativi sovraordinati, ma soltanto da norme di rango costituzionale (in caso di contenzioso, secondo il giudizio della Corte costituzionale) e dai trattati internazionali. È tuttavia previsto un *potere sostitutivo* dello stato (comma 2 dell'art. 120) per ovviare a potenziali inadempienze delle regioni o degli enti decentrati ovvero a casi di estrema necessità economica e sociale. La stessa norma individua la tutela delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra i casi che giustificerebbero una *ingerenza* centrale.

³⁶ Nel cui ambito vengono ricomprese anche le *città metropolitane*, costituzionalizzando l'assetto introdotto con la legge n. 142/90.

L'art. 118, al comma 3, prevede una sorta di *ingerenza regionale* in alcune delle materie soggette alla competenza legislativa esclusiva dello stato (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza³⁷ e tutela dei beni culturali). Questa norma impone, infatti, il ricorso a forme di intesa e coordinamento tra stato e regioni nelle materie considerate, da disciplinarsi mediante legge statale.

Per l'attribuzione delle funzioni amministrative, l'art. 118 fa ricorso al principio di sussidiarietà insieme ai principi di *differenziazione* ed *adeguatezza*. Le funzioni amministrative sono attribuite, quindi, in prima istanza ai comuni e, in ordine ad esigenze di *esercizio unitario*, ad entità sovraordinate. Insieme al quinto comma dell'art. 117, che attribuisce agli enti locali la potestà regolamentare per le funzioni loro attribuite, l'art. 118 sembra costituire un limite all'eccessiva ingerenza non solo dello stato ma anche delle regioni (cd *neocentralismo regionale*) nei confronti degli enti locali.

Nel nuovo assetto costituzionale permane la differenziazione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario (primo comma del nuovo art. 116). La novità in questo ambito è la possibilità per le regioni ordinarie di richiedere, secondo la procedura prevista al comma terzo dell'art. 116, *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* riguardo alcune materie inizialmente attribuite alla legislazione esclusiva statale (comma 2 dell'art. 117: *organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*) nonché su tutte le materie che il terzo comma dell'art. 117 attribuisce alla legislazione concorrente tra stato e regioni. Questa previsione costituzionale introduce espressamente nel quadro istituzionale (e finanziario) italiano l'opzione del cosiddetto *federalismo asimmetrico*: alcune regioni possono richiedere e lo stato può concedere una particolare autonomia.

L'inserimento di tale norma all'interno dell'art. 116 conferma l'idea che lo statuto speciale sia una forma di *autonomia asimmetrica all'italiana*. In attuazione del terzo comma di questo articolo, si potrebbe giungere nel giro di pochi anni dai sei modelli regionali attuali (cinque speciali e uno ordinario) a venti diversi modelli regionali (uno per ciascuna delle regioni) o, più probabilmente, a un certo numero di modelli regionali *speciali* corrispondenti alle cinque regioni autonome attuali e ad alcune regioni del centro-nord che potranno *finanziare* tale passaggio. Le regioni del centro-sud invece potrebbero restare ancorate al modello di regione ordinaria disegnato dal nuovo art. 117.

La riforma non risolve il problema da più parti richiamato (Bordignon e Cerniglia 2003) della *sperequazione* tra regioni speciali ex comma 1 dell'art. 116 – la cui *specialità* è regolata dagli statuti varati con legge costituzionale e gestita con particolari procedure – e regioni ordinarie. Tuttavia, il merito della riforma del Titolo V è certamente di aver isolato il vero problema della *specialità*. Alla luce delle procedure introdotte con il terzo comma dell'art. 116, il problema rimane quello della attribuzione di risorse che possa eventualmente non essere giustificabile (in

³⁷ Si deve sottolineare che nell'ambito dell'*ordine pubblico e sicurezza*, la lettera *h* del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione esclude la *polizia amministrativa locale*, che appartiene (in quanto non menzionata esplicitamente altrove) alla competenza legislativa esclusiva regionale.

termini di solidarietà ed efficienza), in ragione delle maggiori competenze legislative e amministrative attribuite alle regioni³⁸.

4.1.2 Il finanziamento del decentramento

Il nuovo art. 119 definisce i lineamenti generali del federalismo fiscale riferendosi a tutte le entità (regioni ed enti locali) che *compongono* insieme allo stato la Repubblica. È in corso un ampio e interessante dibattito attorno a questo articolo della nuova Costituzione e, tuttavia, sembra opportuno condividere l'opinione diffusa che la lettura del testo vada integrata con altre parti della Costituzione; principalmente (ma non solo) con l'art. 117 che determina la ripartizione delle funzioni legislative tra stato e regioni.

Il primo comma dell'art. 119 sancisce costituzionalmente l'*autonomia finanziaria di entrata e di spesa* delle regioni e degli enti locali senza limitazioni. In particolare, viene eliminato in questo punto, il riferimento alle *forme* e ai *limiti* all'autonomia, la cui determinazione veniva attribuita dal vecchio art. 119 alla legislazione statale. Tuttavia, un ruolo della legislazione statale nel determinare i principi fondamentali per il *coordinamento della finanza pubblica* e del *sistema tributario* viene introdotto dal comma 3 dell'art. 117 che include tale materia tra quelle concorrenti. Inoltre, si deve ravvisare una potenziale *ingerenza* anche con riferimento al potere sostitutivo dello stato in ragione della garanzia dell'*unità economica* del paese (comma 2 dell'art. 120) e alla competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di istituzione e regolazione del *fondo perequativo* (lettera e, comma 2, dell'art. 117 e comma 3 dell'art. 119) e di *tutela del risparmio* e *mercati finanziari* (lettera e, comma 2, art. 117); quest'ultima materia infatti implica una legittima interferenza dello stato nella definizione degli strumenti di indebitamento delle regioni e degli enti locali. Pur considerando tutti gli strumenti richiamati, è indubbia la limitazione e la specificazione del ruolo dello stato rispetto all'assetto costituzionale precedente.

Il secondo comma dell'art. 119 individua le fonti di finanziamento delle regioni e degli enti locali in *tributi propri*, la cui applicazione come ricordato esplicitamente dallo stesso comma è soggetta al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e *compartecipazioni* ai tributi erariali raccolti nei territori delle regioni e degli enti locali. Queste fonti vengono integrate dall'istituzione (con legge statale) di un *fondo perequativo senza vincoli di destinazione* finalizzato a finanziare i *territori con minore capacità fiscale per abitante* (comma 3 dell'art. 119). Tributi propri, compartecipazioni e (eventualmente) trasferimenti perequativi devono consentire alle regioni ed agli enti locali di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite* (comma 4 dell'art. 119).

Secondo una lettura condivisa da molti studiosi, alle risorse da tributi propri, compartecipazioni e, nel caso dei territori a minore capacità fiscale, trasferimenti perequativi *si aggiungono* i *contributi speciali* che lo stato può destinare a determinate regioni o enti locali per il perseguimento di obiettivi specifici tra cui lo *sviluppo economico*, la *coesione sociale* e la promozione dell'*effettivo esercizio dei diritti della persona* (comma 5 dell'art. 119). Si tratta di

³⁸ Assai opportunamente Bordignon e Cerniglia (2003) sottolineano l'effetto di complicazione finanziaria introdotto dal federalismo asimmetrico con riferimento alla definizione e gestione dei meccanismi perequativi e, quindi, alla garanzia effettiva dei diritti di cittadinanza.

interventi aggiuntivi che in genere *non sono connessi con il normale esercizio delle funzioni regionali o locali* (Antonini 2002).

L'ultimo comma dell'art. 119 introduce due limiti importanti all'indebitamento delle regioni e degli enti locali: il debito può finanziare solo gli investimenti pubblici; lo stato non può garantire i prestiti di regioni ed enti locali. La prima norma *costituzionalizza* quanto già previsto dalla legislazione statale in vigore con riferimento all'ordinamento regionale e locale. La seconda norma, invece, è innovativa e ha già determinato alcuni importanti effetti: l'art. 31 della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/02) disponeva inizialmente l'*abrogazione* delle norme del *Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali* (TUEL)³⁹ relative all'addebito allo stato dei mutui, previsto nell'ambito delle procedure di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario; successivamente, il comma 208 dell'art. 4 della legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350/03) ha tramutato l'abrogazione in *disapplicazione*, probabilmente nell'intento di salvaguardare la procedura di dissesto esistente lasciandone, tuttavia, in sospeso alcuni aspetti molto rilevanti.

L'introduzione di un esplicito divieto di garanzia non impedisce l'assunzione *ex post* di debiti a carico dello stato (Arachi e Zanardi 2001; CSC 2002), attraverso i contributi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119. Addirittura, in ottemperanza del secondo comma dell'art. 120, lo stato sarebbe obbligato ad intervenire qualora la situazione di indebitamento di un ente fosse tale da compromettere la stabilità economica del paese (si pensi al caso di dissesto di una grande regione) o la tutela dell'esercizio dei diritti della persona.

In altri termini, le stesse norme costituzionali definiscono un assetto istituzionale e finanziario caratterizzato da *contingent liabilities*⁴⁰ implicite, laddove l'assetto istituzionale precedente prevedeva la possibilità di *contingent liabilities* esplicite (era il caso delle procedure di dissesto finanziario previste dal TUEL). Queste osservazioni evidenziano la debolezza dell'argomento che vede nel decentramento fiscale un *efficace* strumento di irrigidimento del vincolo di bilancio delle autonomie. L'effetto in questo caso è semmai di rendere meno chiare le procedure di *default* degli enti locali e quindi di determinare un potenziale incremento della rischiosità finanziaria (e del costo) del debito emesso da questi stessi enti.

4.1.3 Il processo di attuazione della riforma del Titolo V

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3/01 ha prodotto un insieme di effetti via via più importanti. Come è noto il processo di attuazione della riforma è stato influenzato anche dal cambio di maggioranza politica nel parlamento nazionale e dalla estrema e impropria politicizzazione della riforma stessa (Bordignon e Cerniglia 2003; Mangiameli 2003).

Sebbene le problematiche relative all'attuazione e ai primi effetti istituzionali della riforma si intreccino con le ipotesi di revisione ulteriore del testo del Titolo V della seconda parte della

³⁹ Dlgs n. 267/00.

⁴⁰ Per *contingent liabilities* si intendono i debiti di enti terzi rispetto allo stato dai quali potrà scaturire un debito per lo stato o perché è stata formalmente posta una garanzia statale sul debito (in questo caso, *la contingent liability* è esplicita) oppure perché, per ragioni istituzionali o economiche, lo stato non potrà evitare di accollarsi *ex post* i debiti (*contingent liability* implicita).

Costituzione e di completamento della riforma, è opportuno trattare le due questioni in due sezioni separate – attuazione ed effetti della riforma (sezione corrente) e ipotesi di ulteriore riforma (sezione 3.4 in conclusione del paragrafo 3) – in ragione di una semplice considerazione di fatto: mentre la fase di applicazione e gli effetti della riforma varata nel 2001 rappresentano un elemento della nuova *realità* istituzionale e finanziaria, le ipotesi di riforma – ancorché autorevoli e pertanto in grado di generare *aspettative* di mutamento istituzionale e, per questa via, anche effetti reali – permangono ipotesi di riforma fino a quando non sarà evidente una volontà ampia del parlamento nazionale di attuare nuove riforme, con il *necessario consenso* delle regioni e degli enti locali.

Restando quindi sul versante del processo di attuazione della riforma del 2001 e sugli effetti che questa sta già producendo, l'Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata tra stato, regioni ed enti locali il 20 giugno 2002 individua i principali *nuclei problematici* della riforma: il contenzioso tra stato e regioni (punti II.2 e II.3 dell'Accordo); l'individuazione dei criteri di riparto delle risorse per l'avvio del *federalismo fiscale*, anche mediante l'istituzione di una *conferenza mista* (II.4); l'attuazione del riparto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative (II.5). Infine, l'Accordo individua la stessa Conferenza unificata nella funzione di istanza che possa supplire alle esigenze di *governance* concertata del processo di attuazione della riforma (proseguendo con l'impostazione pre-riforma), richiamando tuttavia l'esigenza di dare attuazione all'art. 11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V, che prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con esponenti delle autonomie regionali e locali, nel quadro delle procedure di *maggioranza parlamentare rinforzata*⁴¹ per l'approvazione e la modifica delle leggi relative alle materie di competenza regionale.

Anche alla luce di quello che è stato l'iter effettivamente seguito, è utile osservare come la materia dell'attuazione del federalismo fiscale e quella dell'attuazione del riparto di competenze, che in un'ottica finanziaria sono strettamente connesse (la prima trattando il tema delle entrate e la seconda quello delle spese da decentrare), sono state, a seguito dell'intesa in Conferenza unificata, assoggettate a due *percorsi attuativi* differenti. Il primo problema viene affidato ad una non meglio precisata *conferenza mista*, per poi essere attuato con leggi statali e regionali, mentre il secondo viene *direttamente* attuato con leggi statali e regionali.

Questa *scelta politica* riflette la diversa valutazione che è stata attribuita alla *problematicità* dei due argomenti: la ripartizione delle risorse è stata ritenuta forse troppo difficoltosa per essere attuata mediante le procedure ordinarie (leggi statali e regionali a seguito di accordo in sede di Conferenza unificata). Tuttavia, un effetto diretto di questa scelta è la *sfasatura temporale* tra l'attribuzione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative e l'attribuzione delle risorse per farvi fronte.

Si ripropone anche nel nuovo contesto, il processo che aveva caratterizzato il relativamente modesto decentramento attuato dal nucleo di provvedimenti *Bassanini*, che era inizialmente *senza finanziamenti*. La pratica del cosiddetto *unfunded mandate* è da ritenersi foriera di effetti

⁴¹ L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede (fino alla riforma del bicameralismo) al secondo comma una *maggioranza rinforzata* per le modifiche relative alle materie richiamate agli artt. 117 e 119 della Costituzione che relative alla competenza legislativa regionale. In particolare, qualora il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali sia contrario a determinati provvedimenti, su questi è richiesta una votazione dell'assemblea parlamentare a maggioranza assoluta. Lo stesso articolo, al primo comma, individua come *possibilità* l'adeguamento dei regolamenti parlamentari per ampliare la Commissione bicamerale con rappresentanti delle autonomie.

reali (in quanto, per esempio, le regioni più ricche dispongono di parte delle risorse per iniziare a gestire alcune delle nuove competenze) ma anche di futuro contenzioso, connesso alla inevitabile sedimentazione di normative ed assetti finanziari non sempre rispondenti a criteri condivisi di equità distributiva o di efficienza.

Seguendo il percorso tracciato dall'Accordo, il processo di attuazione del *riparto delle competenze* è giunto alla prima importante tappa con l'approvazione della legge n. 131/03 (legge *La Loggia*). Il provvedimento preso in considerazione introduce un *percorso morbido* per l'entrata in vigore della legislazione regionale nelle materie di competenza esclusiva e concorrente. In quest'ultimo caso, la legislazione regionale dovrà rispettare i principi eventualmente stabiliti esplicitamente dal legislatore statale oppure quelli *desumibili* dalle norme vigenti.

Inoltre, al fine di evitare l'esplosione del contenzioso che quest'ultima previsione potrebbe generare, il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi *ricognitivi* dei principi generali della legislazione. Allo stesso fine viene predisposta una procedura di pareri obbligatori ma non vincolanti tra stato e regioni per ridurre le potenzialità di insorgenza del contenzioso costituzionale.

Sempre attraverso decreti legislativi, il Governo individuerà le funzioni fondamentali degli enti locali e ne modificherà l'ordinamento (attualmente disciplinato TUEL) per adeguarlo alla nuova Costituzione. La legge n. 131/03 determina inoltre le procedure per l'attribuzione delle funzioni amministrative in attuazione dell'art. 118 della Costituzione e quelle per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120.

Con riferimento all'attuazione del *federalismo fiscale*, l'art. 3 della legge finanziaria per il 2003 ha disciplinato il *percorso alternativo* a quello attivato nel caso dell'art. 117 (sfociato nella legge *La Loggia*). A conclusione di un processo di *congelamento* dei dispositivi finanziari emanati prima della riforma costituzionale e prima del cambiamento di maggioranza politica al parlamento nazionale (in particolare, dei meccanismi previsti dal Dlgs n. 56/00 per la perequazione regionale), la legge finanziaria per il 2003 ha *bloccato* le politiche tributarie degli enti decentrati, in attesa di un accordo in sede di Conferenza unificata che determini i *meccanismi strutturali del federalismo fiscale* (lettera *a* dell'art. 3). Contestualmente, è stata istituita un'Alta Commissione (lettera *b* dell'art. 3) che dovrebbe individuare i *principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in attuazione della Costituzione a partire dalle indicazioni sui meccanismi strutturali definite dalla Conferenza unificata.

L'avvio formale dei lavori dell'Alta Commissione (che dovevano terminare entro il 31 marzo 2003) è avvenuto soltanto all'inizio dell'estate 2003⁴². La legge finanziaria per il 2004 è nuovamente intervenuta su questa materia (art. 2): il blocco delle politiche tributarie decentrate disposto dalla legge finanziaria per il 2003 viene prorogato anche per il 2004 (comma 21); i

⁴² Le organizzazioni delle regioni e degli enti locali che compongono (insieme allo stato) la Conferenza unificata hanno approvato, all'inizio dell'estate 2003, una proposta di accordo ai sensi dell'art. 3, comma 1 lettera a, della legge finanziaria per il 2003. Il documento è interessante perché individua delle ipotesi di *meccanismi strutturali del federalismo fiscale*. Gli elementi di maggiore rilievo della proposta delle autonomie riguardano la perequazione e i contributi speciali ex comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. In particolare, la perequazione dovrebbe prevedere un incentivo allo sforzo fiscale ed il fondo perequativo dovrebbe essere costituito da diverse gestioni finanziarie per regioni, città metropolitane, province e comuni. Con riferimento ai contributi speciali, la proposta prevede l'istituzione di un fondo nazionale per il contrasto delle disparità strutturali regionali, i cui criteri di riparto siano soggetti a decisioni concertate tra stato, regioni ed enti locali.

termini per la conclusione dei lavori dell'Alta Commissione sono prorogati alla fine di settembre 2004 (comma 20). Il termine posto per la fine dei lavori dell'Alta Commissione viene *rafforzato* indicando l'ipotesi che il Governo non proponga alcuna riforma di attuazione dell'art. 119. Il riferimento esplicito a questa eventualità accentua l'incertezza sulla direzione che effettivamente assumeranno le riforme in materia di decentramento nel futuro prossimo.

Il terzo nucleo problematico individuato dalla Conferenza unificata nel giugno 2002 e connesso alla fase di attuazione della riforma del Titolo V consiste nell'*esplosione del contenzioso costituzionale* tra stato e regioni. Dal 2001 (la riforma è stata promulgata in ottobre) al 2002, il numero di ricorsi delle regioni contro atti statali è cresciuto da 31 a 35, mentre il numero di impugnazioni dello stato contro leggi regionali è salito da 12 a 57⁴³.

Secondo alcuni commentatori e rappresentanti delle istituzioni⁴⁴, gran parte del problema del contenzioso risiederebbe nell'estensione delle materie a legislazione concorrente, che richiedono un processo di legislazione statale per l'identificazione dei principi fondamentali a cui le regioni debbano attenersi nella legislazione concorrente e soprattutto un sindacato costituzionale sull'interpretazione di norme ritenute invasive della riserva di legge regionale⁴⁵.

4.2 Il nuovo assetto delle competenze dopo la riforma

Avendo definito il quadro generale del nuovo assetto costituzionale e del processo di attuazione in corso, possiamo cercare di individuare gli elementi che caratterizzeranno il processo di devoluzione dei poteri che si sta attuando.

In questa sede, tuttavia, ci si limiterà all'analisi della ripartizione delle competenze tra stato e regioni. Non verrà esaminato in dettaglio, invece, il problema dell'attuazione del *decentramento amministrativo* che, secondo alcuni, sarebbe addirittura in grado di modificare sensibilmente il quadro di finanza pubblica, richiedendo un trasferimento di risorse maggiore agli enti locali – cui spetterebbero le funzioni amministrative – che alle regioni – cui spettano le funzioni legislative concorrenti ed esclusive. Il nuovo art. 118 dispone il decentramento amministrativo secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; la legge n. 131/03 individua i criteri secondo i quali la legislazione statale e regionale *determineranno* il quadro generale.

L'assetto delle funzioni amministrative verosimilmente differirà nei vari contesti regionali e potrebbe dare luogo ad una nuova ondata di conflitti tra enti locali e regioni, in considerazione del fatto che gran parte delle competenze statali (alcune delle quali sono state successivamente attribuite alle regioni proprio dalla riforma del 2001) hanno già subito un importante processo di *decentramento* attraverso i dispositivi previsti dalla Bassanini (CSC 2003). Per queste ragioni, l'analisi del decentramento amministrativo è ancora *prematura*. D'altra parte, se i *modelli regionali di devoluzione delle funzioni amministrative* determineranno certamente anche l'assetto della finanza pubblica italiana *a regime*, nel futuro prossimo (ossia nella fase transitoria del processo devolutivo) le risorse finanziarie e tributarie dovranno essere trasferite

⁴³ Sesto (2003).

⁴⁴ Si veda la relazione al disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2003 per la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

⁴⁵ A questo riguardo la posizione della Corte costituzionale sembra essere di assoluta cautela, cercando di salvare le norme vigenti salvo che intervenga una espressa abrogazione. Si tratta tuttavia di un approccio palesemente di breve periodo (Grasso 2003).

primariamente alle regioni, *in proporzione* alle competenze legislative determinate dal nuovo assetto costituzionale. Saranno poi, legittimamente, le regioni a decentrare ulteriormente le funzioni amministrative nel rispetto delle norme costituzionali, dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale e delle norme di attuazione regionali.

Concentrando l'attenzione sulle competenze legislative, la Tabella 2B illustra l'effetto della riforma di ampliamento dell'ambito delle materie di competenza (concorrente ed esclusiva) regionale. La competenza residuale si sposta dallo stato alle regioni e si amplia notevolmente l'insieme delle competenze concorrenti. Come sottolineato nella sezione 3.1.1, la nuova natura della competenza concorrente comporta una riduzione del ruolo dello stato: la legislazione statale dovrà fissare i soli principi fondamentali.

La stessa Tabella 2B consente di cogliere l'ampliamento delle competenze delle regioni ordinarie anche comparando la maggiore generalità delle definizioni delle materie presenti nel nuovo testo dell'art. 117 rispetto a quello del 1948.

La nuova ripartizione delle competenze legislative può essere interpretata alla luce di criteri economici consolidati secondo cui le funzioni pubbliche caratterizzate da componenti di *stabilizzazione macroeconomica* e di *redistribuzione* dovrebbero essere attuate dal governo centrale ovvero in maniera coordinata dai governi decentrati, mentre le componenti di *allocazione dei beni e servizi pubblici* andrebbero attribuite a livello decentrato solo in quanto non siano eccessivamente rilevanti i problemi di *esternalità fiscali* tra giurisdizioni decentrate (Oates 1999; CRIEP 2003, Wilson 2003).

Con riferimento a quasi tutte le materie di competenza esclusiva statale, la scelta del legislatore costituzionale sembra improntata ai criteri economici richiamati (per esempio: la politica estera, la moneta e i mercati finanziari, l'ordine pubblico, la difesa, etc.). Osservando, l'insieme delle materie di competenza concorrente regionale, invece, sembra trasparire (pur con le dovute cautele) una scelta politica che corrobora l'idea di un nuovo assetto costituzionale di tipo federale. Le funzioni pubbliche caratterizzate *anche* da alcune componenti di tipo allocativo riconducibili ad effetti territoriali sono state assoggettate alle procedure legislative concorrenti. In un'ottica economica, queste funzioni sono state *decentrate* a livello regionale pur mantenendo in capo allo stato un ruolo di coordinamento delle politiche regionali.

Il nuovo assetto delle competenze tra stato e regioni ordinarie assieme al ridimensionamento del ruolo statale nell'ambito delle funzioni concorrenti comporta il decentramento di importanti funzioni pubbliche e, in particolare, di alcune delle politiche di tutela dei diritti di cittadinanza.

Oltre alla tutela della salute (art. 32 della Costituzione), rientra a far parte delle competenze concorrenti anche l'istruzione (art. 34). Mentre, la tutela della famiglia (art. 31) e l'assistenza sociale (art. 38), non essendo richiamate né tra le materie a legislazione esclusiva statale (comma 2 dell'art. 117) né tra le materie concorrenti (comma 3 dell'art. 117), passano alla competenza legislativa esclusiva delle regioni.

A fronte di questo forte decentramento delle funzioni connesse ai diritti di cittadinanza, in più punti la nuova Costituzione introduce delle garanzie dello status di cittadinanza. In questa chiave vanno lette alcune norme quali l'introduzione della competenza esclusiva statale in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (lettera m, comma 2, art. 117) e di *norme generali sull'istruzione* (lettera n, comma 2, art. 117), nonché il potere sostitutivo del governo nazionale al fine di *tutelare i livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali*

(comma 2, art. 120) e gli stessi *contributi speciali* previsti dal comma 5 dell'art. 119 e finalizzati tra l'altro a *favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*.

Tralasciando gli interventi straordinari e speciali che, tuttavia, potrebbero facilmente trasformarsi in interventi strutturali per rendere compatibili il federalismo e il dualismo economico che caratterizza l'Italia (Arachi e Zanardi 2001; CSC 2002; Fossati 2003), il punto che ha richiamato la maggiore attenzione degli esperti è certamente la determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) relativi ai diritti di cittadinanza.

Sia pure in termini di congettura, alcuni autori (Antonini 2002; Bordignon e Cerniglia 2003; Giarda 2003) hanno richiamato la possibilità che la riforma del Titolo V possa essere attuata mediante assetti istituzionali e finanziari che portino ad una *ricentralizzazione* delle funzioni pubbliche, potendo il legislatore statale determinare LEP con standard talmente elevati da indurre l'*uniformità* delle prestazioni sull'intero territorio nazionale (Giarda 2003). Se questo argomento fosse corretto, il nuovo assetto costituzionale potrebbe addirittura portare ad un sistema finanziario e istituzionale *più centralizzato* di quello vigente fino al 2001 (Giarda 2003).

La competenza statale esclusiva sui LEP è sufficiente a determinare una nuova centralizzazione della finanza pubblica (cioè dei modelli di welfare regionali)? La risposta è negativa per due ordini di motivi tra loro strettamente connessi.

Affinché i LEP siano strumento di centralizzazione della finanza pubblica, essi dovrebbero essere rimessi ad una determinazione completamente libera da parte del legislatore statale. Sul piano economico, la procedura di determinazione dei LEP sembra doversi adattare ai vincoli macroeconomici e finanziari generali della finanza pubblica. La scelta in merito ai LEP è – in quanto scelta economica – contemperamento dell'esigenza di estendere la tutela dei diritti dei cittadini italiani con il *vincolo delle risorse disponibili* (Giarda 2003). In quest'ottica, la procedura di determinazione dei *livelli essenziali di assistenza* (LEA) nell'ambito della tutela della salute, consolidatasi nel corso degli ultimi anni, induce a ritenere che la *compatibilità macroeconomica e finanziaria* sia addirittura il principale fattore di determinazione dei livelli essenziali (Antonini 2002; Monteduro 2002).

Inoltre, richiamando il senso profondo del modello delle variabili costituzionali illustrato nella Figura 2.1, il processo di devoluzione modifica il *potere* attribuito alle regioni e allo stato e, per questa via, determina un grado più esteso di decentramento. In altre parole, come sottolineato nel dibattito scientifico sull'argomento (Antonini 2002), si deve sostenere che la Corte costituzionale potrà effettuare un sindacato anche di merito, qualora il legislatore statale *sconfinasse* nella determinazione dei LEP.

L'osservazione precedente richiama ancora una volta il ruolo dell'iter legislativo e soprattutto del sindacato costituzionale nel *governare* il processo devolutivo. Anche con la strumentazione imperfetta attualmente disponibile sembra istituzionalmente non praticabile una scelta in materia di LEP che prescinda completamente dal confronto con le autonomie regionali e locali.

In definitiva, dal novero dei possibili scenari futuri della finanza pubblica italiana (e quindi dei modelli di welfare regionali), sembra doversi escludere l'ipotesi di una nuova centralizzazione introdotta per via legislativa. Una ulteriore possibilità, esplorata dal dibattito scientifico, è che lo stato intervenga, mediante gli strumenti finanziari a disposizione secondo l'art. 119, a determinare un modello uniforme di welfare nelle diverse regioni.

4.3 L'avvio del federalismo fiscale

L'avvio del federalismo fiscale costituisce, dunque, la pietra angolare del futuro assetto della finanza pubblica italiana. In linea di principio, dato l'insieme delle funzioni da devolvere ai livelli di governo decentrati in attuazione del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, *qualora i meccanismi finanziari del nuovo sistema fossero manovrabili in maniera arbitraria* si potrebbero determinare anche assetti centralizzati della finanza pubblica. D'altra parte, le norme tributarie e finanziarie sono soggette al sistema di devoluzione dei poteri disegnato dal nuovo art. 117. In particolare, il coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica sono materia a legislazione concorrente. L'unico elemento che potrebbe, secondo alcuni, essere *gestito in maniera unilaterale* dallo stato (pur nei limiti delle procedure di concertazione esistenti) è la materia della perequazione.

Al di là di questi aspetti, il problema di quantificazione delle funzioni pubbliche da decentrare appare il problema fondamentale per poter coerentemente ridefinire la ripartizione delle risorse fiscali tra livelli di governo. In quanto segue, la questione della quantificazione viene rinviata ad un successivo approfondimento (Ferraris e Saraceno, nel Rapporto) e ad ulteriori studi già sviluppati (ISAE 2003, Bordignon e Cerniglia 2003). Tuttavia, è facilmente immaginabile che l'assetto finanziario *intergovernativo* dovrà consentire agli enti decentrati di finanziare un considerevole incremento della spesa (con contestuale riduzione della spesa statale). Secondo le stime disponibili, la spesa delle Amministrazioni locali potrà salire dall'attuale 30% del totale delle Amministrazioni pubbliche fino al 50%: il fabbisogno da finanziare delle Amministrazioni locali potrebbe crescere nell'ordine di 6-7 punti in percentuale del PIL.

4.3.1 Federalismo e responsabilità fiscale

L'art. 119 della Costituzione, ai commi 2, 3 e 4, definisce le fonti di finanziamento *ordinarie* del nuovo modello di finanza pubblica decentrata: tributi, compartecipazioni e trasferimenti perequativi (per le giurisdizioni con *minore capacità fiscale*). Tralasciando le problematiche tributarie (Parlato, nel Rapporto) che, ai fini della presente trattazione, possono essere ricondotte alla discussione in merito al ridisegno delle competenze dello stato e delle regioni (cfr. sezioni 3.1.1 e 3.2), alcuni problemi aperti dal nuovo assetto costituzionale della finanza decentrata possono essere riassunti con la seguente domanda: il vincolo di bilancio degli enti decentrati risulterà *più rigido* rispetto all'assetto precedente⁴⁶?

In parte, il tema sollevato riguarda l'aspetto della perequazione su cui ci si soffermerà nella sezione 3.3.2. L'obiettivo fondamentale di questa sezione è di inquadrare quali opzioni sono disponibili per definire un quadro di finanziamento degli enti decentrati e di rapporti finanziari intergovernativi adeguato al nuovo assetto istituzionale e capace di supportarne con flessibilità la fase transitoria attuale nonché le eventuali evoluzioni future.

Con riferimento al problema del grado di rigidità del vincolo di bilancio decentrato, il quarto comma dell'art. 119 della Costituzione richiede che le risorse derivanti da tributi,

⁴⁶ Questo è stato uno degli obiettivi preminenti dell'intero processo di decentramento della finanza pubblica italiana iniziato negli anni '90 (cfr. sezione 3.2.2).

compartecipazioni e (eventuali) trasferimenti perequativi *consentano* agli enti decentrati di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*. L'analisi dell'effettiva capacità delle nuove norme di responsabilizzare fiscalmente e finanziariamente gli enti decentrati necessita l'approfondimento di diversi aspetti.

Tralasciando per il momento i problemi connessi alla fase transitoria, il primo problema che occorre risolvere è il ruolo delle diverse variabili (spesa per le funzioni attribuite, S , entrate da tributi propri, T , entrate da compartecipazioni, C , e trasferimenti perequativi, P) che costituiscono il vincolo di bilancio nel garantire l'equilibrio *imposto* dal richiamato comma 4 dell'art. 119 per ciascun ente decentrato i (CRIEP 2003):

$$S_i = T_i + C_i + P_i \quad (1)$$

In altri termini, almeno uno degli elementi del bilancio di ciascun ente decentrato deve fungere da *variabile di aggiustamento*, cioè *adeguarsi* all'andamento delle altre (il cui livello, invece, è oggettivamente determinato a priori).

La *scelta* delle variabili di aggiustamento sposta l'onere dell'equilibrio di bilancio degli enti decentrati tra i vari livelli di governo. Intuitivamente, individuare come variabili di aggiustamento la spesa, S , e i tributi propri, T , comporta l'irrigidimento del vincolo di bilancio mentre se l'aggiustamento avviene attraverso le compartecipazioni ai tributi erariali, C , l'onere grava sullo stato, riproponendo il problema della *finanza derivata* e del vincolo di *bilancio soffice* per gli enti decentrati. Infine, a seconda del modello perequativo prescelto qualora i trasferimenti perequativi, P , vengano individuati come variabile di aggiustamento, l'onere può ricadere sullo stato (nel caso i trasferimenti perequativi gravino sul bilancio dello stato – cioè siano *verticali*) oppure sul sistema degli enti decentrati (nel caso i trasferimenti perequativi siano finanziati in maniera *orizzontale* dagli enti con maggiore capacità fiscale).

Si deve ritenere che il nuovo assetto finanziario, soprattutto nella fase transitoria, sarà caratterizzato da un *mix* di variabili di aggiustamento. Questo argomento è corroborato dalla seguente considerazione. Qualsiasi stima del fabbisogno da finanziare per le nuove funzioni attribuite agli enti decentrati avrà il difetto di riprodurre eventuali sperequazioni passate. Pertanto, si porrà la necessità di definire oltre alla *spesa storica* da devolvere agli enti decentrati alcuni indicatori di *spesa standard* verso cui convergere nel tempo. Questa operazione – come insegna la storia del servizio sanitario italiano – comporta il rischio di sottodotazioni che potranno richiedere uno o più processi di revisione degli indicatori di spesa standard.

Ad ogni modo, lo spostamento del peso quantitativo del finanziamento della spesa decentrata su tributi (T) e compartecipazioni⁴⁷ (C) potrà ridurre (almeno nei periodi intermedi tra le diverse fasi del processo devolutivo) il rischio di irresponsabilità finanziaria⁴⁸.

Il ruolo dei tributi e delle compartecipazioni, nei termini del vincolo di bilancio (1), è paragonabile. Tuttavia, secondo una definizione intuitiva le compartecipazioni non sono manovrabili da parte degli enti decentrati e rappresentano una forma di *trasferimento*

⁴⁷ Qualora queste siano definite nella forma di gettito trasferito agli enti decentrati secondo regole predeterminate.

⁴⁸ L'impiego di tributi e compartecipazioni come base fondamentale del finanziamento degli enti decentrati pone, come si vedrà, problemi connessi alla sperequazione delle basi imponibili dei tributi prescelti.

predeterminato. Sono da classificarsi tra i tributi propri, per questa ragione (ma senza drammatizzare troppo la scelta), le addizionali (e le sovrimposte) ai tributi erariali, le quali invece consentono all'ente decentrato un certo spazio di manovra dell'aliquota (eventualmente, anche della base imponibile).

D'altra parte, le forme di *tax sharing* (addizionali e compartecipazioni) dovranno essere l'elemento centrale del nuovo sistema di finanziamento, a causa della difficoltà (e problematicità) di introdurre nuovi tributi decentrati e della rilevanza del nuovo fabbisogno da finanziare (nell'ordine del 6-7 per cento del PIL) da parte degli enti decentrati⁴⁹.

Anche in ragione delle considerazioni precedenti, si può concludere che siano di limitata rilevanza economica le recenti decisioni della Corte costituzionale⁵⁰ che classificano strumenti come l'IRAP e tassa automobilistica quali *tributi erariali devoluti*, in attuazione del principio per cui la fonte legislativa caratterizza la natura del tributo (De Mita 2003). Infatti, la legislazione regionale in materia tributaria *dovrà* comunque uniformarsi ai principi generali di coordinamento del sistema tributario, che verranno emanati con legge statale. Soltanto quando sarà chiaro che cosa questo voglia dire si potrà apprezzare meglio sul piano economico la differenza tra tributi erariali devoluti e tributi regionali.

Con riferimento alle compartecipazioni, il secondo comma dell'art. 119, indica chiaramente il criterio territoriale come meccanismo di *apportionment* del gettito fiscale. Questo risolve soltanto in parte il problema rendendo necessaria l'individuazione di indicatori del *gettito riferibile* ai territori dei diversi enti. La soluzione di questo genere di problemi è sempre tecnicamente realizzabile ma alcuni tributi (per esempio, l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali – IFOM, l'imposta sul reddito delle persone fisiche – IRPEF) si prestano maggiormente di altri (per esempio, l'imposta sul valore aggiunto – IVA, l'imposta sul reddito delle persone giuridiche – IRPEG) alla ripartizione su base territoriale. In particolare, imposte come l'IVA richiedono l'individuazione di indicatori di gettito *stimati statisticamente* (per esempio, nel caso dell'IVA, i consumi delle famiglie) mentre imposte come l'IFOM consentono l'osservazione *diretta* dei consumi territoriali (pur non essendo esenti da problemi). In linea di principio, un maggiore ricorso alle stime statistiche per la realizzazione degli indicatori potrebbe inasprire i conflitti distributivi.

La scelta dei tributi da porre a base del nuovo sistema di *tax sharing* (mediante addizionali o compartecipazioni) sarà comunque limitata dalla dimensione delle esigenze di gettito richieste dalla devoluzione delle nuove funzioni (Bordignon e Cerniglia 2003; Parlato, nel Rapporto). Soltanto l'IRPEF (l'IRPEG), l'IVA e l'IFOM hanno basi imponibili sufficienti per ipotizzare il loro impiego come fonte fiscale condivisa. Altri tributi potrebbero essere integralmente devoluti ma, come si vedrà, occorre fare attenzione alla distribuzione geografica delle basi imponibili, per contenere i problemi perequativi.

Definiti *ex ante* il fabbisogno da finanziare e le entrate proprie (che non transitano per il bilancio statale) degli enti decentrati, i flussi finanziari connessi ai meccanismi perequativi potrebbero

⁴⁹ L'attribuzione di un ruolo finanziariamente importante alle addizionali ai tributi erariali, corrisponde economicamente alla introduzione di compartecipazioni agli stessi tributi. Se, per esempio, l'entrata principale delle regioni fosse l'addizionale all'IRPEF (con una aliquota base nulla), sarebbe praticamente irrilevante il caso di regioni che tassino i propri cittadini con l'aliquota nulla, perché si troverebbero nell'oggettiva incapacità di finanziare la spesa regionale.

⁵⁰ Si tratta delle sentenze nn. 296/03 e 297/03.

essere determinati *ex ante* oppure *ex post* rispetto alle scelte di spesa e di reperimento di entrate proprie. Nel primo caso, il vincolo di bilancio diventerebbe perfettamente rigido e quindi farebbe ricadere sugli enti decentrati l'onere finanziario e fiscale delle proprie scelte (di finanziamento e di spesa)⁵¹. Mentre nel caso di meccanismi che si aggiustano *ex post* rispetto alle scelte decentrate si riproporrebbe il modello della finanza decentrata.

Un ulteriore rischio per la responsabilità fiscale degli enti decentrati nel nuovo assetto potrà derivare da una cattiva applicazione dello strumento dei contributi speciali, previsto dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. In particolare, seguendo la lettura che viene comunemente data alle norme costituzionali, l'introduzione di contributi speciali (CS) a beneficio di un determinato ente dovrà ricollegarsi a ad una spesa *aggiuntiva* (A), comunque non riconducibile alla spesa (S) per le funzioni normalmente attribuite all'ente stesso (cfr. sezione 3.1.2). Il vincolo di bilancio dell'ente beneficiario dei contributi speciali si trasforma dunque come segue:

$$S_i + A_i = T_i + C_i + P_i + CS_i \quad (2)$$

ma, stando alla comune interpretazione del ruolo dei contributi speciali, dovrebbe valere anche il seguente vincolo tra fabbisogno aggiuntivo da finanziare e risorse trasferite all'ente *i* nella forma di contributi speciali

$$A_i = CS_i \quad (3)$$

Il contemporaneo soddisfacimento dei vincoli (2) e (3) garantisce che anche gli enti beneficiari dei contributi speciali soddisfino il vincolo di bilancio riportato nell'equazione (1) che è quello *imposto* dal comma 4 dell'art. 119 della Costituzione. Se i contributi speciali fossero erogati in violazione dell'equilibrio dato dall'equazione (3), si creerebbero situazioni di finanziamento *straordinario* di spese connesse a funzioni normali, introducendo elementi di flessibilità del vincolo di bilancio che rischierebbero di risolversi nel trasferimento a carico del bilancio statale della quadratura del bilancio locale (1).

Queste considerazioni conducono a giudicare impropria l'ipotesi di impiego dei contributi speciali come *supplemento* dei meccanismi perequativi, finalizzato a far rientrare negli obiettivi della perequazione anche gli indicatori di fabbisogno (che *sembrano* essere esclusi dalla definizione di perequazione che si ritrova nel comma 4 dell'art. 119)⁵². I contributi speciali devono essere orientati a specifici obiettivi sia di contrasto a *shock* avversi asimmetrici (per esempio, le catastrofi naturali) che per l'aggiustamento strutturale delle economie regionali (per esempio, integrando le politiche di coesione dell'UE).

Seguendo queste argomentazioni appare adeguata la proposta di alcuni studiosi di strutturare i contributi speciali nella forma di *trasferimenti con vincolo di destinazione* (Giarda 2003). In generale, il ruolo di questo strumento rispetto alla responsabilizzazione fiscale degli enti decentrati non dovrà essere sottovalutato, anche in considerazione dell'ampio spettro di funzioni che il comma 5 dell'art. 119 gli attribuisce. Uno snodo essenziale nel definire un

⁵¹ Tuttavia, come si vedrà nella sezione seguente la predeterminazione dei trasferimenti perequativi è alquanto complessa ed esposta a problemi di *incoerenza temporale*.

⁵² È quindi da giudicare con favore, sul piano tecnico, la proposta delle autonomie regionali e locali (cfr. nota 42) di strutturare i contributi speciali attraverso un apposito fondo a carico del bilancio statale i cui obiettivi vengano decisi in maniera concordata.

equilibrato rapporto tra strumenti di *finanziamento ordinario* (tributi, compartecipazioni e trasferimenti perequativi) e *contributi speciali* riguarda l'obiettivo di questi ultimi di *favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona*. Una simile indicazione potrebbe condurre, come alcuni suggeriscono, all'impiego dei contributi speciali come supplemento di perequazione. Un'interpretazione coerente con l'obiettivo di *garantire la responsabilità finanziaria* del sistema dovrebbe invece indurre a considerare l'indicazione costituzionale come relativa ad *eventi eccezionali* che possano inibire in maniera limitata nel tempo e nello spazio l'esercizio dei diritti richiamati. Qualora tale funzione dei contributi speciali fosse prolungata nel tempo o estesa ad una serie di regioni, ci si troverebbe di fronte ad un impiego inappropriato e rischioso dello strumento.

L'analisi dell'effetto di disciplina fiscale e finanziaria che il nuovo modello di finanziamento degli enti decentrati potrà determinare non può prescindere dal già analizzato problema delle norme che vietano allo stato di porre garanzie sul debito di regioni ed enti locali (comma 6 del nuovo art. 119). L'esigenza di mantenere la stabilità del sistema economico e finanziario non elimina la responsabilità implicita dello stato e questo compromette *di fatto* la rigidità del vincolo di bilancio decentrato introducendo problemi di *rischio morale*, tanto più che a fronte di questa responsabilità centrale implicita, non vi è un reale potere di controllo preventivo, incompatibile con il nuovo assetto federale. A fronte di questo problema, come insegna l'esperienza dei paesi a federalismo consolidato e soprattutto di quelli in fase di devoluzione dei poteri, assumono un rilievo particolare le norme e le *istanze* per il coordinamento della finanza pubblica, mediante strumenti simili al Patto di stabilità interno introdotto in Italia nel 1998.

Infine, i meccanismi di tax sharing dovranno consentire l'adattabilità del sistema all'inevitabile mutare dello scenario economico. In particolare, le addizionali regionali dovrebbero offrire la possibilità alle regioni di devolverne parte in forma di addizionali o compartecipazioni agli enti decentrati, in proporzione e in concomitanza con il trasferimento di funzioni amministrative, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione. Questa soluzione eliminerebbe il problema di stimare l'effetto finanziario del decentramento amministrativo *prima* di procedere all'attribuzione delle risorse, prevedendo un'iniziale devoluzione di funzioni e risorse in capo alle regioni e, quindi, in base alle norme statali e regionali di attuazione dell'art. 118 di un successivo trasferimento di funzioni e risorse agli enti locali.

4.3.2 Perequazione: obiettivi e strumenti

Nell'ambito del federalismo fiscale, un ruolo fondamentale spetta dunque al sistema perequativo per due ordini di motivi. In primo luogo, è attraverso la perequazione che verrà determinato l'equilibrio tra devoluzione dei poteri e tutela dei diritti di cittadinanza. Inoltre, un improprio disegno del meccanismo perequativo potrebbe favorire l'irresponsabilità finanziaria del sistema degli enti decentrati.

Partendo dal secondo problema, l'efficacia del decentramento fiscale come strumento di responsabilizzazione finanziaria è connesso al grado di *predeterminazione* dei trasferimenti perequativi. In linea di principio, se i trasferimenti perequativi fossero determinati *in somma fissa*, non si porrebbe alcun problema di distorsione delle scelte decentrate e, quindi, di vincolo di bilancio soffice. Tralasciando per il momento l'obiettivo del fondo perequativo, come è stato individuato dal comma 4 dell'art. 119, la funzione generale della perequazione secondo la letteratura economica è di *correggere il funzionamento della finanza pubblica decentrata* per

tenere conto (e, possibilmente, eliminare l'effetto) della differenza nelle *basi imponibili* dei tributi propri e delle partecipazioni e dei *fabbisogni di spesa* connessi a *speciali condizioni* e alle caratteristiche di costo dei servizi e beni pubblici locali. Tutti i parametri richiamati come elementi di guida dei trasferimenti perequativi presentano un certo grado di *manipolabilità* da parte degli enti decentrati.

Le basi imponibili possono essere erose per via di comportamenti dei governi decentrati che favoriscano (o che non contrastino) forme di elusione o evasione fiscale. Il concetto di *bisogno* per servizi pubblici può facilmente variare da un governo all'altro e, in particolare, si presta alla sovrastima da parte degli enti che devono ricevere i finanziamenti e alla sottostima da parte degli enti finanziatori (anche in questo caso la storia del servizio sanitario italiano è istruttiva). Infine, i costi di fornitura dei servizi possono variare non solo per effetto di condizioni oggettive ma anche per il diverso grado di efficienza degli enti. In altri termini, si pone il problema di determinare degli *indicatori standard* che riducano la possibilità di manipolazione da parte degli enti destinatari dei trasferimenti (o anche di quelli che contribuiscono al sistema perequativo, nel caso dei sistemi perequativi orizzontali).

Gli indicatori delle basi imponibili, nel caso italiano, incontrano un ulteriore problema individuato dal dibattito scientifico. La possibilità di introdurre forme differenti di tributi nell'ambito delle diverse regioni o tra diversi enti locali renderebbe difficilmente omogeneo il sistema delle entrate rispetto a cui comparare la *capacità fiscale* dei singoli enti e quindi definire i trasferimenti perequativi. Una soluzione praticabile sul piano tecnico, che richiederebbe una scelta condivisa tra enti decentrati e stato, sarebbe di introdurre un indicatore statistico della base imponibile quale, per esempio, il *PIL pro capite*. Gli svantaggi di una simile scelta sono relativi alla natura *stimata* del PIL e alla potenziale "guerra delle cifre" che potrebbe sorgere tra enti diversi. Mentre, il chiaro vantaggio è che il *PIL pro capite* non è modificabile a discrezione degli enti decentrati, inoltre questa scelta lascerebbe alle regioni un ampio spazio di manovra rispetto alla determinazione della struttura del sistema tributario, con l'unico vincolo della normativa di coordinamento ed evitando enormi complicazioni di calcolo. L'esperienza del fondo perequativo regionale introdotto con il Dlgs n. 56/00 illustra bene infatti come la *complessità di calcolo*, in un mondo caratterizzato da incompletezza contrattuale (cioè, dalla difficoltà di regolare a priori ogni possibile evenienza futura), comporti conflitti politici che non erano immaginabili *ex ante*. La scelta di impiegare un indicatore come il *PIL pro capite* immunizzerebbe il meccanismo perequativo dalle manipolazioni contabili (rendendole di fatto inutili).

Sul versante dei bisogni e dei costi, sarebbe possibile definire un indicatore sintetico del fabbisogno standard da perequare, capace di tenere conto degli aspetti connessi ai bisogni (per esempio, l'effetto di incremento della spesa sanitaria connesso alla struttura demografica, etc.), ai costi (per esempio, il diverso costo di fornitura di determinati servizi in aree montane, etc.) e agli effetti di scala (ossia, all'incremento dei costi connesso al mancato raggiungimento della scala minima ottimale di produzione e fornitura dei servizi pubblici).

Sia gli indicatori di base imponibile che di fabbisogno standard potranno essere arricchiti con strumenti di incentivo dello sforzo fiscale (rapporto tra il totale del gettito dell'ente e la base imponibile standard) e dell'efficienza amministrativa (rapporto tra il totale della spesa e un indicatore di performance degli enti decentrati).

In ogni caso, la scelta sugli indicatori della perequazione è una scelta essenzialmente politica. Inoltre, le rinegoziazioni parziali o complessive del quadro della devoluzione italiana (che

devono essere considerate parte della fisiologia del processo devolutivo) potranno richiedere diverse revisioni dei parametri perequativi.

La definizione di meccanismi perequativi *resistenti* alle manipolazioni potrebbe assicurare un irrigidimento (ragionevole) del vincolo di bilancio⁵³. Come definire un modello di perequazione credibile ed adatto al sistema italiano? Contrariamente a quanto sembra trasparire anche in alcuni documenti ufficiali, lo spazio dei contributi speciali in materia di redistribuzione e garanzia dei diritti individuali deve essere limitato all'emergenza e comunque a scopi *diversi dal normale esercizio delle funzioni* degli enti decentrati. Pertanto, i trasferimenti perequativi dovranno essere quantitativamente compatibili con l'obiettivo di temperare decentramento fiscale e tutela dei diritti di cittadinanza. Peraltro, non bisogna – come sembrano ipotizzare alcuni – sovraccaricare i meccanismi perequativi di obiettivi impropri connessi al finanziamento del decentramento.

Al riguardo della portata e del ruolo dei trasferimenti perequativi, è in corso un interessante dibattito sull'interpretazione del testo del terzo comma dell'art. 119. Il fondo perequativo istituito dallo stato sarebbe attribuito ai *territori con minore capacità fiscale*. Al di là della discussione sul riferimento ai territori (CRIEP 2003), il punto cruciale è che la norma sembrerebbe *escludere* la perequazione dei fabbisogni. Nei termini del dibattito dottrinario, la questione si spiegherebbe con l'abbandono di una visione (presente nel vecchio testo dell'art. 119) di perequazione dei *bisogni* compatibile con un modello di finanza centralizzato, che il precedente assetto costituzionale favoriva. Tuttavia, in termini più rigorosi, il riferimento alla sola capacità fiscale *non esclude* la necessità di far riferimento alle *funzioni normali da finanziare*.

La questione è abbastanza intuitiva: per lo meno nel primo anno di applicazione del nuovo sistema è necessario *dimensionare* in qualche modo i flussi perequativi per i singoli enti decentrati. D'altra parte, nel primo anno, difficilmente si potrà ricorrere a qualcosa di diverso dalla *spesa storica* e, onde evitare conflitti distributivi che inevitabilmente questo indicatore porterebbe con sé, sarà necessario disegnare una convergenza verso un *fabbisogno standard da finanziare*. Insomma, il vincolo di bilancio, anche dopo l'entrata a regime del sistema, rende difficilmente eludibile il ricorso alle funzioni normali da finanziare per definire i trasferimenti perequativi. Questa interpretazione è peraltro coerente con la lettura integrata dei commi 4 e 5 dell'art. 119 (cfr. sezione 3.1.2). Peraltro, l'assenza di un riferimento chiaro per il calcolo del fabbisogno di spesa (S) rischierebbe di inasprire i problemi di irresponsabilità finanziaria che hanno afflitto la finanza decentrata nell'ultimo decennio.

L'evoluzione del fondo e dei trasferimenti perequativi (P, nell'ambito del vincolo di bilancio 1) dipenderà dunque dall'andamento delle basi imponibili, che guidano l'evoluzione dei tributi propri (T) e delle compartecipazioni (C), e del fabbisogno standard da finanziare (S), che invece viene determinato in base alle funzioni normali degli enti decentrati ed è essenzialmente oggetto di decisione politica. In primo luogo, è evidente che qualora le basi imponibili dei tributi propri e delle compartecipazioni siano sperequate (o si evolvano in maniera molto differente tra i diversi territori) questo determinerà, a parità di fabbisogno complessivo da finanziare, un incremento del fondo perequativo e potrebbe indurre una decisione di riduzione del fabbisogno stesso. Pertanto, la costruzione di un sistema di finanza decentrata che sia, almeno in parte,

⁵³ Salvo che i contributi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119, non introducano ulteriori forme di manipolabilità del sistema.

strutturalmente perequato (per esempio, caratterizzato da basi imponibili non troppo differenziate) attenua la tensione finanziaria tra la garanzia di uno standard di diritti di cittadinanza sufficientemente armonizzato a livello nazionale e l'obiettivo del decentramento delle politiche pubbliche.

Ritorniamo dunque alla domanda già posta a conclusione della sezione 3.2 circa la capacità dello stato di *ricentralizzare* il modello di intervento pubblico nell'economia. Già nella sezione 3.2 è emerso il ruolo cruciale dei LEP come strumento di determinazione della garanzia statale dei diritti sociali e civili sul territorio nazionale. In quella sede, abbiamo visto come la determinazione dei LEP risponda essenzialmente ad una logica di compatibilità macroeconomica. Questa logica impedisce che essi abbiano una evoluzione tale da mettere a repentaglio il principio di sussidiarietà per via finanziaria. Ma affinché questa argomentazione abbia un senso è necessario che da un lato la determinazione dei LEP sia oggetto di concertazione con il sistema delle autonomie (ancorché soggetta a legislazione esclusiva statale) e che, dall'altro, alla rideterminazione dei LEP corrisponda una revisione non solo del fabbisogno standard da finanziare (S) ma anche della struttura del finanziamento (tributi propri, T, compartecipazioni, C, e trasferimenti perequativi, P), in maniera da *porre a carico dello stato* sia la scelta degli standard di solidarietà che la responsabilità del finanziamento. Infatti, scomponendo la spesa per le funzioni normali (S) in spesa per LEP (E) e altre voci di spesa (NE), il vincolo di bilancio diventa

$$E_i + NE_i = T_i + C_i + P_i \quad (1bis)$$

pertanto, la crescita della spesa per i LEP (E) a parità di risorse complessive, ridurrebbe gli spazi di effettiva autonomia (NE) di tutti gli enti decentrati.

Il vincolo di bilancio (1bis) consente di sciogliere un ulteriore problema che la lettura dell'art. 119 pone con riferimento al ruolo relativo della perequazione secondo il fabbisogno e secondo la capacità fiscale. Il riferimento al fabbisogno è necessario non soltanto per dimensionare il fondo perequativo (ed evitare fenomeni di irresponsabilità finanziaria) ma anche per dare attuazione alla tutela effettiva dei diritti di cittadinanza (mediante il finanziamento integrale dei LEP).

Alla luce delle argomentazioni precedenti, per evitare che la scelta dei LEP riduca gli spazi di autonomia, è opportuno non solo che questi siano definiti congiuntamente con la struttura delle risorse (T, C, e P) ma anche che i trasferimenti perequativi siano strutturati in due sezioni

$$P_i = E_i + PC_i \quad (4)$$

la prima finanzia integralmente il fabbisogno relativo ai LEP e la seconda perequa la capacità fiscale dell'ente *i* (PC)⁵⁴.

⁵⁴ Rimane aperto il problema di come quantificare *inizialmente* questa seconda componente della perequazione legata alla capacità fiscale. È evidente dall'equazione (1bis) che, almeno inizialmente, è necessario commisurare il fondo perequativo extra-LEP (FP) alla differenza tra il fabbisogno per le voci di spesa *extra-LEP* (storico o, più correttamente, standardizzato) e le entrate da tributi propri e compartecipazioni:

$$\sum_i NE_i - \sum_i (T_i + C_i) = \sum_i PC_i = FP \quad (A)$$

Successivamente alla fase transitoria, il fondo perequativo extra-LEP (FP) – inizialmente quantificato come indicato nell'espressione (A) – potrà avere una dinamica autonoma determinata, per esempio, da una regola

Secondo una impostazione ampiamente condivisa dagli studiosi e recepita anche nel meccanismo perequativo introdotto con il Dlgs n. 56/00, la perequazione *non dovrebbe essere completa*: la compensazione delle differenze nei parametri che misurano le grandezze per le quali perequare dovrebbe coprire soltanto una percentuale di questa, inferiore al 100%. È evidente che questa argomentazione non può applicarsi, a meno di non violare la tutela costituzionale dei diritti di cittadinanza, con riferimento al finanziamento dei LEP. Trattandosi della spesa relativa alla garanzia dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, la componente relativa ai LEP (E) va integralmente finanziata.

Tuttavia, l'argomentazione della *perequazione parziale* è in linea generale debole: è la *differenziazione delle preferenze* dei cittadini che deve guidare la diversificazione della quantità e qualità dei beni e dei servizi forniti dagli enti decentrati (Oates 1972) e non certamente la differenziazione dei vincoli di bilancio. La perequazione, infatti, ha lo scopo precipuo di condurre alla omogeneizzazione degli insiemi di scelta delle diverse collettività locali.

La scelta della perequazione parziale potrebbe essere giustificata, come insegna la teoria della tassazione ottimale e dei trasferimenti intergovernativi con asimmetria informativa, a causa del problema di incentivi nell'attuazione del meccanismo perequativo. Tuttavia, il problema degli incentivi è riconducibile essenzialmente alla difficoltà di definire indicatori di capacità fiscale. Si tratta, come abbiamo argomentato, di una difficoltà che potrebbe essere risolta concordando su una serie di misure statistiche.

Evidentemente in questa materia la scelta sarà politica. Immaginando, di aver determinato la misura della perequazione delle differenze ($\beta \leq 100$), il meccanismo perequativo potrebbe prevedere la perequazione della capacità fiscale *standard*, misurata mediante un indicatore stimato (Y) di cui sia possibile determinare statisticamente il livello in ciascuna giurisdizione e, quindi, un livello obiettivo nazionale (Y_n)

$$PC_i = \frac{T_i + C_i}{Y_i} \cdot (Y_n - Y_i) \cdot \beta \quad (5)$$

Un simile meccanismo introdurrebbe l'incentivo ad accrescere la pressione fiscale nelle giurisdizioni con l'indice di capacità fiscale standard inferiore all'obiettivo nazionale, mentre disincentiverebbe il prelievo nelle giurisdizioni con capacità fiscale sopra l'obiettivo nazionale.

La scelta di un meccanismo perequativo verticale (a carico del bilancio statale) eliminerebbe questo tipo di disincentivo introducendo, tuttavia, l'indeterminatezza del fondo perequativo complessivo che dipenderebbe dalle scelte degli enti decentrati. A questo problema si potrebbe sopperire con due diversi approcci:

1. introdurre un tetto massimo al fondo perequativo, il che potrebbe produrre un depotenziamento della perequazione della capacità fiscale, qualora il tetto fosse troppo basso;
2. strutturare il finanziamento complessivo (T, C e P) in maniera da ottenere un sistema di finanza decentrata che sia in parte strutturalmente perequato (per esempio, scegliendo

legata all'andamento delle basi imponibili dei tributi decentrati e/o erariali, del PIL, etc. (cfr. successiva espressione 5 nel testo).

opportunamente i tributi propri – T – e le compartecipazioni – C) in maniera da contenere la dimensione totale della componente di perequazione della capacità fiscale (PC), e quindi del fondo perequativo, rispetto alle altre componenti.

4.4 I problemi aperti e gli elementi mancanti

Un ulteriore aspetto problematico della federalizzazione del sistema italiano di finanza pubblica riguarda l'insieme degli *elementi mancanti*, ossia dei provvedimenti che si rendono necessari o che sono percepiti come tali per il *completamento* della riforma federale.

4.4.1 La riforma della riforma

Il primo approccio al problema dell'*incompletezza* della riforma del Titolo V è quello proposto dal Governo con i *disegni di legge* tesi a modificare il quadro costituzionale varato nel 2001 (cd *riforma della riforma*). Al di là delle dichiarazioni ufficiali, si tratta di *diverse ipotesi di riforma* con differenti finalità, contenuti e presumibilmente effetti (nel caso fossero attuate).

Il primo disegno di legge costituzionale di emanazione governativa (cd Ddl Bossi) ha l'obiettivo di emendare la riforma del 2001 accrescendone il *potenziale devolutivo*. Il Ddl Bossi introduce *dopo il quarto comma dell'art. 117* un ulteriore meccanismo di decentramento asimmetrico, che si aggiunge a quello previsto dal terzo comma dell'art. 116, rendendolo di fatto inutile. L'art. 1 del Ddl Bossi prevede che le regioni (ordinarie e speciali) attivino la *competenza legislativa esclusiva* nelle materie della sanità (*assistenza e organizzazione sanitaria*), dell'istruzione (*organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e definizione di parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione*) e della polizia locale.

Il Ddl Bossi determina lo spostamento di *parte* delle funzioni relative alla tutela della salute (art. 32 della Costituzione) e all'istruzione (art. 34) tra le materie a legislazione esclusiva regionale. L'effetto del Ddl Bossi qualora approvato ed attuato sarebbe dunque di spostare verso assetti più decentrati (e potenzialmente meno solidaristici) il modello costituzionale italiano (Figura 1.1), rispetto a quello disegnato dalla riforma del Titolo V del 2001.

Il disegno di legge costituzionale approvato l'11 aprile 2003 dal Governo (cd Ddl La Loggia), nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe risolvere molteplici problemi⁵⁵: assorbire e, quindi, attuare il Ddl Bossi; risolvere il problema della crescita del contenzioso costituzionale dovuto alla presenza di materie concorrenti; reintrodurre il limite dell'*interesse nazionale* per la legislazione regionale, la cui assenza viene considerata gravemente lesiva della capacità del Governo di tutelare l'unità nazionale.

La principale innovazione del Ddl La Loggia risiede dunque nel ridisegno dell'insieme delle competenze legislative delle regioni ordinarie e dello stato, con la soppressione delle

⁵⁵ Si veda la relazione di accompagnamento del Ddl.

competenze legislative concorrenti e l'introduzione del vincolo dell'*interesse nazionale* alla legislazione esclusiva regionale. Quando sia ravvisabile un'esigenza di coordinamento centrale delle materie attualmente concorrenti, il meccanismo dei principi fondamentali viene sostituito dal Ddl La Loggia mediante l'attribuzione della competenza in materia di *norme generali* allo stato.

Il risultato *dovrebbe* essere analogo a quello che si otterrebbe in regime di legislazione concorrente ma, secondo i proponenti, conferisce maggiore certezza ai limiti della competenza tra stato e regioni. D'altra parte, è evidente che la combinazione tra l'esplicitazione di una competenza esclusiva statale in materia di norme generali e il principio di salvaguardia dell'interesse nazionale potranno essere potenti strumenti di ingerenza statale rispetto alla legislazione regionale, laddove il modello delle competenze concorrenti garantisce una maggiore flessibilità che, ancorché necessari di istanze di governo e composizione dei conflitti, consente di sviluppare un percorso graduale verso il federalismo.

La Tabella 2C mostra il cambiamento deriverebbe dall'approvazione della riforma. Al di là delle materie che la riforma specifica ma che sono già *implicite* nell'attuale ripartizione delle competenze legislative tra stato e regioni, il Ddl costituzionale La Loggia determina la *centralizzazione* di alcune importanti materie attualmente in regime di legislazione concorrente, quali le *infrastrutture* e *l'energia*. Ma determina anche la *ricentralizzazione* di alcune importanti competenze precedentemente attribuite alla legislazione esclusiva regionale, in particolare nel settore delle *attività produttive*.

Indubbiamente, l'aspetto decisamente più centralizzato della ripartizione delle competenze tra stato e regioni dipende dall'esigenza che ha ispirato la proposta di riforma di eliminare l'area grigia delle competenze concorrenti, al costo di rendere esplicito quello che non si può decentrare e rendere nuovamente *pervasivo* l'intervento statale, riducendo il ruolo delle regioni nel processo di coordinamento delle politiche decentrate.

Il Ddl costituzionale La Loggia abroga inoltre il meccanismo previsto dall'attuale comma terzo dell'art. 116 della Costituzione che consente, sulle materie a legislazione concorrente e su alcune materie a legislazione statale esclusiva, l'attivazione di modelli differenziati di decentramento. Questa previsione è coerente con un modello cristallizzato di ripartizione delle competenze tra stato e regioni, che in ultima analisi persegue la capacità di gestire il sistema di finanza pubblica attraverso strumenti normativi (come dimostra l'introduzione dell'interesse nazionale e l'estensione del ruolo legislativo dello stato).

In questo caso, non è possibile dire quale sia la direzione effettiva della riforma rispetto a quella del 2001. Infatti, se da un lato si ottiene un modello analogo a quello ipotizzato dal Ddl Bossi, dall'altro alcune materie attualmente individuate tra quelle a legislazione concorrente passano alla legislazione esclusiva statale. Inoltre, il Ddl La Loggia ricentralizza alcune funzioni e, soprattutto, reintroduce la clausola di interesse nazionale anche sulle materie che attualmente sono di competenza esclusiva regionale.

Occorre poi sottolineare che la ridefinizione dei confini tra materie statali e regionali e la contestuale reintroduzione dell'interesse nazionale non sembrano da soli capaci di eliminare o ridurre il problema di contenzioso costituzionale attualmente in fase espansiva. Probabilmente, il contenzioso si sposterebbe su argomenti tecnicamente diversi ma dal contenuto analogo. Tanto più che molte materie vengono ritagliate dal Ddl La Loggia in maniera molto specifica rimandando ad una necessaria interpretazione legislativa e, probabilmente, ad un successivo sindacato costituzionale (come avveniva nel vecchio ordinamento).

4.4.2 Il completamento della riforma

Sia nel dibattito politico che in quello scientifico, si richiama l'esigenza di *completamento della riforma* mediante l'introduzione di una *camera delle autonomie*, con la relativa modifica del bicameralismo che assumerebbe un profilo più compiutamente federale. In particolare, la camera delle autonomie sarebbe chiamata a decidere in tutte le materie che toccano gli interessi delle entità decentrate, incorporando nello stesso processo legislativo statale i meccanismi di *co-decisione* che sono attualmente affidati ad istanze provvisorie⁵⁶. Ugualmente fondamentale è la modifica della composizione della Corte costituzionale al fine di attuare una effettiva garanzia dell'assetto decentrato della Repubblica.

I due aspetti (camera delle autonomie e riforma della Corte) non sono, in effetti, che due facce dello stesso problema: dotare il sistema stato-regioni-enti locali di strumenti di *governance* dinamica della devoluzione dei poteri. Soltanto il completamento della riforma mediante questi elementi cruciali sarà in grado di rispondere in maniera efficace a gran parte delle questioni aperte: quale contenuto operativo dare alle norme costituzionali del nuovo Titolo V? Come ridurre il contenzioso costituzionale sulle materie concorrenti? E via dicendo.

La capacità di far funzionare la riforma federale infatti è proporzionale alla funzionalità delle istanze di composizione degli interessi *ex ante*, rispetto alla emanazione delle norme statali in materie che interessano il sistema delle autonomie, ed *ex post*, rispetto all'insorgenza di conflitti. In altri termini, il processo devolutivo per poter funzionare nel tempo richiede una non breve fase transitoria e quindi un sistema di organismi che possano sopperire con il *governo* all'imprevedibilità delle situazioni che si verranno a creare, che rende sostanzialmente impossibile *scrivere* norme e accordi preventivi capaci di risolvere nella fase di riforma tutti i possibili problemi futuri (cd *incompletezza contrattuale*). In quest'ottica, deve considerarsi insufficiente o fuorviante l'approccio intrapreso con il Ddl costituzionale La Loggia. Non è possibile *risolvere* il problema della conflittualità istituzionale *soltanto* mediante norme.

A queste considerazioni si deve aggiungere che un modello costituzionale può essere considerato efficiente soltanto se sia in grado di adattarsi nel tempo, senza ricorrere troppo spesso a modifiche costituzionali, che priverebbero la legge fondamentale del suo ruolo di garanzia⁵⁷.

Sulla base di queste considerazioni, deve considerarsi opportuno il nuovo Ddl costituzionale proposto dal Governo a settembre del 2003 (cd "Riforma dei saggi") che parte dal riassetto dei meccanismi istituzionali e di sindacato costituzionale per chiudere il cerchio della riforma federale apertosi con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il Ddl costituzionale dei quattro saggi interviene su tutti i titoli della parte seconda della Costituzione, con l'obiettivo di un nuovo assetto costituzionale coerente con la mutata forma

⁵⁶ Cioè la Conferenza unificata e, quando sarà resa operativa, la procedura di maggioranza rinforzata prevista dall'art. 11 della legge costituzionale di riforma del Titolo V.

⁵⁷ Un chiaro esempio di questo si ha in Belgio, dove la costituzione sembra aver perso il ruolo di garanzia e il processo devolutivo non sembra aver ancora raggiunto un equilibrio mettendo a repentaglio la stessa unità costituzionale del paese (Fausto e Pica 2000).

dello stato. Il Ddl introduce una modifica del bicameralismo cambiando la natura della camera alta in *Senato federale* e affidando alla sola Camera dei deputati il ruolo di controllo politico del governo. Inoltre, il numero dei componenti della Corte costituzionale viene elevato da 15 a 19, di cui sei eletti dal Senato federale e tre dalla Camera dei deputati (rimangono a 5 i componenti nominati rispettivamente dal Presidente della Repubblica e dalla magistratura). Con riferimento al Titolo V, il Ddl dei quattro saggi mantiene l'impianto della riforma del 2001, limitandosi ad assorbire il Ddl Bossi.

La principale novità della Riforma dei saggi è la revisione dell'art. 70 della Costituzione che consente di intervenire con nuovi meccanismi istituzionali laddove il Ddl La Loggia interveniva con la ridefinizione delle materie. Il principio fondamentale della riforma dell'art. 70 è la *separazione della funzione legislativa statale* tra le due camere: la Camera dei deputati è competente per la legislazione esclusiva statale, mentre il Senato federale è competente per la legislazione concorrente statale (cioè, la determinazione dei principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione concorrente regionale). In entrambi i casi, la camera che non legifera ha il potere di proporre emendamenti all'altra camera ma l'*ultima parola* spetta alla camera competente.

Fanno eccezione alla separazione delle funzioni legislative delle due camere, le norme emanate nelle materie della perequazione delle risorse finanziarie, della determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei sistemi elettorali delle due camere. In questi casi, torna ad esserci un bicameralismo perfetto (con un curioso meccanismo teso a limitare i tempi delle decisioni).

La riforma proposta dal Governo sembra risolvere tutti i problemi più volte richiamati nel capitolo. Il decentramento sembrerebbe aumentare per due ragioni: viene riproposto il Ddl Bossi; è il Senato federale a svolgere un ruolo cruciale sia attraverso la competenza di determinazione dei principi fondamentali (cioè dell'interesse nazionale) nella legislazione concorrente che attraverso la nomina di una componente importante (poco meno di un terzo) del giudice costituzionale.

L'indagine si deve quindi spostare sulla capacità del Senato federale di realizzare una opportuna composizione dell'interesse nazionale e di quello delle autonomie. La risposta deve tenere conto di due diversi ordini di considerazioni. In primo luogo, la capacità del Senato federale (così come definito dalla riforma proposta degli artt. 57 e 58 della Costituzione) di comporre gli interessi nazionali, regionali e locali è relativa al meccanismo di elezione. Nell'esperienza internazionale, infatti, si osserva che le camere che rappresentano le autonomie tendono a rafforzare il potere centrale, qualora siano elette direttamente dai cittadini (senza meccanismi che colleghino esplicitamente la carriera dei rappresentanti eletti con la tutela degli interessi dei governi decentrati)⁵⁸, mentre tendono a compensare il potere centrale e quindi a rafforzare le autonomie, qualora siano elette dai governi decentrati⁵⁹.

Il meccanismo elettorale previsto dal Ddl dei quattro saggi per il Senato federale prevede l'elezione popolare dei senatori. Le uniche garanzie degli interessi regionali e locali sembrerebbero essere: la restrizione dell'elettorato passivo a coloro che siano stati o che siano rappresentanti regionali o locali (ma anche senatori o deputati); la forte competenza del Senato

⁵⁸ È, per esempio, il caso degli USA e dell'Australia (Fausto e Pica 2000).

⁵⁹ Si veda il caso tedesco (Fausto e Pica 2000).

federale a tutela delle autonomie (mediante la legislazione concorrente statale e la nomina di parte importante della Corte costituzionale). Storicamente molti senatori e deputati, prima di ricoprire tali funzioni (ma anche in contemporanea), sono stati rappresentanti regionali e locali e non sembra che questo dato di fatto abbia rafforzato la propensione al decentramento del Parlamento italiano.

Peraltro, il Senato federale avrebbe, secondo la proposta di riforma dell'art. 127 della Costituzione, la possibilità (su proposta del Governo nazionale) di *annullare* leggi regionali (in regime concorrente o esclusivo!) che violino l'interesse nazionale. In definitiva, il meccanismo elettorale del Senato federale non consente di prevedere il grado di garanzia del decentramento e quindi la direzione effettiva della riforma rispetto allo *status quo* (nei termini del modello delle variabili costituzionali – Figura 2.1).

Due utili correttivi (Barbera 2003) sarebbero l'introduzione di un meccanismo bicamerale sulle materie a legislazione concorrente, per consentire alle istanze di tutela dell'interesse nazionale (la Camera dei deputati e per suo tramite il Governo nazionale) di esercitare un potere reale sul processo legislativo concorrente. A compensazione di questo rafforzamento dell'interesse nazionale, il meccanismo elettorale del Senato federale dovrebbe esplicitamente garantire le autonomie regionali e locali, dando alla Giunta o al Consiglio regionale (possibilmente con il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123 della Costituzione) un ruolo importante nella nomina (e revoca) dei senatori della propria regione, propendendo verso un modello di tipo tedesco.

5. Conclusioni

Il processo di devoluzione dei poteri che sta attraversando l'Italia è comune a molte esperienze internazionali, soprattutto europee. Tuttavia, la particolare condizione strutturale dell'economia italiana, caratterizzata da un persistente dualismo economico e sociale, crea particolari rischi. L'esperienza dell'ultimo decennio invita all'estrema cautela nella definizione di assetti istituzionali e finanziari che, nel tempo, potrebbero dimostrarsi non sostenibili.

L'avvio del federalismo anche in Italia rischia di degenerare in una sindrome belga in cui il ricorso al sindacato costituzionale divenga il principale strumento di confronto e composizione degli interessi dei diversi enti che costituiscono la Repubblica. L'esigenza prioritaria – rispetto ad altre questioni – è certamente la definizione degli strumenti di composizione *ex ante* degli interessi tra stato, regioni ed enti locali. Occorre definire un modello di governance della devoluzione capace di accompagnare l'attuale fase transitoria e la gestione del nuovo assetto costituzionale a regime.

Nell'ambito del modello di governance, assumono un ruolo centrale i meccanismi di composizione dell'interesse nazionale rispetto agli interessi delle autonomie perché saranno questi gli strumenti principali per ridurre gli incentivi al conflitto istituzionale e per contrastare i principali rischi della devoluzione italiana: l'erosione della solidarietà nazionale e l'irresponsabilità finanziaria e fiscale.

La riforma del 2001 ha ridotto i margini di tutela dei diritti civili e sociali e quindi di garanzia dello status di cittadinanza a beneficio dell'autonomia e della sussidiarietà. Nel nuovo contesto, i principali strumenti di tutela dello status di cittadinanza nazionale sono il meccanismo

perequativo e, al suo interno, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Il disegno del modello di governance della devoluzione dovrà consentire una corretta definizione di questi strumenti, alla ricerca di un equilibrio tra sussidiarietà e diritti di cittadinanza, che sia compatibile con l'equilibrio macroeconomico e sia socialmente sostenibile. La determinazione di livelli essenziali di prestazioni inferiori alle reali esigenze sociali rischia di trasformarsi, per alcune regioni, in cronica esigenza di intervento straordinario e in ulteriori incentivi al conflitto istituzionale.

Il *mito* dell'irrigidimento dei vincoli di bilancio, ottenuto mediante il federalismo, non sembra garantire una effettiva responsabilizzazione finanziaria e fiscale (a meno di non procedere verso ipotesi secessioniste che eliminerebbero del tutto il problema). L'attribuzione agli enti decentrati di risorse insufficienti a soddisfare i fabbisogni effettivi di spesa porterebbe alcune regioni al dissesto finanziario, di fronte al quale, lo stato non potrebbe non intervenire. In un simile contesto, l'equilibrio finanziario e fiscale è, almeno in parte, un problema collettivo del sistema delle amministrazioni pubbliche. Le istanze di governo concertato del sistema di finanza pubblica svolgono in questo contesto un ruolo di irrigidimento credibile dei vincoli finanziari e, quindi, di garanzia della stabilità generale della finanza pubblica.

L'alternativa alla governance è di procedere verso un federalismo di tipo competitivo che rafforzerebbe il trade-off tra sussidiarietà e solidarietà nazionale. In questa prospettiva, gli unici equilibri sostenibili nel tempo richiederebbero la riduzione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e, quindi, dei flussi perequativi. In questa stessa prospettiva si devono iscrivere i modelli di federalismo asimmetrico che rendono più complessi gli interventi a tutela dei diritti di cittadinanza in quanto si basano sull'intervento nelle regioni più povere di uno stato centrale che vede progressivamente ridursi le fonti di finanziamento. Questi modelli tenderebbero a rafforzare i conflitti distributivi e, quindi, istituzionali avvitando il sistema istituzionale verso dinamiche secessioniste.

Tabelle

Tabella 2A - Evoluzione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo in Italia

(dati in miliardi di lire - prezzi correnti)

	1979			1989		
	Settore statale	Regioni e Province autonome	Province e Comuni	Settore statale	Regioni e Province autonome	Province e Comuni
Pagamenti correnti	16.94%	2.72%	2.62%	19.80%	3.65%	2.18%
- trasferimenti	7.04%	2.41%	0.65%	9.61%	3.28%	0.23%
- - a Settore statale	-	0.02%	0.01%	-	0.01%	0.00%
- - a Regioni	2.55%	-	0.04%	3.82%	-	0.02%
- - a Comuni e Province	1.89%	0.12%	-	1.39%	0.15%	-
- - a Sanità		2.17%	0.02%		2.72%	0.01%
- interessi	2.83%	0.01%	0.24%	4.44%	0.02%	0.37%
Pagamenti di capitali	2.12%	0.80%	0.56%	1.75%	0.83%	1.01%
- costituzione di capitali fissi	0.85%	0.16%	0.49%	0.48%	0.18%	0.74%
- trasferimenti	1.27%	0.58%	0.06%	1.27%	0.66%	0.03%
- - a Settore statale	-		0.00%	-	0.00%	0.00%
- - a Regioni	0.34%	-	0.00%	0.34%	-	0.00%
- - a Comuni e Province	0.06%	0.02%	-	0.17%	0.12%	-
- - a Sanità		0.01%			0.08%	
Pagamenti per partite finanziarie	0.63%	0.01%	0.78%	0.78%	0.11%	0.68%
- mutui e anticipazioni	0.29%	0.01%	0.73%	0.70%	0.09%	0.26%
- - a Regioni		-		0.12%	-	
- - a Comuni e Province	0.17%		-	0.41%		-
- altre partite finanziarie	0.03%		0.39%	0.01%		0.42%
- - a Settore statale	-		0.35%	-		0.38%
Totale pagamenti	19.68%	3.53%	3.96%	22.33%	4.60%	3.87%
Incassi correnti	13.55%	2.88%	2.89%	16.47%	3.84%	2.38%
- entrate tributarie	10.34%	0.07%	0.21%	12.88%	0.32%	0.40%
- trasferimenti	0.96%	2.74%	2.42%	0.61%	3.49%	1.67%
- - da Settore statale	-	2.55%	1.89%	-	3.30%	1.39%
- - da Regioni	0.02%	-	0.12%	0.01%	-	0.15%
- - da Comuni e Province	0.01%	0.04%	-	0.00%	0.02%	-
Incassi in conto capitale	0.37%	0.63%	0.22%	0.15%	0.55%	0.59%
- trasferimenti	0.12%	0.60%	0.17%	0.11%	0.54%	0.32%
- - da Settore statale	-	0.34%	0.06%	-	0.34%	0.17%
- - da Regioni		-	0.12%		-	0.12%
- - da Comuni e Province	0.00%	0.00%	-		0.00%	-
Incassi da partite finanziarie	0.18%	0.01%	0.94%	0.18%	0.14%	1.01%
- da Settore statale			0.17%	-	0.12%	0.41%
Totale incassi	14.10%	3.52%	4.04%	16.80%	4.53%	3.98%
Fabbisogno complessivo	-5.59%	-0.01%	0.08%	-5.53%	-0.06%	0.11%

Segue Tabella 2A - Evoluzione delle relazioni finanziarie tra livelli di governo in Italia

(dati in miliardi di lire - prezzi correnti)

	1999			2001		
	Settore statale	Regioni e Province autonome	Province e Comuni	Settore statale	Regioni e Province autonome	Province e Comuni
Pagamenti correnti	14.15%	3.72%	2.06%	14.29%	4.28%	2.04%
- trasferimenti	6.83%	3.29%	0.22%	6.98%	3.82%	0.23%
- - a Settore statale	-	0.00%	0.00%	-	0.00%	0.00%
- - a Regioni	2.25%	-	0.01%	2.48%	-	0.01%
- - a Comuni e Province	0.59%	0.20%	-	0.49%	0.25%	-
- - a Sanità		2.68%	0.01%		3.10%	0.01%
- interessi	3.32%	0.05%	0.15%	3.04%	0.07%	0.14%
Pagamenti di capitali	1.10%	0.68%	0.69%	1.20%	0.73%	0.75%
- costituzione di capitali fissi	0.17%	0.11%	0.63%	0.18%	0.14%	0.66%
- trasferimenti	0.92%	0.54%	0.06%	0.99%	0.56%	0.08%
- - a Settore statale	-			-		
- - a Regioni	0.22%	-	0.00%	0.20%	-	0.00%
- - a Comuni e Province	0.18%	0.13%	-	0.16%	0.14%	-
- - a Sanità		0.08%			0.09%	
Pagamenti per partite finanziarie	0.74%	0.04%	0.26%	0.58%	0.04%	0.20%
- mutui e anticipazioni	0.27%	0.01%	0.10%	0.33%	0.01%	0.07%
- - a Regioni	0.04%	-		0.11%	-	
- - a Comuni e Province	0.17%		-	0.19%		-
- altre partite finanziarie	0.26%	0.00%	0.11%	0.08%	0.01%	0.10%
- - a Settore statale	-	0.00%	0.10%	-	0.01%	0.10%
Totale pagamenti	15.99%	4.43%	3.00%	16.08%	5.06%	2.99%
Incassi correnti	14.70%	4.03%	2.11%	13.89%	4.63%	2.08%
- entrate tributarie	13.27%	1.71%	0.88%	12.60%	2.07%	0.85%
- trasferimenti	0.36%	2.27%	0.80%	0.32%	2.51%	0.77%
- - da Settore statale	-	2.25%	0.59%	-	2.48%	0.49%
- - da Regioni	0.00%	-	0.20%	0.00%	-	0.25%
- - da Comuni e Province	0.00%	0.01%	-	0.00%	0.01%	-
Incassi in conto capitale	0.05%	0.25%	0.48%	0.14%	0.23%	0.49%
- trasferimenti	0.01%	0.24%	0.43%	0.01%	0.22%	0.43%
- - da Settore statale	-	0.22%	0.18%	-	0.20%	0.16%
- - da Regioni		-	0.13%		-	0.14%
- - da Comuni e Province		0.00%	-		0.00%	-
Incassi da partite finanziarie	0.21%	0.05%	0.35%	0.41%	0.16%	0.38%
- da Settore statale	-	0.04%	0.17%	-	0.11%	0.19%
Totale incassi	14.96%	4.33%	2.94%	14.44%	5.02%	2.94%
Fabbisogno complessivo	-1.04%	-0.10%	-0.06%	-1.64%	-0.04%	-0.05%

Tabella 2B - La redistribuzione delle competenze legislative tra stato e regioni ordinarie

Costituzione del 1948	Costituzione del 2001
legislazione esclusiva statale	
competenza residuale nelle materie non menzionate	<ul style="list-style-type: none"> a) politica estera e rapporti internazionali dello stato; rapporti dello stato con l'UE; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'UE; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e forze armate; sicurezza dello stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; j) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; k) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; l) norme generali sull'istruzione; m) previdenza sociale; n) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane; o) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; p) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; q) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali
legislazione concorrente tra stato e regioni ordinarie	
<ul style="list-style-type: none"> - ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione; - circoscrizioni comunali; - polizia locale urbana e rurale; - fiere e mercati; - beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; - istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; - musei e biblioteche di enti locali; - urbanistica; - turismo e industria alberghiera; - tramvie e autolinee di interesse regionale; - viabilità acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; - navigazione e porti lacuali; - acque minerali e termali; - cave e torbiere; - caccia; - pesca nelle acque interne; - agricoltura e foreste; - artigianato; - altre materie indicate da leggi costituzionali 	<ul style="list-style-type: none"> - rapporti internazionali e con l'UE delle regioni; - commercio con l'estero; - tutela e sicurezza del lavoro; - istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e formazione professionale; - professioni; - ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; - tutela della salute; - alimentazione; - ordinamento sportivo; - protezione civile; - governo del territorio; - porti e aeroporti civili; - grandi reti di trasporto e di navigazione; - ordinamento della comunicazione; - produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; - previdenza complementare e integrativa; - armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; - valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; - casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; - enti di credito fondiario e agrari a carattere regionale
legislazione esclusiva regionale	
- nessuna competenza	- competenza residuale nelle materie non menzionate

Tabella 2C - L'effetto del Ddl costituzionale *La Loggia*

Modificazioni alla competenza legislativa esclusiva statale
<i>Materie che passano dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva statale</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Norme generali sul commercio con l'estero; - Tutela e sicurezza del lavoro; - Norme generali sull'istruzione e formazione; - Ordinamento delle professioni; - Norme generali sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica; - Norme generali sulla tutela della salute; - Norme generali sull'alimentazione; - Norme generali sull'ordinamento sportivo; - Calamità naturali ed emergenze nazionali; - Grandi reti di trasporto e di navigazione; porti ed aeroporti di rilievo nazionale ed internazionale; opere pubbliche statali; - Ordinamento della comunicazione; emittenza nazionale e ultraregionale; pluralismo dell'informazione, editoria e relativi interventi di sostegno; - Produzione, trasporto, scorte e stoccaggi strategici e distribuzione nazionale dell'energia; - Norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; - Valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale; - Norme generali concernenti la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo.
<i>Specificazione di materie già attribuite alla legislazione esclusiva statale</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Sicurezza interna e internazionale della Repubblica; - Politica monetaria; attività finanziarie e assicurative; tutela del credito; - Giustizia contabile; - Censimenti generali; - Ordinamento generale delle unioni di enti locali (comuni, province e città metropolitane); - Brevetti.
<i>Materie che passano dalla legislazione regionale esclusiva alla legislazione esclusiva statale</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Norme generali sulle attività produttive; - Norme generali sui procedimenti amministrativi; - Ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale; - Norme generali concernenti la tutela del paesaggio; - Pesca in acqua marina; organizzazioni comuni dei mercati agricoli.
Modificazioni alla competenza legislativa esclusiva regionale
<i>Materie che passano dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva regionale</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Rapporti internazionali e con l'UE delle regioni (ex competenza residuale regionale); - Norme di attuazione sul commercio con l'estero (ex competenza residuale regionale); - Organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e formazione; definizione della parte dei programmi formativi di interesse specifico della regione; - Ricerca scientifica e tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale; - Assistenza e organizzazione sanitaria; - Norme di attuazione sull'alimentazione (ex competenza residuale regionale); - Norme di attuazione sull'ordinamento sportivo (ex competenza residuale regionale); - Governo del territorio; - Porti di rilievo regionale e locale (ex competenza residuale regionale); - Emittenza di ambito regionale; - Previdenza complementare ed integrativa (ex competenza residuale regionale); - Norme di attuazione concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ex competenza residuale regionale); - Valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale; - Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale (ex competenza residuale regionale); - Enti di credito fondiario e agrari a carattere regionale (ex competenza residuale regionale).
<i>Specificazione di materie già attribuite alla legislazione esclusiva regionale</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Istruzione e formazione professionale; - Polizia locale; - Promozione della cooperazione a carattere di mutualità; - Artigianato; - Industria in ambito regionale; - Commercio; - Turismo in ambito regionale; - Agricoltura in ambito regionale;

6. Riferimenti bibliografici

Arachi, G. e A. Zanardi (2001) "La devoluzione nel paese del dualismo" in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana – 2001*. Il Mulino.

Artoni, R. (2003) *Lezioni di Scienza delle Finanze*. Il Mulino.

Antonini, L. (2002) "La Determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Concernenti i Diritti Sociali e Civili", in M. Bertolissi (a cura di) *Federalismo Fiscale*. CEDAM.

Barbera, A. (2003) "Consociativa la Dialettica Senato-Regioni", *Il Sole 24 Ore*, 31 agosto.

Bordignon, M. e F. Cerniglia, (2003) "I Nuovi Rapporti Finanziari fra Stato ed Autonomie Locali alla Luce della Riforma del Titolo V della Costituzione", *SIEP Working Paper* No. 207.

Buratti, C. (2003) "La Finanza delle Province dopo la Riforma Costituzionale", *Economia Pubblica*, n. 3.

CINSEDO (1989) *Rapporto sulle Regioni*. Franco Angeli.

CNEL (2002) "Osservazioni e Proposte: La Riforma del Titolo V della Costituzione", Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e l'attuazione decentrata della concertazione.

CRIEP (2003) "L'Avvio del Federalismo Fiscale nella Regione Veneto: il Quadro Teorico ed Empirico", Ricerca svolta per l'Assessorato al Bilancio e Finanze della Regione Veneto.

CSC (2002) *L'Economia Mondiale, un Anno Dopo. La Politica Economica verso la Finanziaria*. Cap. 4.

De Mita, E. (2003) "Respinte le Forzature", *Il Sole 24 Ore*, 27 settembre.

Fausto, D. e F. Pica, a cura di, (2000) *Teoria e Fatti del Federalismo Fiscale*. Collana della Simez. Il Mulino.

Fossati, A., a cura di, (2003) *La Nascita del Federalismo Italiano. Attuazione della Riforma al Titolo V della Costituzione*. FrancoAngeli.

Gallo, F. (2003) "Federalismo Fiscale: Autonomia Tributaria, Coordinamento Statale e Perequazione nel Nuovo Titolo V della Costituzione", audizione presso la Commissione Politica Economica del CNEL.

Giarda, P. (2002) "Sull'Incompletezza del Sistema di Federalismo Fiscale Proposto dalla Nuova Costituzione: ci sono Rimedi?", in A. Fossati (a cura di) *La Nascita del Federalismo Italiano*. Franco Angeli.

Giarda, P. (2003) "Is There a Defined System of Fiscal Federalism in the new Italian Constitution", relazione per il convegno CNEL-Econpubblica (Università Bocconi) *Federalismo Fiscale: Analisi e Prospettive*, 4 luglio.

Giarda, P. (2003) "Tracce per una legge delega su Coordinamento della Finanza Pubblica e del Sistema Tributario: Autonomia Finanziaria di Regioni ed Enti Locali, Regole di Perequazione", mimeo.

Grasso, G. (2003) *La Corte Salva la Continuità dell'Ordinamento Giuridico (di Fondi di Grado Legislativo), ma Indebolisce la Forza delle (Nuove) Norme Costituzionali di Modifica del Titolo V. Brevi Note sulla Sentenza 7-18 Ottobre 2002, n. 422.*
www.associazionedeicostituzionalisti.it

Greco, L.G. (1995) *I Trasferimenti Perequativi in un Sistema di Finanza Pubblica Decentralizzata*. Tesi di laurea. Università Bocconi.

Greco, L.G., e D. Iacovoni, (2002) "Decentramento della Finanza Pubblica e Finanziamento degli Investimenti Pubblici. Proposte per un Mercato del Debito Pubblico Locale", in *Il Futuro dei Sistemi di Welfare Nazionali tra Integrazione Europea e Decentramento*

Regionale. Coordinamento-Competizione-Mobilità. Atti della XIV Riunione Scientifica SIEP, 715-70.

Greco, L.G. (2003), "Optimal Grants under Asymmetric Information: Federalism versus Devolution", CORE DP n. 24.

Macciotta, G. (2003) "Livelli Essenziali delle Prestazioni e Coordinamento della Finanza Pubblica e del Sistema Tributario nella Prospettiva di un Federalismo Solidale", CNEL – Gruppo di lavoro sulla Riforma del Titolo V della Costituzione.

Mangiameli, S. (2003) *Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell'arte*. www.associazionedeicostituzionalisti.it

MONITOR (2003) *Per il SSN Accordo "Stato-Regioni" su un Fabbisogno di 78,5 Miliardi di Euro*. Bimestrale dell'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali, anno 11, n. 3.

Monteduro, M.P. (2002) "Spesa Sanitaria e Livelli Minimi di Assistenza: Autonomia Regionale e Implicazioni Finanziarie", mimeo.

Oates, W.E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt. Brace and Jovanovich.

Oates, W.E. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-49.

OECD (2003) *OECD Economic Surveys Italy*. Country Reviews.

Pisauro, G. (2002) "Fiscal decentralization and the budget process: a simple model of common pool and bailout", in *Il Futuro dei Sistemi di Welfare Nazionali tra Integrazione Europea e Decentramento Regionale. Coordinamento-Competizione-Mobilità*. Atti della XIV Riunione Scientifica SIEP, 687-713.

Pola, G., (2003) "Le Ricadute Sostanziali del Nuovo Art. 119 sulla Finanza degli EELL, con Particolare Riguardo alla Perequazione", Relazione per l'ANCI Lombardia, mimeo

Pola, G., e M. Rey, a cura di, (1978) *Finanza Locale e Finanza Centrale*. Il Mulino

Rizzi, D. e Zanette M., (2003) "Il Finanziamento delle Funzioni Devolute alle Regioni alla Luce dell'Art. 119 della Costituzione. Nota di Lavoro", mimeo.

Rosa, F. (2002), "Parlamento e Nuovo Titolo V della Costituzione. Alcuni interrogativi sull'assetto del procedimento legislativo dopo la recente riforma", mimeo.

Sesto, M. (2003) "Stato-Regioni: uno scontro destinato a durare", *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio

Wilson, J.D. (2003) "Tax Competition in a Federal Setting" in *Federalismo Fiscale: Analisi e Prospettive*. Atti del Convegno CNEL-Econpubblica.