

Collana

“I Temi dei Rapporti Trimestrali dell’ISAE”

***L’attuazione del federalismo
costituzionale***

Estratto dal RAPPORTO TRIMESTRALE

priorità nazionali:

trasparenza, flessibilità, opportunità

APRILE 2002

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Efsio Espa, Marco Felici, Aldo Gandiglio, Maria Cristina Mercuri, Emanuela Tassa.

Si ringrazia il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGOP - del Ministero dell'Economia e delle Finanze per i dati e la collaborazione forniti.

L'attuazione del federalismo costituzionale

INTRODUZIONE

Con la recente riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione¹, l'assetto istituzionale del nostro Paese ha subito notevoli modifiche nella direzione di un ampio trasferimento di competenze. La revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale ha, infatti, esteso i poteri attribuiti alle Autonomie Locali (definite dall'insieme di Regioni ed Enti Locali, questi ultimi a loro volta suddivisi in Comuni, Province e Città metropolitane), completando un lungo processo di allargamento della potestà legislativa dei livelli di governo decentrati.

La giustificazione di un ampio decentramento delle funzioni di governo trova fondamento nella teoria del federalismo fiscale, che cerca di fornire spiegazioni dal punto di vista economico della preferenza per (e dell'esistenza di) diversi livelli di governo. Il termine federalismo fiscale, come è noto, fu introdotto da Musgrave² nel 1959, che lo coniò per indicare quel fenomeno che negli Stati Uniti aveva portato al superamento del localismo nel tentativo di smussare le differenze tra enti locali³. Secondo una tradizione di pensiero ormai consolidatasi⁴, ragioni di efficienza motivano il decentramento. Se al livello dello Stato centrale viene, infatti, attribuita la potestà in tema di politiche di stabilizzazione e di redistribuzione, si ritiene che una appropriata allocazione delle risorse possa essere il frutto di decisioni prese a livello locale.

La responsabilità a livello "subcentrale" dell'offerta e del finanziamento di alcuni beni e servizi pubblici sembrerebbe giustificata, da

¹ Introdotta con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

² Musgrave (1959).

³ Giarda (1995).

⁴ Musgrave (1959), Oates (1972).

una parte, dalla maggiore informazione circa la struttura delle preferenze e dei bisogni della popolazione locale e, dall'altra, dal maggior controllo che i cittadini-contribuenti sarebbero in grado di esercitare sugli amministratori locali nelle loro scelte. Il modello costruito da Tiebout⁵ nel 1956 dimostra che la quantità ottimale di beni pubblici locali può essere raggiunta grazie al “*voting by feet*”, per cui gli individui scelgono la residenza in base alla combinazione preferita tra oneri fiscali e beni pubblici. Quindi, nella misura in cui esiste competizione tra aree geografiche diverse, è lecito attendersi che la decentralizzazione delle funzioni porti a una maggiore efficienza.

Il nuovo testo della Costituzione, sulla base anche delle indicazioni della teoria economica, accanto al passaggio di poteri dal quale scaturisce una nuova distribuzione di competenze, predispone un quadro di principi sui quali innestare un sistema di federalismo fiscale ancora più avanzato di quello previsto dal D.Lgs. 56 del 2000. La riforma prospetta l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni - che stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri - e conferma, rispetto sia al D.Lgs. 56/2000 sia al vecchio articolo 119 della Costituzione, il principio della compartecipazione al gettito di tributi erariali, allargandolo, peraltro, dalla sola sfera delle Regioni a quella di Comuni, Province e Città metropolitane.

Le nuove norme costituzionali introducono un legame tra le uscite di bilancio, destinate alle funzioni pubbliche attribuite alle Autonomie decentrate, e le entrate, laddove prevedono che le risorse derivanti da entrate e tributi propri (nonché, “per i territori con minore capacità fiscale per abitante”, dal funzionamento di un fondo perequativo) finanzino integralmente tali funzioni.

La riallocazione delle potestà legislative e delle funzioni amministrative tra Stato e Autonomie Locali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) operata dal nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione comporta profonde conseguenze sulla gestione della finanza pubblica.

L'ampliamento dei poteri legislativi, regolamentari e amministrativi delle Regioni e degli Enti Locali è inevitabilmente destinato ad accrescere il peso e l'importanza dei bilanci regionali, a scapito di quello statale. Le risorse che, secondo una stima dell'ISAE,

⁵ Tiebout (1956).

saranno coinvolte nell'operazione di decentramento federale si attestano a oltre 90 miliardi di euro.

L'attuazione della riforma indirizzerà concretamente le scelte riguardanti il binomio autonomia-solidarietà, il cui impatto è particolarmente rilevante per un paese a struttura dualistica come l'Italia. Nello stesso tempo, l'effettivo comportamento degli enti decentrati in relazione all'ampio passaggio di competenze potrebbe determinare un aggravio di costi derivanti da una eccessiva frammentazione delle scelte decisionali, con ripercussioni sulla efficacia della politica economica. L'intero processo applicativo potrebbe avere conseguenze negative sul rispetto dei vincoli di bilancio.

Il capitolo è articolato come segue: dopo una breve rassegna degli eventi che hanno caratterizzato il processo di federalismo fiscale e di decentramento amministrativo precedente alla riforma costituzionale, sono esaminati i cambiamenti recentemente apportati al Titolo V della Parte II della Costituzione. Viene successivamente proposta la quantificazione degli effetti finanziari che potrebbero derivare dall'attuazione della riforma, in termini di risorse che dal bilancio dello Stato devono essere trasferite a quello delle Regioni⁶. L'ultimo paragrafo, infine, espone i principali aspetti critici che attualmente sembrano caratterizzare l'implementazione dei cambiamenti istituzionali. Alcune considerazioni conclusive chiudono il capitolo.

Il capitolo comprende anche riquadri con specifici approfondimenti riguardanti: il trasferimento del personale connesso al decentramento amministrativo e al nuovo assetto istituzionale, la proposta di devoluzione recentemente presentata dal Ministro per le Riforme Istituzionali, una ipotesi di monitoraggio finanziario, il decentramento delle funzioni legislative e amministrative in materia di attività produttive, i possibili cambiamenti delle competenze per le Regioni a statuto speciale, un confronto delle esperienze di federalismo a livello internazionale.

⁶ E' bene sottolineare che nella stima riportata nel testo, in assenza di regole precise sulla ripartizione di funzioni tra Regioni ed Enti Locali nonché sul meccanismo che consentirà a Province, Comuni e Città metropolitane di finanziare le nuove funzioni, la dimensione finanziaria del decentramento complessivo viene totalmente assegnata ai bilanci delle Regioni.

IL DECENTRAMENTO FISCALE E AMMINISTRATIVO

La riforma costituzionale di fine 2001 è l'ultimo importante passo di un processo di decentramento iniziato molto tempo addietro e che, specie nel corso degli anni novanta, ha visto l'intensificarsi dei provvedimenti di rafforzamento dell'autonomia dei governi subcentrali. Il ruolo delle Regioni e l'impianto del loro finanziamento si sono, infatti, evoluti nel tempo con il susseguirsi di numerose disposizioni di trasferimento di funzioni e di leggi di settore⁷.

Nel ventennio che va dall'inizio degli anni settanta alla fine degli ottanta, il modello di finanziamento delle Autonomie Locali mostra chiaramente i suoi limiti, dovuti sostanzialmente alla scarsa rilevanza del complesso dei tributi propri e alla mancanza di corrispondenza tra l'evoluzione delle entrate e quella dei costi sostenuti: va, infatti, ricordato che con la riforma tributaria dei primi anni settanta si instaurò un sistema di accentramento delle entrate e di decentramento delle spese. Quello vigente era, come noto, un sistema di finanza derivata con programmi di trasferimenti statali legati alla spesa storica e caratterizzati da incertezze, da irresponsabilità finanziaria per presenza di deboli vincoli di bilancio con conseguente necessità di ripiani *ex post* "a piè di lista" da parte dello Stato.

Nel corso degli anni novanta, il sistema di decentramento subisce consistenti trasformazioni, pur all'interno di quanto consentito dal dettato costituzionale⁸. All'inizio degli anni novanta, la struttura finanziaria delle Regioni a statuto ordinario rispecchia ancora il sistema di finanza derivata, in cui le risorse sono assicurate in maniera preponde-

⁷ La legge 281/1970, legge di finanza che ha istituito tributi e fondi: l'imposta regionale sulle concessioni statali di beni del demanio e del patrimonio indisponibile, la tassa sulle concessioni regionali, la tassa regionale per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la partecipazione regionale alla tassa di circolazione erariale, il Fondo comune per le materie trasferite dallo Stato alle Regioni, il Fondo per i programmi regionali di sviluppo (che doveva collegare la programmazione regionale con quella nazionale). La legge 335/1976, che consentiva alle Regioni di indebitarsi, entro limiti fissati, per il finanziamento delle spese di investimento e, in genere, per le spese di sviluppo. La legge 356/1976, che commisurava il Fondo comune, per il periodo 1976-81, all'andamento del complesso delle entrate tributarie dello Stato (al netto di dazi doganali, monopoli, lotto e lotterie e canoni TV). Il DPR 616/1977, che ha trasformato in tributi propri regionali le tasse universitarie di abilitazione dirette al finanziamento del diritto allo studio. La legge 833/1978 costitutiva del Fondo sanitario nazionale, destinato al finanziamento del servizio sanitario. La legge 151/1981 istitutiva del Fondo nazionale trasporti, destinato al finanziamento dei trasporti pubblici locali.

⁸ Per una analisi approfondita, cui si è fatto riferimento, cfr. Arachi e Zanardi (2000).

rante dai trasferimenti statali, perlopiù vincolati. Dopo l'attribuzione di alcuni tributi minori⁹, nel 1992, insieme a norme volte al controllo dell'entità dei mutui concessi alle Regioni¹⁰, vengono disposti provvedimenti di ampliamento dell'autonomia finanziaria regionale, in particolare grazie all'attribuzione del gettito derivante dai contributi sanitari¹¹. Successivamente, nel 1995, viene attuato un ulteriore allargamento dell'autonomia, con l'aumento di entrate proprie¹² e la contemporanea riduzione dei trasferimenti statali, che vengono anche riorganizzati, attraverso la creazione di un fondo perequativo¹³ non vincolato, rimanendo il Fondo sanitario nazionale indirizzato al finanziamento specifico della sanità.

Nel 1997 si compie un importante passo in avanti sulla via del decentramento. Da una parte, vengono introdotte l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF¹⁴; dall'altra, si dà avvio al processo di trasferimento delle competenze, con il cosiddetto decentramento amministrativo derivante dall'applicazione delle leggi Bassanini¹⁵. Infine, all'inizio dell'anno 2000, in attuazione della delega contenuta nel Collegato fiscale¹⁶ alla legge Finanziaria del 1999, avviene l'ultima assai rilevante

⁹ Attuata con la legge 158/1990, che introduceva l'addizionale regionale sull'imposta erariale di trascrizione, l'addizionale regionale sull'imposta di consumo di gas metano e l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

¹⁰ Attraverso il decreto legge 333/1992 e la legge 498/1992.

¹¹ Attraverso la legge 421/1992, che attribuiva alle Regioni i contributi sanitari, e il decreto legislativo 504/1992, che assegnava alle Regioni la tassa automobilistica (di cui le Regioni, come precedentemente ricordato, avevano avuto, nel 1970, una partecipazione al tributo allora erariale).

¹² Con la legge 549/1995, che disponeva una compartecipazione all'accisa sulla benzina e l'istituzione sia di una tassa regionale per il diritto allo studio, sia di un tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani.

¹³ Nel Collegato (L. 549/1995) alla legge Finanziaria per il 1996 vengono eliminati il Fondo comune, il Fondo nazionale trasporti e il Fondo di sviluppo regionale, sostituendoli con la devoluzione di una quota del gettito dell'accisa sulla benzina (una riserva di aliquota pari a 350 lire per litro) cui si affianca un fondo perequativo. A decorrere dal 1997, l'ammontare di tale fondo è calcolato come differenza tra i trasferimenti soppressi nel 1996 e il gettito dovuto all'applicazione della riserva di aliquota. Per gli anni successivi il fondo è aumentato in base al tasso di inflazione programmato (TIP) del DPEF. La ripartizione del fondo tra le Regioni è differenziata. Quelle del Mezzogiorno ricevono trasferimenti incrementati dell'intero TIP, alle Regioni del Centro-Nord sono assegnati contributi perequativi ridotti, qualora il gettito risulti maggiore dei trasferimenti soppressi (in misura pari al 50% di tale differenza).

¹⁴ Con la contemporanea abolizione dei contributi sanitari e di alcuni tributi (ILOR, imposta sul patrimonio netto delle imprese, ICIAI, tassa di concessione sulla partita IVA e tasse sulle concessioni comunali), tramite il decreto legislativo 446/1997.

**Decentramento
amministrativo**

revisione della finanza regionale - tramite il decreto legislativo 56/2000¹⁷ - prima della riforma del Titolo V della Costituzione.

Quanto al decentramento amministrativo, il complesso *iter* procedimentale ha risposto all'esigenza di assicurare la partecipazione di tutte le parti istituzionali interessate¹⁸. Attraverso il metodo degli accordi, raggiunti prima in sede tecnica e poi sanciti in sede politica nell'ambito della Conferenza unificata, si è di fatto corroborata la dialettica istituzionale tra Stato, Regioni e Enti Locali (grazie anche a strumenti che hanno dato luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali), confermando che il confronto tra i diversi livelli di governo rappresenta il momento determinante per indirizzare le decisioni.

Dal punto di vista legislativo, alla delega riportata nella legge 59/1997 hanno fatto seguito i quattro decreti legislativi di conferimento di funzioni in materia di agricoltura (D.Lgs. 143/1997), di mercato del lavoro (D.Lgs. 469/1997), di trasporto pubblico locale (D.Lgs. 422/1997) e di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs. 112/1998). Tale quadro normativo è stato successivamente completato con i provvedimenti amministrativi di concreta attuazione, necessari per un'adeguata gestione del trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti Locali. Si tratta dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione, ripartizione e trasferimento dei beni e delle risorse e dei decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze di assunzione degli impegni e di autorizzazione dei pagamenti¹⁹. Fanno inoltre parte dello schema le leggi regionali di recepimento, all'interno delle quali vengono ripartite le funzioni tra gli ambiti di competenza

¹⁵ Tramite la legge 59/1997, la cosiddetta "legge Bassanini uno" e i suoi decreti legislativi di attuazione. In precedenza, riordini delle competenze regionali erano stati attuati con la legge 491/1993 in materia di agricoltura, la legge 537/1993 in materia di politiche agricole, alimentari e forestali e tutela del patrimonio artistico e la legge 203/1995 nel campo del turismo.

¹⁶ La legge 133/1999.

¹⁷ Tale decreto, come più dettagliatamente si vedrà in seguito, istituisce una compartecipazione all'IVA, aumenta le compartecipazioni all'accisa sulla benzina e all'IRPEF e, contemporaneamente, abolisce i principali trasferimenti erariali e introduce un fondo perequativo nazionale senza vincoli di destinazione.

¹⁸ Ministri, rappresentanti della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, della Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie Locali, dell'Unioncamere, delle Organizzazioni sindacali, gruppi tecnici.

¹⁹ Mediante versamento sulle rispettive contabilità speciali, accese presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato competenti per territorio.

propri delle Regioni e nuovi ambiti di competenza di Province e Comuni²⁰.

Come è noto, le risorse da trasferire alle Autonomie Locali sono risultate, nella prima quantificazione del 1999, pari a circa 23.000 unità di personale, circa 8,8 miliardi di euro di risorse finanziarie annue (escluse le spese per il personale) e circa 8,1 miliardi di euro di risorse *una tantum*²¹.

Le materie oggetto di decentramento sono state accorpate in tre macro-aree nei vari decreti: area sviluppo e attività produttive (agricoltura; energia, miniere e risorse geotermiche), area territorio, ambiente e infrastrutture (trasporto pubblico locale e altri trasporti; opere pubbliche; viabilità; ambiente; demanio idrico; protezione civile; catasto), area servizi alla persona e alla collettività (mercato del lavoro; istruzione scolastica; polizia amministrativa; salute umana e sanità veterinaria; concessione di trattamenti economici a favore degli invalidi civili).

Le risorse da trasferire sono state distribuite, tra le tre aree, secondo il seguente schema: per l'area sviluppo e attività produttive, sono state individuate 5.732 unità di personale da trasferire, oltre a 1.099 milioni di euro di risorse finanziarie annue e a 3.510 milioni di euro di risorse di tipo *una tantum*; per l'area territorio, ambiente e infrastrutture, sono risultate da trasferire 9.861 unità di personale, risorse finanziarie annue per 3.864 milioni di euro e risorse *una tantum* pari a 4.543 milioni di euro; per l'area servizi alla persona e alla collettività, sono state quantificate 7.279 unità di personale e 3.759 milioni di euro di risorse annue.

Riguardo al personale, l'individuazione del contingente da trasferire è stata basata sulla disponibilità di addetti presenti negli uffici periferici del Governo, adottando il criterio della mobilità volontaria in prima istanza, e successivamente quello della mobilità obbligatoria con limite di spostamento in ambito provinciale (tenendo conto, in particolare, dell'incidenza dei carichi di famiglia e del posto di lavoro dei componenti del nucleo familiare, della maggiore età anagrafica e dell'anzianità di servizio). La quasi totalità del personale trasferito pre-

²⁰ Entro il limite temporale stabilito (31/3/1999), solo sei regioni su quindici (Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Toscana e Umbria) avevano approvato i provvedimenti attuativi. L'intervento sostitutivo del Governo, tramite il D. Lgs. 96/1999, è stato poi necessario per ripartire le funzioni amministrative tra le Regioni inadempienti e i loro Enti Locali.

²¹ Destinate a precisi programmi di intervento.

**Il decentramento amministrativo ex legge 59/1997: personale trasferito
(aggiornamento marzo 2002)**

A distanza di oltre quattro anni dalla emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega, il quadro riepilogativo relativo sia all'adozione dei provvedimenti amministrativi di individuazione e trasferimento delle risorse umane e finanziarie, sia all'assegnazione del personale oggetto del trasferimento alle amministrazioni, si presenta differenziato a seconda delle materie oggetto di decentramento.

A fronte di una prima valutazione di circa 23.000 unità di personale (effettuata a fine 1999), una quantificazione puntuale, realizzata in occasione dell'emanazione dei DPCM relativi a ciascuna materia oggetto di trasferimento, fa scendere a 20.848 unità il personale da assegnare alle Autonomie Locali (circa il 7% del personale di ruolo dei Ministeri, al netto del Corpo Forestale dello Stato).

Come viene riportato nella tabella seguente (vedi Tab. R1), non tutte le materie interessate sono state oggetto di trasferimento, sia per una scelta politica, sia per un ritardo nell'avvio delle procedure; la più rilevante, dal punto di vista numerico, è l'agricoltura (5.300 dipendenti del Corpo Forestale dello Stato).

Non è invece ancora stato completato l'iter di assegnazione per circa 1.100 dipendenti, cui occorre aggiungere i dipendenti del Catasto, per i quali non è stato definito il riparto tra i Comuni. Anche per le materie per le quali l'iter è stato completato, non sempre vi è stato il trasferimento del personale, sostituito da risorse finanziarie; ciò è avvenuto sia in riferimento all'intera materia interessata (trasporto pubblico, polizia amministrativa), sia per la parte di personale che non ha portato a termine il trasferimento (la quota più rilevante è del Ministero del Lavoro) (vedi Tab. R1).

Complessivamente, il personale che è stato individuato come oggetto di trasferimento, e per il quale sono state avviate le procedure attraverso i Decreti Ministeriali, ammonta a oggi a 11.711 unità, delle quali sono state assegnate alle Autonomie Locali 9.069 (il 77,4%). La percentuale scende però al 43,5% se si fa riferimento al personale che avrebbe dovuto essere coinvolto nell'intero processo di trasferimento delle funzioni amministrative.

E' necessario notare come oltre la metà del personale assegnato (5.639 unità) apparteneva alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro e alle Agenzie per l'impiego, e che solamente 3.430 dipendenti siano stati, a oggi, quelli assegnati in riferimento a tutte le rimanenti funzioni.

Come è stato riferito precedentemente, alla macro-area "attività produttive" manca l'attuazione della materia relativa all'agricoltura e per quanto riguarda la materia "territorio, ambiente e infrastrutture", non si è ancora data attuazione al trasferimento dei dipendenti del Catasto.

Con riferimento al personale riferito alle amministrazioni territoriali, la ripartizione prevista assegnava il 36,5% del personale alle Amministrazioni regionali, il 46% alle provinciali e il restante 17,5% ai Comuni; il risultato, a oggi, vede una situazione fortemente squilibrata a favore delle Amministrazioni provinciali, per le quali ha pesato il trasferimento del personale dal Ministero del lavoro, finalizzato alla costituzione dei Servizi per l'impiego di competenza delle Province.

Vale la pena rilevare come, seppure da dati parziali riferiti a 3.140 unità di personale (al netto del dettaglio informativo relativo all'avvenuto trasferimento del personale del Ministero del Lavoro), si stiano realizzando modalità di comportamento difforni sia per area territoriale, sia per qualifiche del personale da assegnare. In Lombardia ed Emilia Romagna il processo di

Tab. R1 DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: RIEPILOGO DELLO STATO DELLE PROCEDURE DI TRASFERIMENTO E DEL PERSONALE ASSEGNATO; AGGIORNAMENTO A MARZO 2002

Materie assegnate	Ministero interessato	Situazione <i>iter</i>	Personale assegnato	Personale assegnato	% Personale assegnato
Mercato lavoro	Ministero Lavoro	Terminato	6026	5639	93,6
Incentivi alle imprese	Ministero Attività Produttive	Terminato	20	4	20,0
Energia e miniere	Ministero Attività Produttive	Terminato	54	44	81,5
Servizio escavazione porti	Ministero Attività Produttive	Terminato	421	395	93,8
Uffici metrici	Ministero Attività Produttive	Terminato	199	199	100,0
Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato	Ministero Attività Produttive	Terminato	84	84	100,0
Motorizzazione civile	Ministero Infrastrutture	Terminato	151	151	100,0
Viabilità	Ministero Infrastrutture	Terminato	3421	1854	54,2
Sanità	Ministero Sanità	Terminato	27	9	33,3
Trasporto pubblico locale	Ministero Infrastrutture	Terminato	30	(1)	
Polizia amministrativa	Ministero Interno	Terminato	96	(1)	
Capitanerie di porto	Ministero Infrastrutture	In fase di attuazione	37	35	94,6
Opere pubbliche	Ministero Infrastrutture	In fase di attuazione	643	416	64,7
Invalidi civili	Ministero Interno	In fase di attuazione	454	229	50,4
Protezione civile	Presidenza del Consiglio	In fase di attuazione	48	10	20,8
Catasto	Ministero Economia e Finanze	In fase di attuazione	3225	(2)	
Istruzione scolastica	Ministero Istruzione Università Ricerca	Attuazione al 2002	177		
Demanio idrico	Ministero Economia e Finanze - Agenzia Demanio	In attesa di attuazione	104		
Agricoltura	Ministero Politiche Agricole	In attesa di attuazione	5300		
Istituti professionali	Ministero Istruzione Università Ricerca	In attesa di attuazione	331		
Totale personale			20848	9069	43,5

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

(1) Trasferite risorse finanziarie sostitutive.

(2) In attesa di definizione il riparto tra i Comuni.

assegnazione si sta completando con minore trasferimento di personale che negli altri territori regionali, rispettivamente il 30% e il 33% del personale da assegnare risulta trasferito, contro valori del 70% in Puglia, 74% in Campania, 86% nel Lazio.

Per il personale con qualifiche dirigenziali - sono meno dell'1% sul complesso del personale da assegnare - a oggi solo 20 unità su 60 (33%) sono state assegnate, e di queste 19 sono trasferite nelle Amministrazioni regionali. La carenza di personale dirigenziale, proveniente dalle trascorse esperienze presso le Amministrazioni centrali, fa ritenere improbabile che l'inserimento di nuove funzioni a livello delle Amministrazioni locali possa avvenire a "somma semplice", senza provocare una revisione della struttura organizzativa preesistente, generando nuove forme e funzioni di coordinamento di attività e servizi.

Tab. R2 PERSONALE INTERESSATO AL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO
PER MACRO-AREE DI FUNZIONI; AGGIORNAMENTO DELLE
ASSEGNAZIONI A MARZO 2002

MACRO-AREE	Personale individuato (1999)	Personale da assegnare	Personale soggetto alle procedure di assegnazione			Percentuale personale assegnato / Personale da assegnare
			Di cui è iniziato l'iter	Assegnato (marzo 2002)	Percentuale personale assegnato	
Attività Produttive	5.732	5.657	357	331	92,7	5,9
Territorio ambiente e infrastrutture	9.861	8.080	4.751	2.861	60,2	35,4
Servizi alla persona e alla collettività	7.279	7.111	6.603	5.877	89,0	82,6
TOTALE	22.872	20.848	11.711	9.069	77,4	43,5

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

Tab. R3 PERSONALE INTERESSATO AL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO
PER AMMINISTRAZIONI; AGGIORNAMENTO DELLE
ASSEGNAZIONI A MARZO 2002

Amministrazioni	Personale da assegnare		Personale assegnato (marzo 2002)		
	v.a.	Percentuale (Totale = 100)	v.a.	Percentuale (Totale = 100)	Percentuale (Da assegnare = 100)
Amministrazioni Regionali	7.615	36,5	1.084	12,0	14,2
Amministrazioni Provinciali	9.581	46,0	7.692	84,8	80,3
Amministrazioni Comunali	3.652	17,5	293	3,2	8,0
TOTALE	20.848	100,0	9.069	100,0	43,5

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

stava servizio negli uffici periferici dello Stato.

Secondo quantificazioni più recenti, effettuate in occasione dell'emanazione dei DPCM, le unità di personale da assegnare alle Autonomie Locali sono state ridotte a circa 21.000. Di queste risulta trasferito il 43,5% (con contestuale trasferimento delle risorse per il trattamento economico).

Riguardo al trasferimento delle risorse finanziarie, si assiste a una graduale "messa a regime", evidenziata dalla continua emanazione di decreti ministeriali di impegno e pagamento.

Con riferimento alle funzioni dislocate, data la provenienza del personale trasferito, la maggioranza concerne quelle gestite a livello periferico; sono poche, infatti, le funzioni trasferite che erano precedentemente gestite a livello centrale. Permane, tuttavia, la difficoltà di monitorare l'attribuzione delle competenze sotto il profilo della "effettività" dei servizi trasferiti e della loro qualità, anche se spesso sono state trasferite funzioni non eterogenee rispetto alle usuali attività degli enti.

Con il decreto legislativo 56/2000²² si cerca di dare risposte alle questioni rimaste aperte anche dopo i vari interventi disposti nel corso degli anni novanta. Il tentativo di federalismo fiscale attuato a Costituzione allora vigente cercava di superare l'incertezza e la dipendenza delle risorse dal bilancio statale, di costruire un sistema di trasferimenti perequativi chiaro e condiviso, di introdurre incentivi a un uso efficiente delle risorse regionali (in particolare con riferimento alla sanità), di sollecitare le Regioni a un adeguato esercizio di autonomia sui nuovi tributi loro assegnati²³.

**Decreto
legislativo
56/2000**

Tale riforma si pone, dunque, come elemento di confronto per gli sviluppi in senso federalista della nuova Costituzione, specie per quanto riguarda il problema fondamentale di garantire una adeguata perequazione delle risorse tra le diverse Autonomie Locali.

L'intervento di riforma disposto nel 2000 può essere sintetizzato in più punti. Innanzi tutto, il decreto prevede, a partire dal 2001, l'abolizione di gran parte dei trasferimenti erariali²⁴ (tra cui, in particolare, del Fondo sanitario nazionale), riducendo le entrate da trasferimento a quelle necessarie a finanziare il concorso delle Regioni nell'attuazione

²² Di attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge 133/1999.

²³ Cfr. Arachi e Zanardi (2000).

di politiche nazionali. La sostituzione di tali risorse da trasferimento avviene con: a) l'istituzione di una nuova compartecipazione regionale al gettito dell'IVA²⁵, b) l'incremento dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF (da 0,5 a 0,9%) con contestuale riduzione dell'aliquota erariale di 0,4 punti percentuali, c) l'aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine (di 8 lire al litro, da 242 a 250 lire).

In secondo luogo, viene istituito un fondo perequativo nazionale a fini di solidarietà interregionale, finanziato con parte della quota di compartecipazione all'IVA e ripartito sulla base di criteri che tengono conto di vari fattori. La riforma prevede, infatti, due fasi. Una prima (sino al 2012), in cui la partecipazione al fondo da parte di ciascuna Regione viene calcolata sia in base alla spesa storica, cioè ai trasferimenti soppressi (in modo decrescente nel tempo), sia in base ad altri parametri, di seguito indicati; una seconda fase a regime (dal 2013), in cui non si tiene più conto della spesa storica. In particolare, la contribuzione al fondo (e quindi il trasferimento perequativo tra Regioni), per ogni Regione, deriva dalla differenza tra una percentuale di compartecipazione all'IVA calcolata in base ai consumi regionali²⁶ e una percentuale di compartecipazione all'IVA risultante da una formula perequativa. Quest'ultima attribuisce un uguale ammontare procapite (tenendo quindi conto della popolazione) di compartecipazione, che viene poi corretto in base ai seguenti fattori: a) la capacità fiscale²⁷, con un coefficiente di solidarietà pari al 90% (per offrire qualche incentivo all'aumento delle basi imponibili, visto che il 10% non viene redistri-

²⁴ Tra cui il Fondo sanitario nazionale, le somme per il finanziamento delle funzioni in materia di trasporto pubblico, trasferite in attuazione del D.Lgs. 422/1997, le somme dovute per il finanziamento delle ulteriori funzioni attribuite in attuazione della "Bassanini uno".

²⁵ L'aliquota di compartecipazione indicata dal D.Lgs. 56/2000 nel 25,7% è stata aumentata, sulla base dei dati di consuntivo del 1999, al 38,55% dal DPCM del 17 maggio 2001, in attuazione di quanto disposto dall'art. 5 del D.Lgs. 56/2000. La definitiva quantificazione riferita ai consuntivi del 2001 sarà effettuata, come stabilito dal decreto legislativo, entro il 30 settembre 2002. Da quel momento la misura della compartecipazione non dovrebbe più subire modifiche, se non per garantire il finanziamento delle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni ai sensi della legge 59/1997, come disposto dall'art. 6 del D.Lgs. 56/2000.

²⁶ In base alla media dei consumi finali delle famiglie nell'ultimo triennio di dati ISTAT disponibili.

²⁷ La perequazione avviene tra la capacità fiscale di ogni Regione e la capacità fiscale media di tutte le Regioni. Tale capacità fiscale per ogni Regione è data dal gettito dell'IRAP e delle tasse automobilistiche, ottenuto applicando un'aliquota standard alla base imponibile potenziale, e dal gettito dell'addizionale IRPEF e della compartecipazione all'accisa sulla benzina, calcolato con un'aliquota convenzionale.

buito); b) il fabbisogno sanitario²⁸, con una copertura pari al 100%, essendo ritenuta quella sanitaria una spesa necessaria; c) la dimensione geografica²⁹, con un coefficiente di correzione pari al 70%, che tiene conto del fatto che alcune differenze tra queste spese derivano da inefficienze che non devono essere perequate³⁰.

In terzo luogo, dato il venir meno del vincolo di destinazione per le risorse volte al finanziamento della sanità, e quindi il venir meno dello strumento di controllo con cui lo Stato attuava la sua politica sanitaria, al fine di garantire la tutela della salute, per gli anni 2001-03, ciascuna Regione è vincolata a destinare alla sanità una quota di spesa corrente ancorata alle determinazioni del Piano sanitario nazionale. A partire dal 2004, inoltre, è prevista la rimozione di tale vincolo per quelle Regioni che abbiano attivato le procedure di monitoraggio e verifica dell'effettiva assistenza sanitaria fornita.

Infine, allo scopo di stimolare a livello decentrato l'autonomia finanziaria, sono disposti il coinvolgimento delle Regioni nell'accertamento dei contributi compartecipati e la non perequazione relativamente ai gettiti aggiuntivi dovuti all'incremento delle aliquote relative ai tributi propri.

²⁸ La perequazione avviene colmando in maniera completa le necessità derivanti dai fabbisogni sanitari pro capite superiori a quello medio nazionale.

²⁹ Vengono colmate, in misura pari al 70%, le differenze per voci di spesa diverse da quella sanitaria. I trasferimenti sono a favore delle Regioni con spesa pro capite extra-sanitaria standardizzata superiore alla media nazionale. In tale modo si intende tenere conto delle eventuali diseconomie di scala connesse alle dimensioni geografiche. La spesa pro capite standardizzata, infatti, è calcolata con un modello di regressione in cui essa è spiegata in funzione della dimensione geografica, approssimata dal logaritmo della popolazione residente.

³⁰ Cfr. Bordignon (2001).

LA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II, DELLA COSTITUZIONE

Tramite la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 viene riformata³¹ la parte della Costituzione riguardante il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato.

La riforma comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale.

Attraverso la conferma di alcuni articoli, l'abrogazione di altri e la modifica di altri ancora³², viene cambiata la conformazione istituzionale della Repubblica.

Sono da mettere in evidenza: la nuova struttura istituzionale, la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti, la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario³³.

**Nuova struttura
istituzionale:
art. 114**

Quanto alla organizzazione istituzionale, il nuovo testo dell'articolo 114 (il primo del Titolo V), secondo una logica di equiordinazione, indica che la Repubblica (intesa come Stato-ordinamento) è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (inteso come Stato-persona)³⁴.

L'ultimo comma dell'articolo 114 prevede il riconoscimento costituzionale della funzione di capitale della Repubblica per la città di Roma. In considerazione della nuova forma di Stato decentrato, le nuove importanti funzioni costituzionali della capitale saranno disciplinate

³¹ Dopo gli esiti positivi del *referendum* confermativo (svoltosi il 7 ottobre 2001) del testo di legge approvato dal Senato l'8 marzo 2001, e sulla scia del rafforzamento dell'istituzione regionale dovuto all'approvazione della legge Costituzionale sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni (L. Cost. n. 1 del 22 novembre 1999).

³² In particolare, sono confermati nei loro testi precedenti gli articoli: 121, 122, 126, 131 e 133, riguardanti l'organizzazione interna delle Regioni, le Regioni esistenti e le modalità di istituzione di nuove Province o nuovi Comuni; sono abrogati gli articoli: 115, 124, 125 - 1° c., 128, 129 e 130, implicando sostanzialmente, l'abolizione dei controlli di legittimità degli atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, il venir meno della soprintendenza del Commissario del Governo, l'eliminazione della determinazione delle funzioni in base alla Costituzione o a leggi della Repubblica. Sono, invece, modificati i rimanenti articoli: 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132, il cui contenuto è analizzato nel testo.

³³ Per una analisi approfondita, cui si è fatto riferimento, delle nuove regole del federalismo fiscale e, in particolare, del nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione, cfr. Giarda (2002).

³⁴ Tale posizione di pariteticità è sottolineata, in particolare, in Gallo (2002).

con legge dello Stato³⁵.

La rilevanza del nuovo orientamento federalista si manifesta, in particolare, nella inversione, disposta con il nuovo testo dell'articolo 117, della enunciazione delle materie di competenza esclusiva, che pone implicitamente come più rilevante la competenza regionale rispetto a quella statale. Il secondo comma di tale articolo, infatti, definisce l'ambito di materie in cui deve essere esercitata la potestà legislativa esclusiva da parte dello Stato; nel vecchio testo erano, invece, stabilite in modo esplicito le materie di competenza regionale. Il comma successivo indica le materie di legislazione concorrente, sulle quali, tuttavia, l'iniziativa legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Il comma 4, infine, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale, cioè relativamente a ogni materia non espressamente riservata allo Stato. Si può, dunque, ritenere che l'articolo 23 della Costituzione, concernente il principio di legalità, sia ora da interpretare nel senso di una riserva di legge sia statale che regionale³⁶.

**Competenze
legislative:
art. 117**

Secondo il principio di sussidiarietà, che attribuisce le funzioni al livello "più basso" di governo, l'ambito regionale, con la riforma, è divenuto l'ambito legislativo più rilevante, mentre ai Comuni (articolo 118) spettano le funzioni amministrative. Al tempo stesso è espressamente riconosciuta l'importanza di un livello "superiore", proprio dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (articolo 117, c.1). Sulla base dell'articolo 120, inoltre, il Governo può sostituirsi agli organi degli altri livelli di governo, in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, o a tutela dell'unità giuridica ed economica del paese.

**Funzioni
amministrative:
art. 118**

Il concetto di equiparazione tra i livelli, statale e regionale, di potestà legislativa viene ribadito anche dal nuovo testo dell'articolo 127, in cui si dispone che sia il Governo sia la Regione possono promuovere la questione di legittimità (rispetto alle competenze costituzionalmente loro assegnate) dinanzi alla Corte Costituzionale. Nel vecchio testo ciò era consentito unicamente al Governo, tramite la

³⁵ In particolare, la capitale dovrà garantire l'esercizio delle attribuzioni degli organi costituzionali, assicurare la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla vita politica e costituzionale del paese e rappresentarne l'unità simbolica.

³⁶ Cfr. Gallo (2002).

figura del Commissario governativo.

**Fonti di
finanziamento:
art.119**

La nuova formulazione dell'articolo 119, infine, rappresenta l'aspetto più rilevante dal punto di vista degli effetti economico-finanziari del nuovo assetto costituzionale.

Il testo riformato di tale articolo, al comma 1, evidenzia una estensione del riconoscimento dell'autonomia finanziaria dall'ambito regionale a quello di Comuni, Province e Città metropolitane. Peraltro non è del tutto chiaro se per gli enti non regionali si tratta, probabilmente, di un'autonomia diversa, di tipo regolamentare e, comunque discendente dalla potestà legislativa regionale. Lo stesso comma precisa anche - diversamente dal vecchio testo - che l'autonomia sia da esercitare sia dal lato delle entrate che da quello delle spese. Al comma 2, nel testo riformato dalla nuova legge Costituzionale l'enfasi è posta sul possesso, da parte degli enti, di risorse autonome, che non sono più dunque "attribuite" da un livello superiore di governo, come indicato precedentemente. Viene poi esplicitamente enunciato il potere - non riconosciuto in vigore del vecchio Titolo V - di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione (e non, come nel vecchio articolo, "nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica").

**Tributi ed
entrate proprie**

Sembra, quindi, superata la ristrettezza di autonomia tributaria che tradizionalmente ha caratterizzato le Regioni. Queste ultime, infatti, senza la necessità di una legge statale istitutiva, possono stabilire - cioè fissare le aliquote e individuare la base imponibile - i loro tributi nonché applicarli; intendendosi, in tale forma, l'espletamento, da parte delle Regioni, delle fasi di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate. Nell'articolo 119 viene, tuttavia, specificato che tali poteri sono da esercitare "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", cioè in base a materie che il nuovo articolo 117, al comma 3, inserisce tra quelle a legislazione concorrente. Dunque, al Governo centrale resta la fissazione dei principi fondamentali di indirizzo - attraverso leggi "quadro" - mentre per le Regioni l'iniziativa legislativa in materia di coordinamento sembra riferibile ai rapporti tra finanza regionale e finanza locale.

Compartecipazioni

Tra le fonti di finanziamento a disposizione delle Regioni e degli Enti Locali, il nuovo testo dell'articolo 119 annovera le "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio", in luogo delle "quote di tributi erariali" che, secondo la versione ormai superata dell'articolo, erano riservate unicamente alle Regioni. L'elemento rile-

vante che emerge dal confronto è il riferimento alla realtà territoriale (regionale o locale) specificato nel nuovo testo. Tuttavia la definizione un po' vaga della Costituzione lascia alla legge ordinaria la determinazione dei criteri di individuazione specifica del gettito territoriale: se prodotto, riscosso sul territorio o incidente sui suoi residenti.

Sembra di poter desumere dal testo che il gettito da compartecipazione venga indirizzato direttamente alle Regioni senza un preventivo accantonamento in un fondo del bilancio statale. Ciò deriva sia dalla netta distinzione operata nei confronti dell'altra fonte di finanziamento costituita dal fondo perequativo, sia dalla caratteristica di diversità implicita nel riferimento al territorio che si contrappone agli ovvii intenti riequilibratori del fondo perequativo.

Il terzo comma dell'articolo 119, infatti, stabilisce che, con legge dello Stato, sia istituito "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Innanzitutto, deve essere sottolineato il riaffermarsi, in questo articolo, della potestà legislativa statale in tema di perequazione delle risorse finanziarie, materia questa già individuata come di competenza esclusiva dello Stato nell'articolo 117 (comma 2, lettera e). È, dunque, da ritenersi che lo schema di perequazione sia di tipo "verticale". In secondo luogo, è da evidenziare l'assenza dei vincoli di destinazione dei contributi perequativi, volta a indicare l'invito a un sistema di autonomia regionale ampia, in cui lo Stato, in caso di materia a legislazione concorrente, fissa nelle leggi "cornice" principi fondamentali non invasivi, che non necessitano di rilevanti contributi specifici mirati all'ottenimento di livelli uniformi di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

**Fondo
perequativo**

Altra caratteristica dei flussi perequativi è di essere indirizzati ai "territori con minore capacità fiscale per abitante" e non più, come nel testo precedente, "attribuiti ... in relazione ai bisogni delle Regioni". Nella formulazione dei criteri di perequazione, l'attenzione è posta, dunque, a compensare, più o meno compiutamente³⁷, disuguaglianze delle basi imponibili e non a soddisfare bisogni, intesi in senso più generale; aspetto quest'ultimo che potrebbe implicare un peggioramento, rispetto a prima, per le Regioni meno sviluppate.

Nel 4° comma dell'articolo 119 si afferma che le risorse derivanti

³⁷ Come si vedrà in seguito, generalmente, nei paesi in cui vige il criterio della perequazione delle capacità fiscali (ad esempio Australia, Canada e Germania), l'intervento riequilibratore tende a ridurre, ma non a eliminare, le differenze interregionali di gettito.

dalle fonti di finanziamento individuate (tributi ed entrate proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo) consentono agli enti territoriali “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. Le disponibilità complessive per le Regioni devono, cioè, essere uguali all’entità delle spese dello Stato relativamente alle funzioni da trasferire. Ciò presuppone, dunque, che il decentramento delle funzioni sia garantito dall’invarianza delle risorse rispetto alla situazione pre-riforma. Non si manifesta, quindi, la possibilità di un ridimensionamento delle spese, attraverso un trasferimento di competenze non accompagnato da un contestuale e corrispondente trasferimento di finanziamenti³⁸.

Anzi, sembrerebbe che eventuali aumenti delle spese siano da finanziare con incrementi di tributi ed entrate proprie. Al tempo stesso, il testo del 4° comma sembra indicare la non tollerabilità di forme dannose di concorrenza fiscale, in cui la competizione sulle aliquote si traduca in un livello non adeguato di servizi pubblici.

**Risorse
aggiuntive**

Il 5° comma dell’articolo 119 prevede la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive (rispetto al fondo perequativo) ed effettui interventi speciali, con finalizzazione di tipo solidaristico economico, sociale e riguardanti l’esercizio dei diritti della persona. In quest’ultimo caso, innovando rispetto al vecchio testo, e confermando l’interesse verso i diritti civili e sociali già manifestato nell’articolo 117, comma 2, lettera m, relativo ai livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti di cittadinanza di competenza esclusiva dello Stato.

Golden rule

L’ultimo comma dell’articolo 119 introduce all’interno del dettato costituzionale, il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente (la cosiddetta *golden rule*), stabilendo che gli enti decentrati possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Viene anche esclusa la garanzia statale sui prestiti contratti da tali enti.

**Autonomia
differenziata:
art.116**

L’ultima osservazione, infine, riguarda l’articolo 116, il cui 3° comma, innovando radicalmente, definisce la possibilità di forme di autonomia differenziata tra le Regioni a statuto ordinario, che potrebbero, quindi, avere gradi di autonomia più o meno elevati al loro interno. Ciò avverrebbe su iniziativa delle Regioni interessate, tramite legge statale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

³⁸ Come avvenuto in Belgio, ad esempio.

Le particolari condizioni di autonomia consentirebbero il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni delle materie (di parte o di tutte) attualmente di competenza concorrente e anche il passaggio dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente di alcune limitate e tassativamente indicate materie (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

La possibilità di tale maggiore decentramento di funzioni risulta ovviamente accompagnata dalla necessità di acquisizione di maggiori entrate, che dovrebbero derivare in larga misura da inasprimenti dei tributi propri. Si porrebbero, quindi, schemi di finanziamento diversi, anche in relazione ai criteri perequativi. Appare, dunque, necessaria la definizione di regole che costituiscano un orientamento generale, di inquadramento delle possibili iniziative delle singole Regioni³⁹.

³⁹ Come chiaramente sottolineato in Giarda (2002).

L'IMPATTO FINANZIARIO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Ai fini della quantificazione degli effetti finanziari connessi alla riforma costituzionale⁴⁰ sono state individuate le materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, riportate nella tabella 23, a cui si aggiungono quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni espressamente indicate nel nuovo testo della Costituzione. Lo schema delle materie così costruito è stato raccordato con la spesa statale regionalizzata, dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS)⁴¹, secondo la classificazione economico-funzionale del bilancio dello Stato, per ripartire i flussi finanziari decentrati tra le singole Regioni a statuto ordinario.

Tale operazione ha permesso di individuare dieci funzioni che, sulla base del dettato costituzionale, sembrano rientrare tra le competenze esclusive o concorrenti delle Regioni⁴².

Sono state successivamente effettuate ipotesi diverse di decentramento a seconda della competenza, esclusiva o concorrente, assegnata alle Regioni⁴³.

L'ammontare complessivo della spesa da decentrare così individuato si attesta a poco meno di 92 miliardi di euro, secondo la distribuzione territoriale riportata nella tabella 24⁴⁴. L'importo complessivo

**Valore della
spesa da
decentrare**

⁴⁰ L'analisi dettagliata della metodologia utilizzata per la costruzione della stima degli effetti finanziari della riforma costituzionale è esposta nel Rapporto trimestrale dell'ISAE del gennaio 2002, "Le previsioni per l'economia italiana".

⁴¹ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni (2001).

⁴² Più nel dettaglio, le funzioni così individuate sono: istruzione e cultura; università e ricerca; edilizia; assistenza sociale; igiene e sanità; trasporti e comunicazioni; agricoltura e alimentari; industria, artigianato e commercio; finanza regionale e locale; protezione civile. Di conseguenza, le funzioni del bilancio rimaste di competenza esclusiva dello Stato possono essere così classificate: amministrazione generale; difesa nazionale; giustizia; sicurezza pubblica; relazioni internazionali; lavoro e previdenza; interventi aree depresse; altri interventi economici; fondi speciali e riservati; interessi sul debito pubblico e oneri non ripartibili.

⁴³ Per le materie di pertinenza esclusiva, la "percentuale" di decentramento è stata posta pari al 90%, in considerazione quantomeno del fatto che allo Stato resta comunque una quota di spesa in relazione al ruolo, ad esso attribuito dalla Costituzione (articolo 120), di tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese. Per le funzioni concorrenti, la "percentuale" di devoluzione scende al 70%, in relazione al più ampio ambito di competenza statale dovuto alla determinazione dei principi fondamentali attinenti le materie esplicitate nell'articolo 117 del nuovo dettato costituzionale.

Tab.23 LA NUOVA POTESTA' LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI SECONDO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE

Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza concorrente (1)	Materie di competenza esclusiva delle Regioni (2)
Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	Agricoltura
Immigrazione	Commercio con l'estero	Industria
Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	Tutela e sicurezza del lavoro	Commercio, fiere e mercati
Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Artigianato
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie	Professioni	Energia, produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento Europeo	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Miniere, cave e torbiere
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Tutela della salute	Turismo e industria alberghiera
Ordine pubblico e sicurezza	Alimentazione	Politiche del lavoro
Cittadinanza, stato civile, anagrafi	Ordinamento sportivo	Risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Protezione civile	Caccia e pesca nelle acque interne
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Governo del territorio	Edilizia e urbanistica
Norme generali sull'istruzione	Porti e aeroporti civili	Porti e aeroporti civili di rilievo regionale
Previdenza sociale	Grandi reti di trasporto e di navigazione	Reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità
Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	Ordinamento della comunicazione	Trasporto pubblico locale
Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia	Musei e biblioteche
Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno	Previdenza complementare ed integrativa	Istruzione e formazione professionale
		Polizia locale, urbana e rurale
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Servizi sociali
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Istituzione di nuovi enti locali

(1) Si tratta di materie per le quali "Spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", art. 117 della Costituzione.

(2) Le competenze esclusivamente attribuite alle Regioni non sono esplicitate nel nuovo testo della Costituzione. Esse sono quindi frutto di una interpretazione dell'ISAE sulla base del principio, citato all'art. 117, che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

più consistente riguarda la Campania, seguita, nell'ordine, da Lazio, Lombardia e Puglia. In termini maggiormente significativi, cioè in relazione alla spesa decentrata per ogni residente della regione, i valori sono evidenziati nella tabella 25. La spesa pro capite media è di 1.884 euro. Il valore per abitante del Nord risulta inferiore alla media (con eccezione della Liguria). L'importo unitario in assoluto più consistente riguarda la Campania (seguono Calabria, Umbria, Basilicata, Molise e Liguria); l'importo minore si riscontra in Lombardia. Le funzioni che maggiormente assorbono risorse sono quelle attinenti l'"igiene e sanità" e l'"istruzione e cultura". Le materie a minore spesa decentrata sono l'assistenza sociale e l'edilizia.

Il decentramento dovuto alla riforma costituzionale induce ovviamente effetti finanziari sui bilanci regionali.

Dal conto consolidato di cassa delle Regioni, comprese quelle a statuto speciale, riportato nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 1999, emerge che i pagamenti totali delle Regioni sono stati in tale anno pari a circa 94 miliardi di euro.

Trascurando le differenze dovute alla diversa cadenza temporale delle quantificazioni, si può stimare intorno ai 103 miliardi di euro la spesa complessiva delle Regioni a seguito dell'attuazione del decentramento amministrativo (senza considerare gli 8,1 miliardi di euro di risorse *una tantum*).

Nuova spesa regionale

L'ammontare di spesa totale delle Regioni, dopo l'attuazione del decentramento disposto dalla Costituzione, dovrebbe, invece, raggiungere circa 159 miliardi di euro⁴⁵.

⁴⁴ Tale cifra comprende anche i trasferimenti erariali sostituiti dal D.Lgs. 56/2000 e da provvedimenti successivi (DDPCM del 17 maggio 2001) con quote di compartecipazione a tributi erariali e con aumenti dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF. Tale processo, peraltro, è ancora in corso e, presumibilmente, sarà fortemente influenzato dalla attuazione della riforma costituzionale.

⁴⁵ Tale importo è dato dalla somma delle spese storiche delle Regioni per l'anno 1999 e delle spese decentrate, in base al dettato del nuovo testo costituzionale, diminuite del valore dei trasferimenti statali alle Regioni. Più in dettaglio, per quanto riguarda il complesso caso delle Regioni a statuto speciale, il calcolo delle risorse aggiuntive da trasferire sui bilanci regionali è stato effettuato applicando al totale delle spese da devolvere alla Regioni a statuto ordinario una quota analoga a quella assegnata alle Regioni a statuto speciale in sede di trasferimento delle funzioni amministrative previste dalle leggi Bassanini. E' bene precisare, inoltre, che la stima di 159 miliardi di euro tiene conto dei trasferimenti, sia dal bilancio dello Stato che da quelli regionali, verso gli Enti Locali. In assenza di regole precise sia sulla ripartizione di funzioni tra Regioni ed Enti Locali sia sul meccanismo che consentirà a Province e Comuni di finanziare le nuove funzioni, la dimensione finanziaria del decentramento complessivo viene totalmente assegnata ai bilanci delle Regioni.

Tab.24 STIMA DELLA SPESA DECENTRATA PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNO 1999 (1)
(valori in milioni di euro)

REGIONI	AGGREGATI FUNZIONALI											TOTALE
	Istruzione e cultura	Università e ricerca	Edilizia	Assistenza sociale	Igiene e sanità	Trasporti e comunicazioni	Agricoltura ed alimentari	Industria artigianato e commercio	Finanza regionale e locale	Protezione civile	TOTALE	
Piemonte	1.495	564	223	75	2.552	386	49	745	992	120	7.203	
Lombardia	3.114	691	252	248	3.266	1.232	65	644	1.690	280	11.485	
Veneto	1.596	386	121	120	2.606	393	146	218	947	93	6.626	
Liguria	540	223	92	62	1.545	501	19	123	519	54	3.678	
Emilia Romagna	1.145	587	133	133	2.515	531	131	160	1.009	125	6.468	
Italia settentrionale	7.890	2.451	821	638	12.484	3.044	410	1.890	5.158	673	35.460	
Toscana	1.361	763	235	68	2.700	268	76	173	970	105	6.717	
Marche	642	147	47	54	1.165	85	21	58	443	72	2.733	
Umbria	384	140	39	29	780	183	19	80	339	69	2.063	
Lazio	2.475	1.177	329	150	3.072	1.270	370	589	1.923	199	11.554	
Italia centrale	4.862	2.226	650	300	7.716	1.805	487	900	3.675	445	23.067	
Abruzzo	607	125	38	44	1.168	176	59	83	367	45	2.713	
Molise	171	21	11	8	335	18	12	32	128	20	756	
Campania	3.042	766	239	153	5.786	1.361	52	428	2.560	369	14.756	
Basilicata	376	33	30	23	524	76	25	28	248	47	1.408	
Puglia	1.860	253	128	138	3.966	854	74	122	1.021	62	8.477	
Calabria	1.193	105	71	62	2.096	251	48	144	1.110	58	5.138	
Italia meridionale	7.248	1.304	517	428	13.874	2.735	270	837	5.434	602	33.248	
TOTALE	20.000	5.962	1.988	1.366	34.075	7.584	1.167	3.626	14.266	1.721	91.775	

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e su dati ISTAT.
(1)Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

Tab. 25 STIMA DELLA SPESA DECENTRATA PRO CAPITE PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNO 1999 (1)
(valori in euro)

REGIONI	AGGREGATI FUNZIONALI											TOTALE
	Istruzione e cultura	Università e ricerca	Edilizia	Assistenza sociale	Igiene e sanità	Trasporti e comunicazioni	Agricoltura ed alimentari	Industria artigianato e commercio	Finanza regionale e locale	Protezione civile	TOTALE	
Piemonte	348,78	131,63	52,09	17,60	595,26	90,06	11,45	173,72	231,40	28,10	1.680,08	
Lombardia	343,53	76,28	27,81	27,37	360,32	135,95	7,18	71,06	186,47	30,93	1.266,88	
Veneto	353,69	85,48	26,88	26,53	577,62	87,18	32,25	48,38	209,87	20,69	1.468,58	
Liguria	332,01	136,98	56,64	38,22	950,22	308,12	11,75	75,36	319,48	33,39	2.262,16	
Emilia Romagna	287,56	147,48	33,32	33,41	631,62	133,41	32,96	40,14	253,41	31,36	1.624,67	
Italia settentrionale	336,15	104,44	35,00	27,20	531,88	129,69	17,47	80,51	219,74	28,69	1.510,76	
Toscana	384,73	215,84	66,31	19,10	763,42	75,76	21,60	48,87	274,25	29,65	1.899,52	
Marche	439,65	100,50	32,11	36,97	797,11	57,92	14,14	39,39	303,07	49,59	1.870,45	
Umbria	459,65	167,10	47,26	34,98	934,12	218,85	23,19	95,46	405,97	82,38	2.468,97	
Lazio	470,17	223,51	62,56	28,40	583,50	241,24	70,34	111,97	365,39	37,82	2.194,90	
Italia centrale	438,13	200,62	58,59	27,06	695,36	162,68	43,86	81,06	331,20	40,12	2.078,69	
Abruzzo	474,79	97,80	29,93	34,05	913,04	137,82	46,41	65,23	286,58	35,53	2.121,19	
Molise	521,96	64,58	33,34	24,41	1.019,91	54,52	37,31	96,96	391,22	60,97	2.305,18	
Campania	526,17	132,56	41,28	26,46	1.000,86	235,40	8,98	74,09	442,81	63,90	2.552,51	
Basilicata	619,74	53,90	49,67	37,41	864,08	124,55	40,75	45,68	408,88	77,76	2.322,41	
Puglia	455,20	62,02	31,27	33,86	970,91	208,93	18,01	29,84	249,90	15,13	2.075,06	
Calabria	581,79	51,32	34,57	30,26	1.022,11	122,40	23,46	70,15	541,34	28,46	2.505,87	
Italia meridionale	512,99	92,28	36,56	30,26	981,91	193,56	19,10	59,23	384,54	42,61	2.353,05	
TOTALE	410,70	122,83	40,83	28,06	699,71	155,74	23,96	74,46	292,96	35,33	1.884,56	

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e su dati ISTAT.

(1)Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

Una prima quantificazione del personale dei Ministeri interessati dalla riallocazione delle competenze tra Stato e Autonomie Locali operata dal nuovo Titolo V della Seconda Parte della Costituzione

L'analisi seguente riguarda il personale dei Ministeri che, potenzialmente, potrebbe essere interessato dalla riallocazione delle funzioni tra Stato e Autonomie Locali operata dal nuovo Titolo V della Seconda Parte della Costituzione.

La prima tabella riporta i risultati di una elaborazione sui dati elementari del Conto Annuale 2000 della Ragioneria Generale dello Stato, relativi al personale di ruolo dei Ministeri. Il personale che opera fuori della Regione Lazio risulta pari al 70% del totale (circa 150.000 su 213.000 unità), con punte di decentramento più diffuso sul territorio per i Ministeri di Giustizia, Difesa, Finanze, Pubblica Istruzione e Lavoro (prima del definitivo trasferimento del personale di cui alla legge 59/1997); il contrario avviene per quanto riguarda i soli dirigenti, che appaiono concentrati per il 72% nel Lazio (3.668 su 5.127). Occorre rilevare come anche parte del personale che opera nel Lazio possa essere assimilato a quello che svolge attività in altre regioni, quindi non direttamente collegabile a funzioni di coordinamento di competenza delle Direzioni centrali dei Ministeri (cfr. Tab. R1)

Un affinamento dell'analisi è compiuto, sempre sui dati elementari raccolti per il Conto Annuale 2000, utilizzando una specificazione relativa alla collocazione del personale per uffici appartenenti alle Direzioni Generali dei Ministeri. Con tale disaggregazione di attività si tiene conto, anche se con approssimazione, delle materie di competenza esclusiva e/o concorrente dello Stato, al fine di costruire una prima stima del personale potenzialmente coinvolto nella riallocazione delle funzioni.

Per alcuni uffici, per i quali la funzione appare interamente trasferita (ed il cui personale già opera a livello decentrato), la quota di trasferimento è del 100% (ad esempio, il personale dei Provveditorati agli studi, Uffici scolastici regionali, musei e biblioteche, trasporti regionali); diversamente si opera nel caso di materie e attività per le quali sussiste una competenza concorrente, nel qual caso la quota di trasferimento è del 70%¹ (50% è, invece, la quota per il personale che lavora negli uffici regionali del Ministero delle Finanze²). Per quanto riguarda il personale che svolge attività nel territorio della regione Lazio, per gli uffici specificatamente riferibili alle attività decentrate, si opera come per le altre regioni; per le attività (e funzioni) di competenza esclusiva e/o concorrente dello Stato, ma svolte unicamente nel Lazio (in questo caso a Roma), non è compiuta alcuna disaggregazione di personale, in quanto potenzialmente non suscettibile di trasferimento in altre regioni.

Sulla base di tale simulazione, il numero complessivo di personale dei Ministeri potenzialmente interessato ammonta a circa 61.000 unità, circa il 29% del totale del personale di ruolo dei Ministeri, con valori vicini all'80% per il Ministero della Pubblica Istruzione, del 60% per il Ministero dei Trasporti e dei Beni Culturali, e del 40% per il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Una aggregazione dei risultati per funzioni, coerente con lo schema di classificazione

¹ Si adotta la stessa "percentuale" di devoluzione utilizzata per la stima della spesa statale decentrata, riportata nelle pagine precedenti.

² La compresenza negli Uffici provinciali e regionali delle Entrate di attività relative a materie di competenza esclusiva dello Stato consigliano di adottare una "percentuale" di devoluzione più bassa, stimata al 50 per cento.

Tab. R1 PERSONALE DI RUOLO DEI MINISTERI PER REGIONE - ANNO 2000

	Presidenza del Consiglio dei Ministri	Ministero dell'Interno	Ministero del Tesoro	Ministero delle Finanze	Ministero degli Affari Esteri	Ministero della Pubblica Istruzione	Ministero Universita' e Ricerca Scient. e Tecn.	Ministero dei Lavori Pubblici	Ministero dei Trasporti e della Navigazione	Ministero della Difesa
Piemonte	15	1.177	558	3.812	-	461	-	52	397	986
Valle d'Aosta	7	35	25	3.053	-	-	-	-	16	4
Lombardia	16	1.553	790	2.348	-	675	-	67	658	901
Veneto	27	991	466	2.471	-	400	-	329	420	2.078
Friuli V.G.	17	547	201	1.242	-	174	-	124	187	329
Pr. Aut. di Trento	48	83	62	621	-	-	-	28	-	40
Pr. Aut. di Bolzano	68	108	6	302	-	-	-	14	2	62
Liguria	19	728	311	5.135	-	212	-	57	228	3.733
Emilia Romagna	39	1.233	570	3.410	-	381	-	402	396	2.069
Italia settentrionale	256	6.455	2.989	22.394	-	2.303	-	1.073	2.304	10.202
Toscana	29	1.247	554	3.635	-	397	-	170	334	2.758
Marche	11	550	242	1.705	-	192	-	88	197	302
Umbria	21	265	153	1.043	-	133	-	55	84	938
Lazio	3.552	6.051	6.916	14.755	1.575	1.939	516	1.473	2.415	10.102
Italia centrale	3.613	8.113	7.865	21.138	1.575	2.661	516	1.786	3.030	14.100
Abruzzo	50	503	249	1.851	-	260	-	104	174	208
Molise	10	1.516	109	589	-	102	-	54	57	33
Campania	114	189	800	5.221	-	804	-	435	633	4.404
Basilicata	12	248	132	643	-	118	-	104	53	28
Puglia	45	877	499	3.338	-	559	-	112	435	6.686
Calabria	57	803	381	1.771	-	427	-	152	242	208
Sardegna	21	617	280	1.840	-	309	-	93	217	1.641
Sicilia	39	1.728	875	5.209	-	782	-	251	318	2.812
Italia meridionale	348	6.481	3.325	20.462	-	3.361	-	1.305	2.129	16.020
Eestero	-	-	21	7	2.521	-	-	-	-	36
TOTALE	4.217	21.049	14.200	64.001	4.096	8.325	516	4.164	7.463	40.358

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

segue Tab. R1 PERSONALE DI RUOLO DEI MINISTERI PER REGIONE - ANNO 2000

	Ministero Politiche Agricole e Forestali	Ministero dell'Industria e Commercio e Artigianato	Ministero del Commercio con l'Estero	Ministero del Lavoro	Ministero della Sanita'	Ministero per i Beni e Attivita' Culturali	Ministero dell'Ambiente	Ministero della Giustizia	Ministero delle Comunicazioni	Totale Ministeri
Piemonte	46	7	-	419	16	744	-	304	56	9.050
Valle d'Aosta	-	-	-	74	4	-	-	9		3.227
Lombardia	22	7	-	707	43	910	-	452	76	9.225
Veneto	35	4	-	395	18	913	-	209	61	8.817
Friuli V.G.	-	6	-	114	34	336	-	91	49	3.451
Pr. Aut. di Trento	12	1	-	-	-	30	-	33	33	991
Pr. Aut. di Bolzano	-	2	-	-	1	-	-	16	-	581
Liguria	18	-	-	196	72	429	-	146	64	11.348
Emilia Romagna	48	11	-	499	15	919	-	226	63	10.281
Italia settentrionale	181	38	-	2.404	203	4.281	-	1.486	402	56.971
Toscana	56	19	-	467	31	2.341	-	289	60	12.387
Marche	24	-	-	248	14	465	-	99	49	4.186
Umbria	35	-	-	143	1	483	-	56		3.410
Lazio	912	1.168	481	2.195	1.458	5.848	690	708	1.073	63.827
Italia centrale	1.027	1.187	481	3.053	1.504	9.137	690	1.152	1.182	83.810
Abruzzo	33	6	-	270	18	664	-	132	55	4.577
Molise	-	-	-	124	-	356	-	39		2.989
Campania	98	86	-	959	187	4.300	-	650	84	18.964
Basilicata	-	-	-	152	-	708	-	67	-	2.265
Puglia	62	4	-	729	69	999	-	383	61	14.858
Calabria	33	11	-	426	32	1.119	-	258	58	5.978
Sardegna	21	23	-	760	18	733	-	151	48	6.772
Sicilia	97	38	-	-	125	273	-	641	108	13.296
Italia meridionale	344	168	-	3.420	449	9.152	-	2.321	414	69.699
Estero	-	3	-	-	7	-	-	-	-	2.595
TOTALE	1.552	1.396	481	8.877	2.163	22.570	690	4.959	1.998	213.075

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

economico-funzionale del bilancio dello Stato, colloca al primo posto (53%) nel trasferimento del personale agli Enti Territoriali la funzione Finanza regionale e locale, seguita (35%) dal personale della funzione Istruzione e cultura. Con riferimento all'articolazione sul territorio, il Lazio continua a detenere una quota più alta, in quanto per questa regione è stato possibile, come detto poco prima, procedere ad una imputazione per un numero di attività (uffici) più alto che nel resto d'Italia.

Tab. R2 STIMA DEL PERSONALE DI RUOLO DEI MINISTERI DA RIALLOCARE
PER AGGREGATI FUNZIONALI - ANNO 2000

REGIONI	Istruzione e cultura	Edilizia	Trasporti e comunicazioni	Industria, arti	Finanza regionale e locale	TOTALE	% (totale = 100)
Piemonte	1.023	8	340	47	2.350	3.768	6,1
Valle d'Aosta	-	-	14	2	114	130	0,2
Lombardia	1.428	3	645	65	3.454	5.594	9,1
Veneto	1.063	3	369	35	2.359	3.829	6,2
Friuli V.G.	432	12	229	16	792	1.481	2,4
Pr. Aut. Di Trento	22	1	-	5	336	364	0,6
Pr. Aut di Bolzano	8	3	41	2	154	208	0,3
Liguria	635	-	289	26	1.158	2.107	3,4
Emilia Romagna	1.150	-	471	44	2.048	3.713	6,1
Italia settentrionale	5.760	30	2.398	242	12.764	21.194	34,5
Toscana	2.338	322	384	43	2.334	5.421	8,8
Marche	521	-	184	17	910	1.632	2,7
Umbria	566	-	86	9	555	1.216	2,0
Lazio	3.403	67	935	142	3.931	8.479	13,8
Italia centrale	6.829	389	1.589	211	7.730	16.748	27,3
Abruzzo	524	7	231	15	1.035	1.811	3,0
Molise	392	-	56	4	369	820	1,3
Campania	2.932	70	556	54	3.101	6.713	10,9
Basilicata	252	-	63	2	349	666	1,1
Puglia	1.446	3	396	39	1.986	3.870	6,3
Calabria	1.001	11	279	20	1.078	2.389	3,9
Sardegna	927	18	191	13	1.002	2.151	3,5
Sicilia	1.404	40	311	84	3.152	4.990	8,1
Italia meridionale	8.877	149	2.083	231	12.070	23.410	38,2
TOTALE	21.466	568	6.069	684	32.564	61.352	100,0
% (totale = 100)	35,0	0,9	9,9	1,1	53,1	100,0	

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGOP.

IL MODELLO ITALIANO DI FEDERALISMO

L'attuazione della riforma costituzionale, una volta pienamente realizzata, potrebbe portare il modello italiano di federalismo su livelli di decentramento fiscale e di competenze assai prossimi a quelli propri dei più importanti Stati federali (cfr. Tab.26). Per quanto l'effettiva au-

Tab.26 INDICE DI DECENTRAMENTO FISCALE
(entrate fiscali degli enti decentrati sul totale delle entrate fiscali)
Anni 1975 - 1985 -1999

	1975	1985	1999
Paesi UE			
Austria (paese federale)	23,0	23,8	19,5
Belgio (paese federale)	4,7	5,0	28,3
Danimarca	29,8	28,4	31,9
Finlandia	23,6	22,4	21,6
Francia	7,6	8,7	10,2
Germania (paese federale)	31,3	30,9	30,0
Grecia	3,4	1,3	1,1
Irlanda	7,3	2,3	1,9
Italia	0,9	2,3	9,4
Lussemburgo	6,5	6,5	5,8
Paesi Bassi	1,2	2,4	3,0
Portogallo	0,0	3,5	6,7
Regno Unito	11,1	10,3	4,1
Spagna	4,3	11,2	17,0
Svezia	29,2	30,4	30,6
<i>Media non ponderata</i>	<i>12,3</i>	<i>12,6</i>	<i>14,7</i>
Paesi extra UE			
Australia (paese federale)	19,9	18,6	21,1
Canada (paese federale)	42,4	45,3	45,1
Giappone	25,6	26,0	26,1
Stati Uniti (paese federale)	34,2	32,8	31,1
Svizzera (paese federale)	43,8	39,5	35,1
<i>Media non ponderata paesi federali</i>	<i>28,5</i>	<i>28,0</i>	<i>30,0</i>
<i>Media non ponderata altri paesi</i>	<i>11,6</i>	<i>12,0</i>	<i>14,0</i>

Fonte: OCSE (2001).

tonomia, di spesa e di adeguate risorse finanziarie, dipenderà - in un processo che si annuncia lungo e complesso - dal concreto allargamento delle competenze legislative che la nuova Costituzione attribuisce alle Regioni⁴⁶, non vi è alcun dubbio che la portata del disegno complessivo di *devolution* (soprattutto nell'ipotesi di approvazione del recente disegno di legge governativo) sia di dimensioni che non è esagerato definire straordinarie.

⁴⁶ E' qui opportuno ricordare che l'esperienza del passato mostra, ad esempio, che parte della Costituzione del 1948 riguardante le Autonomie Locali non è stata mai applicata.

**Vicinanza con
altri modelli**

Nonostante le diversità molto ampie, illustrate in seguito, tra gli Stati a carattere federale, il modello italiano, almeno “sulla carta”, sembra collocarsi accanto alle esperienze di più accentuato decentramento: il trasferimento delle potestà legislative in capo alle Regioni è molto forte e confrontabile a quello, ad esempio, del Belgio; il grado di autonomia tributaria, ugualmente, appare molto accentuato, su livelli che potrebbero tendere a quelli di Belgio e Germania.

Il modello italiano, da un lato, sembra condividere aspetti del sistema federale tedesco, in particolare, per l’impianto concertativo; dall’altro, esso si avvicina a tratti del sistema spagnolo, segnatamente per quanto riguarda i rapporti finanziari tra livelli di governo.

**Autonomia e
solidarietà**

Il legame tra autonomia e solidarietà costituisce un aspetto cruciale dell’intero disegno federalista. Ora, se la riforma costituzionale indirizzerà il sistema italiano verso un modello di tipo “cooperativo” o uno più “competitivo” dipenderà dalla concreta realizzazione della stessa. Poiché il grado di autonomia riservato agli enti decentrati - relativamente alla determinazione di aliquote e basi imponibili per i tributi propri e le compartecipazioni - potrebbe essere assai rilevante, risulterà determinante lo schema di perequazione adottato con riferimento al grado di uniformità che si riterrà di raggiungere nella distribuzione delle risorse e nei livelli di spesa.

L’orientamento che sembra prevalere nel nuovo testo della Carta Costituzionale è quello di un assetto teso a una più ampia differenziazione - rispetto a quanto indicato nella Costituzione del 1948 - tra le varie Regioni per ciò che riguarda sia i livelli sia la composizione dell’intervento pubblico, con una distribuzione della spesa che rispecchi maggiormente le disponibilità difformi del prelievo tributario. Tuttavia, la questione dell’equilibrio tra autonomia e solidarietà non viene risolta dal nuovo testo della Costituzione, che non fornisce indicazioni sufficienti tanto sulla dimensione della perequazione che dovrà caratterizzare il nuovo modello di federalismo fiscale quanto sul livello desiderato di differenziazione interregionale.

Il criterio della capacità fiscale sostituisce quello, contenuto nel vecchio testo costituzionale, del riferimento ai bisogni. Tuttavia, se per le materie di esclusiva competenza regionale sembra sufficiente una perequazione volta a ridurre le diversità ascrivibili unicamente alle differenti capacità fiscali regionali, per le materie a legislazione concorrente sembra necessario uno schema perequativo che colmi

parzialmente anche le divergenze dei fabbisogni, in relazione all'importanza che l'interesse nazionale riveste all'interno dei principi fondamentali da indicare con legge dello Stato⁴⁷.

In questo contesto in parte ancora da definire con maggiore chiarezza, devono essere ben presenti le implicazioni di un più marcato orientamento federale per un paese, come il nostro, a struttura fortemente dualistica. Le Regioni più povere potrebbero avere margini di finanziamento meno consistenti ai fini dell'erogazione dei servizi pubblici. Il decentramento potrebbe, inoltre, condurre a un acuirsi delle diverse posizioni finanziarie regionali in conseguenza di sviluppi non omogenei delle basi imponibili. E', infatti, importante valutare gli squilibri nel loro profilo dinamico, nel tentativo di realizzare un allineamento tra la dinamica strutturale delle entrate e quella della spesa⁴⁸.

**Squilibri
regionali**

Cruciale risulta, dunque, la scelta sulle entrate proprie da potenziare e sui tributi da perequare. Appare condivisibile l'idea che lo Stato debba tassare le basi imponibili più mobili e meno omogeneamente distribuite sul territorio. Agli enti decentrati dovrebbe spettare l'accesso a basi imponibili scarsamente mobili (per evitare la loro "esportazione"), uniformemente suddivise sul territorio nazionale (al fine di non accentuare le disuguaglianze esistenti), quantitativamente appropriate in relazione ai fabbisogni finanziari locali e sufficientemente dinamiche da seguire l'evoluzione della spesa.

Le tabelle 27 e 28 mostrano la possibilità di finanziamento delle funzioni decentrate, per un valore pari a quello precedentemente calcolato.

**Ipotesi di
finanziamento**

In prima approssimazione, sono stimate due diverse modalità di finanziamento con riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario: a) una compartecipazione regionale alle principali imposte erariali (IRPEF, IRPEG, IVA, olii minerali); b) una compartecipazione più contenuta, ma accompagnata dal passaggio alle Regioni di alcuni tributi statali minori.

Applicando al gettito del 1999 le percentuali di regionalizzazione emerse in uno studio della Ragioneria Generale dello Stato⁴⁹, escludendo le Regioni a statuto speciale, il valore delle quattro principali impo-

⁴⁷ Cfr. Giarda (2002).

⁴⁸ Per l'impatto geografico del federalismo fiscale, con particolare riguardo allo schema del D.Lgs. 56/2000, cfr. Messina (2001).

Tab.27 RIPARTIZIONE REGIONALE DEL GETTITO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE
DEL BILANCIO DELLO STATO TRA REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNO 1999 (1)
(valori in milioni di euro)

	IRPEF	IRPEG	IVA	Olii minerali	Altre indirette (2)	TOTALE
Piemonte	10.522	2.502	5.099	1.579	3.196	22.898
Lombardia	24.627	7.543	11.534	3.557	7.365	54.626
Veneto	9.697	2.725	5.515	1.774	3.332	23.042
Liguria	3.877	937	2.118	587	1.367	8.885
Emilia Romagna	10.149	2.960	5.345	1.662	3.223	23.339
Italia settentrionale	58.871	16.667	29.611	9.159	18.482	132.791
Toscana	7.776	2.023	4.217	1.518	2.640	18.174
Umbria	1.503	327	914	320	470	3.533
Marche	2.611	778	1.796	541	852	6.577
Lazio	12.737	2.981	5.685	1.938	4.139	27.480
Italia centrale	24.627	6.109	12.612	4.316	8.101	55.765
Abruzzo	1.831	513	1.311	431	675	4.761
Molise	396	92	284	89	145	1.005
Campania	6.521	1.886	4.576	1.419	2.646	17.048
Basilicata	656	171	466	156	216	1.665
Puglia	4.713	1.260	3.448	1.158	1.643	12.222
Calabria	1.944	525	1.790	557	724	5.540
Italia meridionale	16.060	4.446	11.875	3.810	6.049	42.240
TOTALE	99.558	27.223	54.099	17.286	32.631	230.796

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

(2) Registro, ipotecarie, successioni e donazioni, assicurazioni, automobilistiche, energia elettrica, gas metano, tabacchi, lotto e lotterie.

Tab.28 RIPARTIZIONE REGIONALE PRO CAPITE DEL GETTITO DELLE PRINCIPALI
IMPOSTE DEL BILANCIO DELLO STATO TRA REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ANNO 1999 (1)
(valori in migliaia di euro)

	IRPEF	IRPEG	IVA	Olii minerali	Altre indirette (2)	TOTALE
Piemonte	2,45	0,58	1,19	0,37	0,75	5,34
Lombardia	2,72	0,83	1,27	0,39	0,81	6,03
Veneto	2,15	0,60	1,22	0,39	0,74	5,11
Liguria	2,38	0,58	1,30	0,36	0,84	5,46
Emilia Romagna	2,55	0,74	1,34	0,42	0,81	5,86
Italia settentrionale	2,51	0,71	1,26	0,39	0,79	5,66
Toscana	2,20	0,57	1,19	0,43	0,75	5,14
Umbria	1,03	0,22	0,63	0,22	0,32	2,42
Marche	3,12	0,93	2,15	0,65	1,02	7,87
Lazio	2,42	0,57	1,08	0,37	0,79	5,22
Italia centrale	2,22	0,55	1,14	0,39	0,73	5,03
Abruzzo	1,43	0,40	1,03	0,34	0,53	3,72
Molise	1,21	0,28	0,86	0,27	0,44	3,06
Campania	1,13	0,33	0,79	0,25	0,46	2,95
Basilicata	0,16	0,04	0,11	0,04	0,05	0,41
Puglia	7,77	2,08	5,69	1,91	2,71	20,16
Calabria	0,95	0,26	0,87	0,27	0,35	2,70
Italia meridionale	1,14	0,31	0,84	0,27	0,43	2,99
TOTALE	2,04	0,56	1,11	0,35	0,67	4,74

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e su dati ISTAT.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

(2) Registro, ipotecarie, successioni e donazioni, assicurazioni, automobilistiche, energia elettrica, gas metano, tabacchi, lotto e lotterie.

Tab.29 RESIDUI FISCALI PER REGIONI A STATUTO ORDINARIO - ANNO 1999 (1)
(valori in milioni di euro)

	Ipotesi a			Ipotesi b		
	Finanzia- mento	Spesa decentrata	Residuo	Finanzia- mento	Spesa decentrata	Residuo
Piemonte	9.125	7.203	1.921	9.076	7.203	1.873
Lombardia	21.888	11.485	10.403	21.471	11.485	9.986
Veneto	9.128	6.626	2.503	9.215	6.626	2.589
Liguria	3.482	3.678	-196	3.611	3.678	-67
Emilia Romagna	9.316	6.468	2.848	9.227	6.468	2.759
Italia settentrionale	52.939	35.460	17.479	52.598	35.460	17.138
Toscana	7.194	6.717	477	7.276	6.717	559
Umbria	1.419	2.733	-1.314	1.384	2.733	-1.348
Marche	2.652	2.063	589	2.561	2.063	498
Lazio	10.810	11.554	-744	11.105	11.554	-449
Italia centrale	22.074	23.067	-993	22.327	23.067	-740
Abruzzo	1.892	2.713	-821	1.894	2.713	-819
Molise	398	756	-358	402	756	-354
Campania	6.670	14.756	-8.086	6.944	14.756	-7.812
Basilicata	671	1.408	-737	648	1.408	-759
Puglia	4.899	8.477	-3.578	4.800	8.477	3.393
Calabria	2.230	5.138	-2.908	2.161	5.138	-2.977
Italia meridionale	16.761	33.248	-16.487	16.850	33.248	-16.398
TOTALE	91.775	91.775	0	91.775	91.775	0
Perequazione			22.232			21.656

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

Tab.30 RESIDUI FISCALI PRO CAPITE PER REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ANNO 1999 (1) (valori in euro)

	Ipotesi a - Rank			Ipotesi b - Rank			
	Finanzia- mento	Spesa decentrata	Residuo	Finanzia- mento	Spesa decentrata	Residuo	
Calabria	1.087,65	2.505,87	-1.418,22	Calabria	1.054,02	2.505,87	-1.451,85
Campania	1.153,78	2.552,51	-1.398,73	Campania	1.201,26	2.552,51	-1.351,25
Basilicata	1.106,81	2.322,41	-1.215,60	Basilicata	1.069,61	2.322,41	-1.252,80
Italia meridionale	1.186,20	2.353,05	-1.166,85	Italia meridionale	1.192,55	2.353,05	-1.160,50
Molise	1.214,09	2.305,18	-1.091,10	Molise	1.224,50	2.305,18	-1.080,68
Umbria	971,10	1.870,45	-899,35	Umbria	947,52	1.870,45	-922,93
Puglia	1.199,28	2.075,06	-875,78	Puglia	1.175,05	2.075,06	-900,01
Abruzzo	1.479,44	2.121,19	-641,75	Abruzzo	1.481,17	2.121,19	-640,02
Lazio	2.053,52	2.194,90	-141,38	Lazio	2.109,66	2.194,90	-85,25
Liguria	2.141,55	2.262,16	-120,61	Italia cen- trale	2.011,98	2.078,69	-66,71
Italia cen- trale	1.989,24	2.078,69	-89,45	Liguria	2.220,90	2.262,16	-41,27
Toscana	2.034,31	1.899,52	134,79	Toscana	2.057,53	1.899,52	158,01
Piemonte	2.116,96	1.680,08	436,88	Piemonte	2.116,96	1.680,08	436,88
Veneto	2.042,41	1.468,58	573,84	Veneto	2.042,41	1.468,58	573,84
Marche	3.173,87	2.468,97	704,90	Marche	3.065,16	2.468,97	596,18
Emilia Rom.	2.340,09	1.624,67	715,41	Emilia Rom.	2.317,63	1.624,67	692,95
Italia settentrio- nale	2.255,45	1.510,76	744,69	Italia settentrio- nale	2.240,94	1.510,76	730,18
Lombardia	2.414,44	1.266,88	1.147,55	Lombardia	2.368,40	1.266,88	1.101,52

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e su dati ISTAT.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre.

ste ammonta a circa 198 miliardi di euro. La quota di tali incassi (e quindi la compartecipazione ad aliquota uniformemente applicata all'importo dei quattro tributi⁵⁰) da trasferire alle Regioni al fine di finanziare integralmente la "nuova" spesa decentrata, ammontante come in precedenza mostrato a 91,7 miliardi di euro, è, dunque, pari al 46,31% (ipotesi a). Alternativamente (ipotesi b), potrebbe passare alle Regioni tutto il gettito derivante da gran parte delle imposte indirette minori⁵¹ (circa 32,6 miliardi di euro) e una meno consistente percentuale (pari al 29,85%) di quello riconducibile ai quattro tributi sopra menzionati.

Si tratta di ipotesi di studio - atte a fornire indicativamente gli ordini di grandezza delle variabili in gioco - che, qualora si volessero applicare in pratica, andrebbero ovviamente meglio definite. La distinzione, tuttavia, pone soluzioni diverse. E' evidente che l'ipotesi b) garantirebbe alle Regioni una maggiore autonomia tributaria, fondata sul potere di fissare sia le basi imponibili che le aliquote, ma implicherebbe anche costi aggiuntivi, per le Regioni, di accertamento, gestione, riscossione dei tributi e di contenzioso. Con l'ipotesi a), da una parte, non si concederebbe una più ampia autonomia impositiva regionale ma, dall'altra, si porrebbe un più consistente limite alla sovranità del Governo nell'azione di politica economica. Ad esempio, l'efficacia di un aumento delle aliquote volto alla riduzione del *deficit*

⁴⁹ Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza del Settore Pubblico Allargato (1997). Nello studio, al fine di individuare le Regioni in cui si è realizzata l'effettiva incidenza dei tributi, le informazioni di natura contabile provenienti dal S.I.R.G.S. e relative al luogo dei versamenti presso le varie Tesorerie Provinciali dello Stato, sono state corrette con varie metodologie. Per l'IRPEF si è tenuto conto delle dichiarazioni dei redditi; per l'IRPEG al fine di considerare un'incidenza del tributo indipendentemente dalla provincia in cui hanno la sede legale le imprese e gli enti, nello studio viene ipotizzato che il 50% dell'imposta sia traslato sui consumatori e il restante 50% rimanga a carico dei possessori delle azioni, per cui la prima quota segue la distribuzione regionale dei consumi e la seconda la distribuzione regionale dei redditi da capitale come era possibile desumere dai modelli 740. Per l'IVA, si è tenuto conto delle informazioni sui consumi regionali; per l'imposta sugli olii minerali la ripartizione è stata basata sulle vendite a livello regionale dei prodotti petroliferi. Per la maggior parte degli altri tributi minori dell'imposizione indiretta, i dati forniti dal S.I.R.G.S. sono stati ritenuti sufficientemente rappresentativi della reale distribuzione del carico fiscale tra le diverse regioni.

⁵⁰ Al fine di semplificare il calcolo, relativamente alle accise sugli olii minerali, si è preferito utilizzare una percentuale del gettito rispetto al valore in lire al litro.

⁵¹ Imposta di registro, imposte su successioni e donazioni (presenti nei dati relativi al 1999, ma recentemente abolite), imposte sulle assicurazioni, automobilistiche, su energia elettrica, gas metano, tabacchi e lotto e lotterie.

pubblico potrebbe, in parte, essere vanificata dai probabili incrementi di spesa delle Regioni, consentiti proprio dal maggior gettito che automaticamente a esse deriverebbe dall'aumento di aliquota disposto a livello centrale⁵².

La regionalizzazione delle entrate e delle spese consente una prima valutazione sulla capacità delle singole Regioni a statuto ordinario di finanziare le nuove funzioni derivanti dal trasferimento di competenze operato dal nuovo testo costituzionale. Nelle tabelle 29 e 30 vengono riportati i "residui fiscali" relativi a ciascuna Regione. Essi consentono di quantificare l'entità complessiva dei trasferimenti perequativi interregionali e di evidenziare il contributo di alcune Regioni al fondo perequativo previsto anche dall'articolo 119 della nuova Costituzione. I risultati non appaiono significativamente differenti nelle due ipotesi di copertura finanziaria evidenziate precedentemente. In particolare, il valore della perequazione si colloca intorno ai 22 miliardi di euro.

L'articolazione delle fonti di finanziamento delle Regioni dovrà, inoltre, tenere conto di quanto sembra prospettarsi dalle disposizioni contenute nel recente disegno di legge di delega fiscale. L'impatto sulla struttura finanziaria degli enti decentrati deriverà, in particolare, dalla prevista riduzione delle base imponibile dell'IRPEF, con conseguente diminuzione del gettito dell'addizionale regionale e comunale, e dal ridimensionamento e, in futuro, dall'abolizione dell'IRAP.

Diverse sono le categorie di rischi connessi all'attuazione della riforma costituzionale. Innanzitutto, i costi economici dipenderanno dalla quantificazione delle risorse, finanziarie e di personale, necessarie a gestire e a implementare l'operazione di decentramento delle funzioni. L'attuazione di quanto disposto dal nuovo dettato costituzionale richiederà, inevitabilmente, tempi non brevi e al momento difficilmente valutabili. Il passaggio di personale dal comparto dello Stato a quello delle Regioni implicherà, in primo luogo, oneri dovuti, soprattutto in prospettiva, alle migliori dinamiche retributive che in media caratterizzano i contratti regionali. Un ulteriore aggravio deriverà dalla probabile riqualificazione professionale di parte del personale trasferito. Sembra anche possibile il formarsi di costi dovuti alla necessità da parte delle Autonomie

Possibili costi

⁵² Cfr. Giarda (1995).

Locali di avvalersi di consulenze esterne, specie in vista dei rilevanti compiti aggiuntivi in tema di legislazione in nuove materie.

**Rischio di
"segmentazione
normativa"**

In secondo luogo, sono potenzialmente presenti costi da "segmentazione normativa" di cui è bene essere consapevoli. Costi per l'intera economia, e non confinati all'interno del settore pubblico, potrebbero infatti derivare da una eccessiva frammentazione della normativa, tributaria e non, con il conseguente rischio di una notevole espansione degli adempimenti richiesti ai cittadini e ai contribuenti, specie quelli con interessi diffusi in diversi ambiti territoriali, imprese in modo particolare. L'eccessiva diversità tra le norme regionali dedicate a un ambito specifico (si pensi, ad esempio, alla materia degli incentivi alle imprese), si muoverebbe, dunque, in controtendenza rispetto agli indirizzi di semplificazione ormai da tempo oggetto delle politiche governative. Il rischio è di dover fronteggiare leggi particolari, differenziate e che possono risultare addirittura in antitesi tra loro, a seconda delle fonti territoriali da cui provengono.

**Ampiezza della
legislazione
concorrente**

In terzo luogo, esistono rischi legati alla stessa ampiezza del corpo di materie oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. La questione sembra porsi in termini problematici, con possibilità di paralisi, per alcuni settori in particolare, la cui attività risulta connessa in modo peculiare all'interesse nazionale del paese. Del resto, non mancano già i primi ricorsi di competenza tra enti del settore pubblico, come ad esempio quelli di alcune Regioni nei confronti delle disposizioni della legge Finanziaria e della cosiddetta "legge-obiettivo" sulle opere pubbliche. Con tale preoccupazione alle spalle, l'orientamento del Governo sembrerebbe quello di reinserire alcune materie⁵³ nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato e di limitare, comunque, l'area della sovrapposizione delle competenze concorrenti.

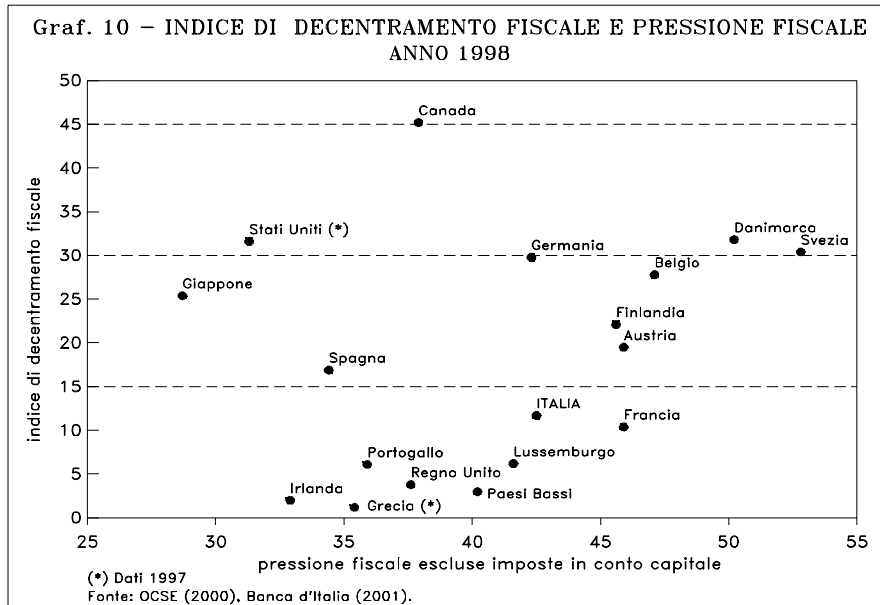
**Aumento della
pressione
fiscale locale**

Un'altra categoria di rischi, la più rilevante per quanto riguarda il bilancio pubblico, concerne la possibilità di una crescita complessiva delle spese e un inevitabile innalzamento della pressione fiscale a livello locale. Un risultato già sperimentato con il decentramento della sanità e la difficoltà, pressoché generalizzata a livello delle Regioni, nel contenere le dinamiche di spesa.

Il grafico sembra mostrare un legame diretto tra forma federale di governo ed elevata pressione fiscale, in particolare con riferimento a

⁵³ Nel campo, ad esempio, dell'energia, delle telecomunicazioni e delle grandi reti di trasporto.

Germania, Belgio e Austria.



Il potenziale aggravio dei costi, più probabile nella fase transitoria - quando, oltretutto, risultano ancora difficilmente apprezzabili i benefici derivanti dal miglioramento di efficienza del settore pubblico “regionalizzato” - assieme a una corretta attuazione dei meccanismi perequativi richiedono un controllo dell’impatto finanziario del trasferimento delle funzioni.

Si pone, dunque, con maggiore pressione la questione delle difficoltà di monitoraggio connesse alla complessità del nostro sistema di contabilità pubblica.

Oltre alla implementazione di una contabilità analitica per centri di costo, che evidenzia correttamente benefici e costi effettivi delle decisioni di spesa, risulta assolutamente indispensabile una armonizzazione dei principi contabili - coerente con la metodologia del sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95) adottato all’interno dell’Unione Europea - che consenta di superare la situazione di disomogeneità, incompletezza e non tempestività⁵⁴ che ancora caratterizza i dati contabili dei diversi enti pubblici.

La trasparenza e l’omogeneità della rendicontazione non appaio-

Esigenze di monitoraggio ...

⁵⁴ Cfr. l’audizione del Governatore della Banca d’Italia sulla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione tenuta presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato il 12 dicembre 2001.

Il progetto di *devolution* presentato dal Ministro per le Riforme Istituzionali

La presentazione in Senato il 26 febbraio 2002 del disegno di legge costituzionale n.1187- "Modifiche dell'art.117 della Costituzione", meglio conosciuto come devolution, e la sua successiva assegnazione alla Commissione Affari Costituzionali, danno inizio a una nuova fase di riforma della Costituzione recentemente modificata dalla legge Costituzionale n.3/2001.

La riforma del Titolo V della Costituzione, approvata dalla maggioranza di centrosinistra nella fase finale della scorsa legislatura con la netta opposizione della parte politica che attualmente sostiene il Governo, ha suscitato per le evidenti difficoltà di attuazione un ampio dibattito tra i costituzionalisti e tra le forze politiche. Il largo uso della potestà legislativa ripartita tra Stato e Regioni e la difficile individuazione degli esatti confini tra le diverse competenze legislative hanno, infatti, rallentato l'implementazione della riforma. A tal proposito il Ministro degli Affari Regionali, durante l'audizione del 19 Febbraio 2002 nella 1° Commissione del Senato, ha illustrato il grado di attuazione della riforma e il lavoro finora svolto dalla Cabina di Regia¹ che ha preparato un testo base per un disegno di legge di attuazione, da sottoporre al parere formale del Governo e della Conferenza Unificata Stato-Regioni, redatto in modo da trovare in aula quel consenso politico indispensabile per una sua rapida approvazione. Unitamente alla applicazione della legge Costituzionale n.3/2001, la Cabina di Regia sta cercando di modificare tutti quei punti che hanno dato luogo a problemi interpretativi; in particolare viene auspicata una prossima riduzione, o meglio una eliminazione, delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. In tal senso, la produzione e la distribuzione di energia e l'ordinamento delle comunicazioni sono state considerate dal Ministro materie da riportare nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato mentre l'assistenza e l'organizzazione sanitaria e la organizzazione scolastica, materie da far ricadere nella competenza esclusiva delle Regioni.

L'intenzione del Governo pare quindi essere quella di apportare sostanziali correzioni al nuovo testo costituzionale senza però mutarne l'assetto principale; conformemente si muove la proposta di legge n.1187, presentata dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le Riforme Istituzionali di concerto con il Ministro per gli Affari Regionali. Il provvedimento, che fa parte di un pacchetto di riforme² composto da cinque proposte di legge costituzionali e da cinque proposte di legge ordinaria, prevede l'attivazione da parte delle Regioni delle seguenti quattro competenze legislative esclusive:

assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia locale.

La proposta apporta due innovazioni al testo costituzionale, nel quale si immette dopo il comma 4 dell'art.117 della Costituzione:

- la esplicita menzione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni, che invece l'art.117 comma 4 della Costituzione attribuisce con una norma a carattere residuale³;*
- la previsione costituzionale della facoltà di attivare direttamente le indicate competenze*

¹ Organo composto da rappresentanti del Governo, delle Regioni e degli altri Enti Locali, costituito allo scopo di permettere una condivisione nella applicazione pratica della riforma.

² Oltre alla *devolution* il Ministro ha preparato proposte di legge costituzionale relative alla riforma della composizione della Corte Costituzionale e della giustizia amministrativa, alla estensione della immunità parlamentare anche ai consiglieri regionali e alla istituzione di una Camera delle autonomie.

esclusive evitando la procedura dell'art.116 della Costituzione che, invece, consente alle Regioni la negoziazione con lo Stato di ulteriori gradi di autonomia da attuarsi con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Le Regioni con capacità finanziaria e con adeguati apparati amministrativi potranno, in caso di approvazione della riforma, allargare il novero delle competenze con una scelta autonoma e insindacabile, destinata ad apportare immediate modifiche alla ripartizione delle materie indicate nell'art.117 della Costituzione.

La procedura ipotizzata non è di facile assimilazione con quella introdotta dalla legge Costituzionale 3/2001 che, ricordiamo, riconosce:

- la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale che pertanto è da considerarsi tra le materie di competenza esclusiva delle Regioni;*
- una potestà esclusiva dello Stato, relativamente alle norme generali, e una concorrente con le Regioni in materia di istruzione, salva la autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale che invece sono di competenza esclusiva delle Regioni;*
- la competenza concorrente in materia di tutela della salute.*

La difficoltà principale è se interpretare la devolution come una deroga per le Regioni ad attuare competenze esclusive che il testo attualmente vigente prevede ma attribuisce diversamente (competenza esclusiva dello Stato o ripartita) o se le materie indicate debbano considerarsi nuovi compiti o parti di materie già elencate⁴.

Quali modifiche alla competenza dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, sanità e istruzione, e quali conseguenze alla autonomia delle istituzioni scolastiche potrebbe apportare la devolution, è stato parzialmente anticipato dal Ministro per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione nella audizione in Commissione Affari Costituzionali del Senato del 20/02/02.

Il Ministro, nel ritenere necessario un ampliamento della autonomia normativa delle Regioni finora considerata limitata a materie definite non rilevanti, ha espresso la necessità di un maggiore contrasto della piccola criminalità attraverso il riconoscimento di un ruolo normativo a favore delle Regioni. Tale ruolo si svolgerebbe, a livello di sicurezza e ordine pubblico locale, al fine di integrare l'azione di prevenzione e repressione degli organi di pubblica sicurezza con provvedimenti che presuppongono una conoscenza approfondita della realtà territoriale e dei fattori scatenanti il crimine. In materia di sanità, ferma la competenza dello Stato ad individuare i livelli minimi essenziali da garantire su tutto il territorio e l'adozione del Piano Sanitario Nazionale, verrebbe attribuita alle Regioni la disciplina e l'organizzazione delle strutture sanitarie. In materia di istruzione, riservate allo Stato le competenze relative alla disciplina dell'ordinamento degli studi e ai criteri di valutazione della qualità dell'insegnamento e delle condizioni per conseguire la parificazione degli studi, alle Regioni spetterebbe un potere esclusivo per quanto riguarda l'organizzazione scolastica, cioè la distribuzione degli istituti, delle risorse, delle economie umane e strumentali, la strutturazione dell'offerta dei programmi di interesse specifico delle Regioni e infine la gestione degli istituti scolastici.

³ Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

⁴ Cfr. Romboli e Ruggeri (2002).

no, infatti, principi in contraddizione con il concetto di autonomia contabile, che evidentemente sembra riferibile alla potestà di gestire efficientemente le risorse dei bilanci, senza tuttavia la pretesa dell'adozione di schemi classificatori individualistici e, spesso, incomparabili. L'obiettivo dovrebbe essere quello di costruire un sistema dei conti che possa soddisfare le esigenze di peculiarità funzionale di ogni tipologia di ente, ma anche, al tempo stesso, di omogeneità complessiva.

... di
armonizzazione
contabile ...

L'armonizzazione dei bilanci pubblici rientra tra le materie oggetto di legislazione concorrente del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione e, quindi, richiede⁵⁵ la disposizione di una legge quadro per la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

Del resto, le innovazioni legislative apportate dalla prima metà degli anni novanta⁵⁶ non hanno ancora consentito la piena omogeneizzazione dei conti delle Autonomie Locali e dello Stato.

La frammentazione del processo decisionale propria del sistema federalista rende, inoltre, ancor più necessaria la garanzia di comportamenti finanziari dei vari livelli di governo coerenti con gli obiettivi europei di stabilità finanziaria e fiscale.

Se i vincoli amministrativi, ampiamente utilizzati nel passato⁵⁷, non sembrano essere più adattabili nello schema dei rapporti impostato dalla Costituzione riformata⁵⁸, il nuovo testo dell'articolo 117 accomuna Stato e Regioni al rispetto dei vincoli comunitari e, quindi, trasferisce pienamente il vincolo europeo sui saldi di finanza pubblica a livello regionale. Sembra, dunque, inevitabile la necessità del rispetto stringente del Patto di stabilità interno⁵⁹ da parte di tutti gli enti decentrati.

⁵⁵ Come esplicitato anche dal Governatore della Banca d'Italia nel corso dell'audizione sulla recente riforma costituzionale, presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato.

⁵⁶ Il D.Lgs. 517/1993 riguardante gli enti sanitari; il D.Lgs. 77/1995 sull'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali, che prevede per tali enti la predisposizione di un bilancio finanziario, di un conto economico e di uno del patrimonio; il D.Lgs. 279/1997 che, in attuazione della legge 94/1997, introduce la contabilità analitica per centri di costo per tutte le amministrazioni; il D.Lgs. 76/2000, legge quadro di contabilità, che disciplina la contabilità regionale.

⁵⁷ Come quelli, introdotti con la legge 662/1996, sui pagamenti dallo Stato alle Regioni attivati solo in seguito al raggiungimento di livelli minimi delle giacenze di Tesoreria delle Regioni stesse, oppure quelli dei limiti di prelievo dai conti di Tesoreria da parte degli enti decentrati.

⁵⁸ Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001).

Una ipotesi di monitoraggio finanziario

Il processo in atto di decentramento di poteri dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, anche con le modifiche al Titolo V della Costituzione, dovrebbe trovare pronto riscontro in parallele innovazioni contabili.

Condizione necessaria fondamentale di ogni buona gestione è conoscere il più tempestivamente possibile quale è il "rendiconto contabile" caratteristico di ogni livello di responsabilità, coerente con quello di tutti gli altri livelli, inferiori o superiori, in una situazione di totale trasparenza. Ciò può accadere solo se l'informazione contabile si trasforma da "bene scarso" in commodity.

Presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato istituito un apposito gruppo di lavoro al fine di monitorare in tempo reale le spese delle Amministrazioni. L'idea è di avere una contabilità parallela e congruente con l'attuale contabilità pubblica, che rimane comunque il pilastro contabile del nostro ordinamento.

Si cerca di costruire una contabilità pubblica ristretta, che abbia le seguenti caratteristiche:

- 1. sia uno strumento di gestione aggiuntivo e non sostitutivo di quelli esistenti;*
- 2. riguardi soltanto i movimenti di cassa, e, tra questi, solo quelli che attraversano nelle due direzioni il "perimetro di Maastricht"; cioè registri ogni singolo flusso in entrata o in uscita, da o per l'economia reale, e non prenda in considerazione alcun movimento contabile interno alla Pubblica Amministrazione;*
- 3. si appoggi ai sistemi informativi delle banche e in particolare alla rete interbancaria, nell'ipotesi essenziale, perché il meccanismo funzioni, che siano proibiti i pagamenti in contanti e che, quindi, i pagamenti avvengano con bonifici per via telematica attraverso i soggetti bancari o le Poste;*
- 4. registri i pagamenti solo a condizione che siano specificati, oltre ai codici fiscali caratterizzanti i due soggetti (chi paga e chi incassa), anche un codice di causale, valido tassativamente per tutto il territorio nazionale e per ogni amministrazione.*

La contabilità proposta si realizza operativamente introducendo una copia telematica di ogni pagamento o incasso in un data base relazionale centrale, ma consultabile via Internet da ogni soggetto istituzionale interessato, con la produzione, quasi in tempo reale, di tutte le sintesi opportune. L'operazione di caricamento delle informazioni, completamente automatica, verrebbe effettuata dai sistemi informatici delle banche o delle Poste.

Presso il sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze è già presente, ancora in fase di utilizzo sperimentale, un esempio coerente con la realizzazione della contabilità sopra delineata. Nel sito viene rilasciato il codice unico di progetto (CUP), che identifica in modo biunivoco ogni progetto di investimento che comporti l'utilizzo di denaro pubblico. Si tratta del terzo dei tre codici previsti (la cosiddetta causale del pagamento), nel caso di un investimento finanziato, in tutto o in parte, con denaro pubblico.

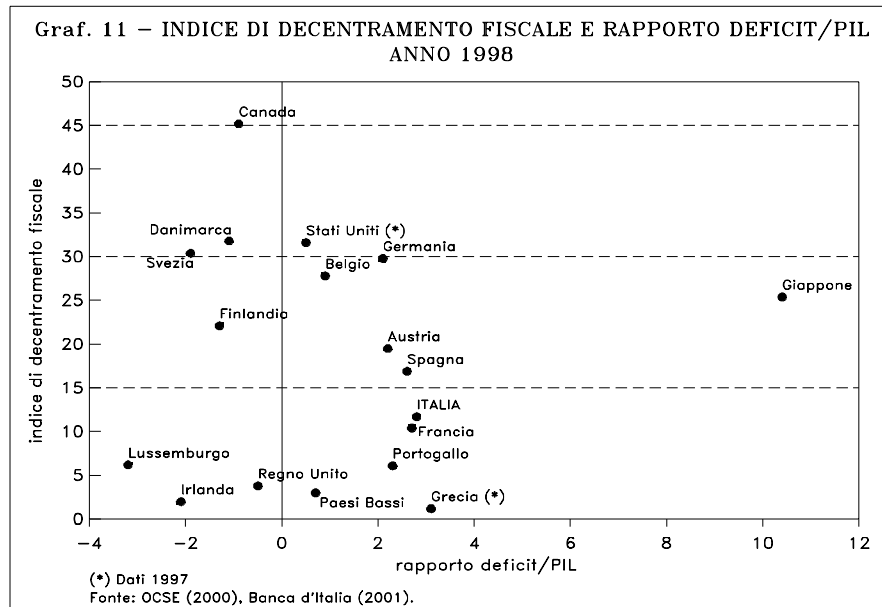
L'obiettivo finale è disporre di un data base ove ogni amministrazione interessata possa leggere tutti i dati riguardanti gli investimenti pubblici di suo interesse. In particolare, per ogni singolo progetto in corso, sarebbe così disponibile la situazione amministrativo-procedurale e quella contabile (inclusa una scheda contabile, con tutti i pagamenti avvenuti per quel singolo progetto), con ogni possibile opportuna aggregazione per area amministrativa, geografica o di settore.

**... e di stringenti
vincoli di
bilancio**

Sebbene il meccanismo del Patto si sia raffinato nel tempo, con una maggiore attenzione rivolta a sistemi di incentivazione o penalizzazione rispetto ai vincoli (l'impegno all'aumento della pressione fiscale decentrata o la sanzione della riduzione dei trasferimenti), potrebbero essere introdotti alcuni elementi di flessibilità. Si pensi, in quest'ultimo caso, alla proposta di un mercato dei permessi di disavanzo per la finanza decentrata⁶⁰, secondo cui gli incentivi del mercato

⁵⁹ Introdotto con l'art. 28, comma 1, della legge 23/12/1998, n. 448 (provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999), regola la riduzione del disavanzo e del debito degli enti decentrati. L'obiettivo quantitativo per il 1999 prevedeva la riduzione del disavanzo annuo degli enti decentrati di almeno 0,1 punti percentuali del PIL come previsto dal DPEF e suoi aggiornamenti. Agli enti che presentavano al Ministero del Tesoro piani finanziari di progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, proiettati su un orizzonte temporale di almeno 5 anni, era consentito il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti senza oneri aggiuntivi oltre a quelli del rimborso del residuo debito. La mancata realizzazione degli obiettivi del piano avrebbe comportato il pagamento della penale calcolata in base alle vigenti disposizioni, da effettuare in tre anni, anche mediante riduzione dei trasferimenti erariali. La norma riferiva, inoltre, che qualora fosse stata comminata la sanzione europea per l'accertamento di *deficit* eccessivo, la sanzione stessa sarebbe stata posta a carico degli enti che non avessero realizzato gli obiettivi prefissati, per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Con le disposizioni dell'articolo 30 della legge 23/12/1999, n. 488 (legge Finanziaria per il 2000), l'obiettivo era fissato nella riduzione, per l'anno 2000, del disavanzo in misura pari ad almeno un ulteriore 0,1 punti percentuali del PIL previsto dal DPEF e suoi aggiornamenti. Inoltre, era disposto il recupero dell'eventuale non raggiungimento dell'obiettivo per il 1999. Qualora l'obiettivo fosse stato complessivamente conseguito per l'anno 2000, veniva concessa, a partire dall'anno successivo, una riduzione minima di 50 punti base sul tasso di interesse nominale applicato sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti, in ammortamento al 31/12/1998 ovvero concessi entro il 31/12/1997, con oneri a carico delle Regioni e degli Enti Locali, e il cui tasso di interesse risultasse superiore al tasso di interesse nominale praticato dalla Cassa Depositi e Prestiti sui mutui decennali a tasso fisso alla data di entrata in vigore della legge. Qualora, invece, l'obiettivo non fosse stato complessivamente conseguito, la riduzione sarebbe stata concessa esclusivamente agli enti che avessero conseguito l'obiettivo. Agli enti che nel biennio 1999-2000 avessero conseguito una riduzione del disavanzo superiore allo 0,3% del PIL, la riduzione del tasso di interesse sugli stessi mutui sarebbe stata aumentata a 100 punti base. Per l'anno 2001, l'obiettivo del Patto e i relativi vincoli sono stabiliti dall'articolo 53 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge Finanziaria per il 2001). Contrariamente al passato, non viene posto un obiettivo in termini di comparto, ma un vincolo diretto per ciascuno degli enti soggetti al Patto. Nell'anno 2001 il disavanzo di ciascun ente, al netto delle spese per interessi passivi e delle spese per l'assistenza sanitaria, non doveva superare quello dell'anno 1999 incrementato del 3%. Per l'anno 2002, l'obiettivo è fissato dall'articolo 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge Finanziaria per il 2002), come modificato dall'articolo 3 del decreto legge 13/2002. E' posto il vincolo del 2,5% alla crescita del saldo finanziario del 2002 rispetto al saldo del 2000 e l'ulteriore vincolo che limita al 6% la crescita degli impegni e dei pagamenti relativi alla spesa corrente (al netto degli interessi, delle spese finanziate da programmi comunitari e delle spese per funzioni trasferite) registrata nel 2000. Viene, inoltre, posta una correlazione tra i due vincoli, per cui qualora una crescita all'interno del 6% determinasse un saldo superiore a quello obiettivo, risulterebbe necessario un intervento sulle entrate tale da garantire il rientro nel limite del 2,5%. Il meccanismo prevede, infine, minori trasferimenti per gli enti inadempienti e maggiori trasferimenti, per pari importo, agli enti adempienti.

consentirebbero, attraverso il libero scambio, l'allocazione efficiente dei bisogni finanziari degli enti nei vari anni.



Dovrebbe, inoltre, trovare maggiore diffusione la realizzazione di pareggi di bilancio al netto della spesa per investimenti - un tipo di pareggio elevato, peraltro, anche al rango di principio costituzionale - e andrebbero posti limiti alla crescita delle spese in conto capitale, condizionando le possibilità di indebitamento al rispetto dei vincoli di bilancio. Più in generale, potrebbe essere prevista la necessità di certificazione dei bilanci per avere accesso al mercato dei capitali.

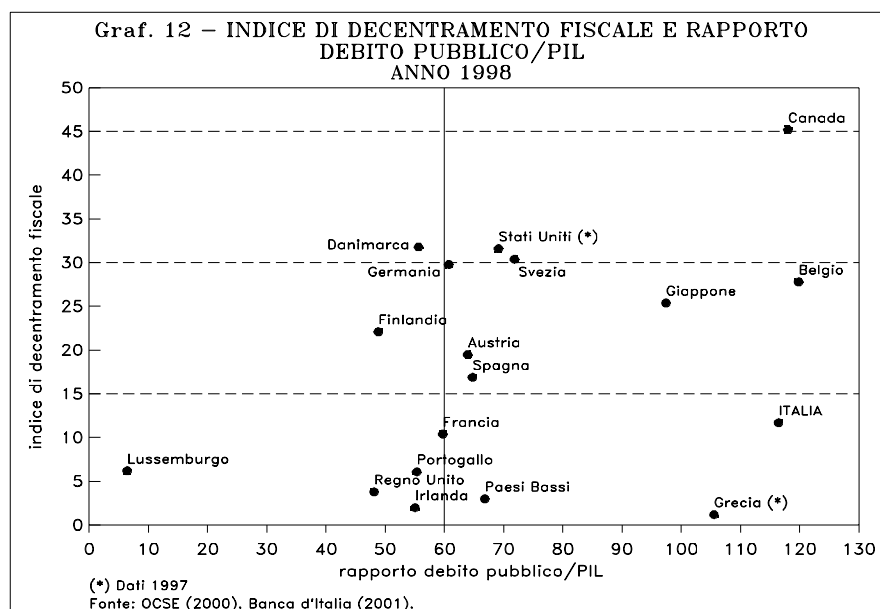
Per l'intera materia qui trattata, si deve, dunque, tener conto di quanto recentemente prospettato dal Ministro Tremonti e dal Sottosegretario Vegas, in una Audizione in Parlamento, circa la necessità di riordino del processo di bilancio⁶¹. La modifica del Titolo V della Seconda parte della Costituzione, secondo il contenuto dell'Audizione, impone una ridefinizione dell'area di intervento della legge Finanziaria, al fine di evitare, da un lato, sconfinamenti da parte del Governo centrale nell'ambito delle competenze costituzionalmente riservate alle

Necessità di riordino del processo di bilancio

⁶⁰ Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica (1998).

⁶¹ Cfr. l' audizione tenuta il 20 febbraio 2002, presso le V Commissioni Congiunte del Senato e della Camera: "Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Onorevole Giulio Tremonti, e del Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero, Senatore Giuseppe Vegas, sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio".

Regioni e agli Enti Locali e, dall'altro, assunzioni di iniziative di spesa al di fuori di un quadro di compatibilità finanziaria generale.



Nuova "legge di stabilità"

La nuova "legge di stabilità" (tale sarebbe la definizione modificata della legge Finanziaria), non dovrebbe limitarsi alla definizione dei saldi di bilancio, ma fissare il tetto complessivo delle entrate e delle spese; verrebbe a definirsi, tra l'altro, il riparto di responsabilità circa il rispetto del Patto di stabilità tra lo Stato e gli altri Enti. Si prospetterebbe, inoltre, una esclusione delle materie di competenza esclusiva delle Regioni, ma anche una limitazione dell'area di emendabilità del contenuto della legge. A fronte del maggiore potere attribuito al Governo, potrebbe essere costituito un sistema di garanzie, di controllo delle iniziative ministeriali e a vantaggio del Parlamento, sull'esempio del Congressional Budget Office (CBO) statunitense⁶².

Nonostante la riforma costituzionale conduca il nostro Paese a un ridisegno di funzioni e competenze di tratto marcatamente federalista, sarebbe sbagliato trarre la conclusione che il ruolo dello Stato centrale, anche nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, diventi irrilevante o trascurabile, soprattutto alla luce dei rischi di aumento dei costi e di segmentazione poc'anzi accennati.

⁶² Il CBO offre al Congresso una valutazione indipendente del bilancio proposto dal Presidente e una valutazione dell'intera politica fiscale; esso è riconosciuto come giudice ufficiale nella valutazione dell'impatto globale delle proposte di bilancio.

Lo Stato e i suoi apparati amministrativi perdono certamente una pluralità di competenze e funzioni, ma sono chiamati a svolgere, nel nuovo contesto, una delicata missione di indirizzo, coordinamento e rappresentanza degli interessi del paese. Che la nuova Costituzione attribuisca allo Stato questi compiti appare fuori di dubbio.

Essa non sembra mettere in discussione uno dei principi ispiratori del federalismo cooperativo⁶³, vale a dire quello di uno Stato che mantiene una funzione propria riguardante la cura dell'interesse generale, la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (cfr. art. 120). Così come resta allo Stato la titolarità della funzione della perequazione delle risorse finanziarie (cfr. art. 117, lett. e) e la possibilità di destinare risorse aggiuntive e interventi speciali a favore di determinati enti decentrati, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale nonché di rimuovere gli squilibri economici e sociali (cfr. art. 119, comma 5).

Un esempio concreto è offerto dalle competenze sul lavoro.

Secondo il nuovo testo della Costituzione, le Regioni hanno potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, da esercitare nell'ambito dei principi fondamentali fissati con legge dello Stato; esse hanno, inoltre, competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale. Allo Stato, tuttavia, spetta la competenza esclusiva nelle materie riconducibili al concetto di "ordinamento civile" - nozione più ampia di quella di "codice civile" - e, quindi, in sostanza dell'intero diritto del lavoro. Lo Stato, in ogni caso, come ricordato, dispone di poteri sostitutivi al fine di garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale⁶⁴; ha l'obbligo, inoltre, di trasportare le direttive comunitarie anche nelle materie di competenza esclusiva e concorrente delle Regioni. Rientra, dunque, nell'emanazione di una apposita "legge-quadro" statale in materia di tutela e sicurezza del lavoro la definizione dei principi fondamentali, entro cui esercitare la potestà legislativa regionale, e, nello stesso tempo, dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali da assicurare sull'intero territorio nazionale.

⁶³ Cfr. Stammati *et al.* (2001).

⁶⁴ L'ordinamento costituzionale italiano, inoltre, regola la materia del lavoro in modo non dissimile da altre Costituzioni, come quelle di Spagna e Germania, paesi in cui l'interpretazione giurisprudenziale ha comunque affidato allo Stato una competenza del tutto esclusiva in materia di disciplina giuridica dei rapporti di lavoro.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Con l'attuazione della riforma costituzionale in senso federalista, l'assetto istituzionale delle politiche pubbliche sarà segnato nei prossimi anni da cambiamenti molto profondi. A complicare ulteriormente la definizione degli scenari futuri, va ricordato come il nuovo schema di rapporti tra Stato e Autonomie Locali si affianchi a un processo di graduale cessione di poteri dalle istituzioni centrali di governo verso le organizzazioni sovranazionali, l'Unione Europea in modo particolare. Ciò che si va progressivamente delineando è un quadro in cui elementi sempre più rilevanti della costruzione della normativa primaria trovano una collocazione precisa in ambito comunitario (si pensi alla numerosità e al "peso" delle direttive della Commissione Europea) mentre lo Stato centrale, spogliato dalla *devolution* di una parte importante delle sue responsabilità amministrative e gestionali, agirà in modo crescente quasi come una sorta di "filtro" o di "intermediario istituzionale" rispetto all'attuazione di decisioni la cui natura e i cui dettagli sono concepiti a Bruxelles e Strasburgo.

E' un contesto per certi versi ancora inedito le cui conseguenze investono pesantemente non solo lo Stato, ma anche le nuove Autonomie Locali dotate di ampi poteri legislativi e amministrativi. In tale ambito, si richiede una accresciuta responsabilità degli enti decentrati, in particolare in riferimento al rispetto dei vincoli di bilancio. Appare chiaramente necessario un rafforzamento del Patto di stabilità interno, tramite l'adozione di strumenti che permettano un controllo efficace del disavanzo e del debito delle amministrazioni decentrate. Così come sono da ricordare la definizione delle nuove "leggi quadro", destinate a essere di fonte comunitaria, e le competenze normative e gestionali delle Regioni e degli Enti Locali. Le Regioni, appena affrancatesi in buona parte dalla presenza dello Stato centrale in settori importanti quali le politiche di sviluppo o l'istruzione, rischiano di dover dipendere in modo più pesante da indirizzi e decisioni assunti in luoghi e ambiti istituzionali ancora più distanti e forse meno influenzabili nella costruzione delle *policies*.

Se quanto appena scritto ha un minimo di fondamento, quale sarà l'atteggiamento delle Regioni? Si presenteranno in ordine sparso in sede comunitaria - accentuando i tratti di concorrenzialità del sistema federale appena inaugurato - al fine di cercare di orientare secondo i

propri interessi le decisioni comunitarie oppure, con uno spirito maggiormente cooperativo, esse saranno capaci di dotarsi di rappresentanze unitarie e condivise? Oppure, ancora, non dovrà essere proprio lo Stato centrale, in accordo con le Regioni, a mantenere (anzi, paradossalmente, a rafforzare) i propri poteri e doveri di promozione e difesa degli interessi del paese in sede comunitaria e internazionale?

Si tratta, come si vede, di questioni di elevata complessità istituzionale la cui urgenza, tuttavia, è pari alla difficoltà di ricercare soluzioni equilibrate. Lo spostamento del vero baricentro decisionale verso la Commissione Europea e, in una prospettiva più lunga, il Parlamento di Strasburgo impone che il paese metta in campo i necessari strumenti istituzionali affinché il processo decisionale in sede comunitaria non rifletta unicamente le spinte dei paesi storicamente più attrezzati e organizzati nella definizione e tutela dei propri interessi.

Queste considerazioni - al pari di altre esposte nel corso del capitolo - rafforzano l'esigenza che, in un orizzonte temporale dai confini limitati, siano affrontati e risolti i problemi della rappresentanza degli interessi regionali e della costruzione di sedi istituzionali in cui i rapporti tra Stato centrale e Regioni (Autonomie Locali in generale) possano essere definiti in modo costante e ordinato, secondo prassi condivise.

Della nascita di tali luoghi istituzionali beneficerebbero alcune delle questioni più pressanti poste dalla transizione e dal successivo approdo al sistema federale italiano: dalla politica economica complessiva (che potrebbe sfuggire in tal modo al rischio di un suo sfilacciamento e di un indebolimento degli impulsi lanciati a livello centrale) alla necessità di un monitoraggio finanziario trasparente e capace di segnalare in tempi rapidi eventuali scostamenti dagli obiettivi del pareggio strutturale di bilancio, al possibile insorgere di conflitti di competenze tra Stato e Regioni, alla migliore definizione dei criteri di perequazione tra aree diverse del paese.

In questo contesto, le esperienze di federalismo illustrate in seguito possono essere molto utili al fine di suggerire alcuni assetti istituzionali tesi al mantenimento di un minimo grado di coerenza e di compattezza della politica economica.

La presenza di una Camera delle Regioni (sul modello del *Bundesrat* tedesco o, se si vuole, anche del Senato statunitense) è pressoché unanimemente giudicata necessaria. Meno scontata,

ispirandosi al modello della Germania, è la creazione di un *Consiglio di Programmazione Finanziaria*, composto da Stato e Autonomie Locali, all'interno del quale condividere la pianificazione dei flussi finanziari più rilevanti, coerente con gli obiettivi di equilibrio del bilancio pubblico, e assicurare uno scambio continuo di informazioni tale da garantire un vero monitoraggio delle entrate e delle spese di Stato e Regioni. Così come meno scontata è l'istituzione di una *Commissione del Debito Pubblico*, ugualmente composta da rappresentanti delle diverse articolazioni della Repubblica, alla quale affidare il delicato compito di gestire con attenzione, in un quadro ordinato e coerente di emissioni di titoli e di altri interventi sul mercato finanziario, la politica del debito pubblico.

Questo capitolo tende a sottolineare la complessità e le difficoltà di attuazione della recente riforma costituzionale. La vastità dei poteri legislativi e gestionali decentrati è tale da mutare in modo radicale il carattere istituzionale della nostra Repubblica. A meno di passi indietro al momento non visibili, l'Italia è destinata in tempi molto rapidi a inserirsi nel novero dei paesi a struttura federale molto accentuata.

All'interno di un disegno così ambizioso, problemi, ostacoli, resistenze, disfunzioni di varia natura (già in parte evidenti nell'attuazione del decentramento amministrativo) sono da considerare quasi inevitabilmente scontati. La transizione e la successiva messa a regime delle nuove competenze, tuttavia, possono essere notevolmente mitigate dalla presenza di ambiti istituzionali in cui le tensioni tra i diversi "pezzi" della Repubblica possano trovare una camera di compensazione e di definizione dell'agenda dei problemi legati all'attuazione della riforma costituzionale e, in prospettiva, della legge sulla *devolution*. In questo modo, il trasferimento di poteri, competenze, personale alle Autonomie Locali potrebbe avvenire in modo ordinato e lo Stato centrale continuerebbe a giocare quell'indispensabile ruolo di indirizzo e di collante tra aree diverse del paese, essenziale per il mantenimento di caratteri unitari e di salvaguardia di diritti collettivi.

Il decentramento delle funzioni legislative e amministrative in materia di attività produttive. L'introduzione nella Costituzione, con la riforma del Titolo V, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

La recente introduzione dei principi di sussidiarietà¹, differenziazione e adeguatezza nella nostra legislazione ha rivoluzionato la preesistente disciplina dell'impianto delle funzioni amministrative dello Stato e delle Autonomie Locali. La sussidiarietà comporta l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province, e alle Comunità Montane, cioè alle autorità territoriali più vicine ai cittadini destinatari, conformemente alle rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative con l'unico limite, secondo il principio di differenziazione, dell'esclusione delle funzioni incompatibili con le caratteristiche dell'Ente Locale interessato. Il principio di adeguatezza si riferisce all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni trasferite all'Ente. In particolare il D.Lgs.112/1998, nel rispetto del principio di sussidiarietà ed eliminando quello del "parallelismo" tra competenze legislative e competenze amministrative - in base al quale gli enti che hanno competenza a legiferare su determinate materie hanno anche le funzioni amministrative - elenca le funzioni conferite alle Regioni, le quali possono gestirle direttamente o mediante delega o attribuzione agli Enti Locali territoriali minori.

Nel precedente assetto normativo, la rigidità del "principio del parallelismo" era mitigata sia dalla previsione di competenze amministrative di interesse esclusivamente locale - che erano destinate a restare alle Province e ai Comuni - sia dal potere dello Stato di delegare con legge alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. Nelle competenze trasferite restava allo Stato una funzione di indirizzo e coordinamento. Le Regioni dovevano rispettare le esigenze dell'autonomia e del decentramento riservando alle Province e ai Comuni e agli altri Enti Locali territoriali tutte le funzioni di interesse esclusivamente locale.

Con il DPR 616/1977 viene effettuato il primo trasferimento di funzioni per settori e, nelle materie delegate, si amplia la competenza legislativa delle Regioni che vengono dotate di potestà normativa di attuazione delle leggi statali.

La L.59/1997 (legge Bassanini), nell'elencare una serie di materie di esclusiva competenza statale, conferisce in via residuale alle Regioni ed agli altri Enti Locali territoriali tutte le rimanenti funzioni ed i restanti compiti amministrativi. Rispetto alla definizione di questi, la L.59/1997 prevede ampia delega al Governo e, in particolare, conferisce² alle Regioni la ridefinizione della disciplina relativa alle attività economiche, industriali, commerciali e dell'artigianato. Le

¹ Il principio di sussidiarietà prevede anche una sussidiarietà detta "orizzontale" allo scopo di conferire alle autonomie private delle funzioni amministrative alleggerendo il controllo dell'Ente sulle attività dei cittadini. In materia di sviluppo economico produttivo si vogliono ricordare la soppressione di autorizzazioni di pubblica sicurezza, di autorizzazioni relative ad investimenti volti alla apertura e ampliamento di nuovi impianti industriali.

² Il trasferimento di risorse statali ai destinatari delle competenze attribuite dallo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali territoriali minore deve essere svolto in misura idonea a permettere il pieno esercizio delle nuove funzioni. L'art. 3 L.59/1997 individua nel legislatore delegato il compito di determinare i criteri di attribuzione e ripartizione dei beni - del personale - delle risorse finanziarie tra i diversi Enti Locali coinvolti. L'art. 7 prefigge la soppressione e/o la riduzione dei compiti dell'amministrazione statale periferica a svolgere le funzioni trasferite dal livello centrale. Il D.Lgs.112/1998 disciplina il trasferimento di risorse statali prevedendone la decorrenza, il contenuto necessario dei decreti di conferimento di garanzia riconosciute al personale trasferito.

politiche regionali devono attuarsi in coerenza con le politiche strutturali adottate dall'Unione Europea.

Il primo provvedimento attuato con l'esercizio della delega è stato il D. Lgs. 193/1997 che, nel trasformare il Ministero delle Risorse Agricole in Ministero delle Politiche Agricole, trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentare e riconosce al nuovo Ministero la funzione di elaborare le scelte di politica agricola e di prevenzione e repressione delle frodi agroalimentari. Successivamente sono seguiti altri rilevanti provvedimenti tra i quali quelli che impongono il trasferimento alle Regioni e agli Enti Locali territoriali (Province, Comuni) di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale (D. Lgs. 422/1997), che trasferiscono alle Regioni i compiti relativi al collocamento ed alle politiche del lavoro sul territorio e le relative strutture (D. Lgs. 469/1997). La più importante innovazione normativa apportata con la legislazione delegata è rappresentata dal D. Lgs. 112/1998 che definisce i compiti dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali territoriali minori e ne delimita le competenze. Alle Regioni è riconosciuta una generale funzione di programmazione, regolamentazione ed indirizzo, agli Enti Locali territoriali minori una funzione di gestione. Allo Stato permane un potere di indirizzo e coordinamento coadiuvato dal potere di sostituirsi alle Regioni ed agli Enti Locali territoriali minori nella gestione delle funzioni ormai trasferite quando le Regioni omettono di procedere alla ripartizione delle competenze³ o quando manca una disciplina delle materie attribuite allo Stato. In particolare, il D. Lgs. 112/1998 (applicando i noti principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, efficienza, economicità) conferisce funzioni e compiti dei tre grandi settori delle attività produttive, del territorio e dei servizi alle Regioni ed agli Enti Locali territoriali; D. Lgs. 112/1998 riconosce invece allo Stato compiti nell'ambito di una generica competenza nella promozione dello sviluppo economico nazionale e alcune residue funzioni in materia di artigianato, industria, commercio, turismo (Cfr. Tab. R1).

La legge Costituzionale n.3/2001 riprende e ribadisce l'introduzione nel nostro ordinamento dei principi, già previsti dalle Bassanini, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di questi ridefinisce la assegnazione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra i diversi livelli. Il nuovo articolo 117 della Costituzione, come da questa legge modificato, amplia notevolmente la potestà legislativa delle Regioni ed elenca, accanto a una serie di materie di competenza dello Stato, un gruppo di materie di competenza concorrente e, in via residuale, attribuisce tutte le materie non menzionate alla esclusiva potestà regionale. Il limite delle leggi cornice - eredità della precedente disciplina - con le quali lo Stato svolge la funzione di orientamento, e dei principi fondamentali deducibili dalle leggi vigenti, è ora riaffermato solo per la legislazione concorrente. Nelle materie di competenza esclusiva, invece, la Regione può legiferare con i soli vincoli imposti anche alla legge statale e rappresentati dalle disposizioni contenute nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario.

³ Il potere sostitutivo dello Stato è stato esercitato con l'adozione del D.Lgs.32/1998 , che ha provveduto alla ripartizione delle funzioni amministrative delegate con il D.Lgs.143/1997 (agricoltura e pesca); con il D.Lgs.345/1998 in materia di trasporto pubblico; con il D.Lgs.379/1998 (mercato del lavoro); con il D.Lgs.96/1999 con cui , il Governo ha provveduto a ripartire le funzioni amministrative agli Enti Locali minori in materia di artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, commercio, fiere e mercati, turismo , territorio, ambiente, parchi e riserve, urbanistica e edilizia, attività a rischio rilevante incidenza ambientale, inquinamento, risorse idriche, opere pubbliche, viabilità, trasporti, tutela della salute, servizi sociali, formazione professionale.

Tab. R1 LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NELLE MATERIE RELATIVE ALLE ATTIVITA' PRODUTTIVE

SETTORI	STATO	REGIONI E ALTRI ENTI LOCALI
INDUSTRIA	Disciplina e gestione dei brevetti e della proprietà industriale; classificazione delle tipologie di attività; disciplina delle unità di misura; definizione dei criteri di tutela dei consumatori e degli utenti; classificazione di sostanze che presentano pericolo di scoppio o incendio e determinazione delle norme da osservarsi negli impianti e nel trasporto; autorizzazioni alla fabbricazione importazione, esportazione di armi da guerra e non da guerra e di materiali esplosivi; classificazione di gas tossici e autorizzazioni per il loro impiego; prescrizioni e divieti in materia di macchine e dispositivi pericolosi; amministrazione straordinaria di imprese in crisi; determinazione dei criteri generali per la concessione di agevolazioni - benefici - sovvenzioni e loro trasferimento per attività valutabili sul piano nazionale; gestione del fondo speciale per la ricerca applicata; gestione del credito agevolato; individuazione delle aree depresse e coordinamento - programmazione-vigilanza sull'intervento pubblico; coordinamento delle intese istituzionali di programma (L.662/96) e dei relativi strumenti di programmazione negoziata; attuazione della legge sulla imprenditoria femminile e giovanile del Mezzogiorno; sostegno alle imprese nelle esportazioni e nelle gare di livello internazionale.	REGIONI - tutte le funzioni amministrative non attribuite allo Stato, alle province e alle camere di Commercio; concessioni di agevolazioni, contributi, incentivi ad imprese in aree comprese in programmi comunitari per politiche di innovazione e trasferimento tecnologico; erogazioni di contributi per il sostegno agli investimenti, per l'acquisto di macchinari, per lo sviluppo dell'occupazione e per la internazionalizzazione delle imprese; sostegno alla costituzione di consorzi di piccole e medie imprese, assistenza alle imprese tramite gli sportelli unici per le attività produttive; creazione di aree industriali; autorizzazioni di impianti produttivi. PROVINCE - funzioni in materia di autorizzazioni alle produzioni di mangimi. COMUNI - funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi.
AGRICOLTURA	Elaborazione di politiche agricole; prevenzione di frodi agroalimentari; tutela della qualità dei prodotti; educazione alimentare; ricerca; importazione e esportazione; tenuta dei registri delle varietà vegetali e animali; raccolta e diffusione dati; dichiarazione di eccezionali avversità ambientali; caccia e pesca (di rilievo nazionale).	REGIONI - tutte le funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, pesca, caccia, agriturismo, sviluppo rurale.
ARTIGIANATO	Funzioni amministrative concernenti la produzione di ceramiche di qualità e i cofinanziamenti, nell'interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno all'artigianato.	REGIONI - incentivazioni alle imprese artigiane e sostegno alla creazione di consorzi; tutte le residue funzioni di competenza non statale.
COMMERCIO, FIERE E MERCATI	Riconoscimento della qualifica di manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale; coordinamento dei tempi di svolgimento di fiere e mercati di rilievo internazionale; organizzazione di esposizioni internazionali; pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e internazionale.	REGIONI - qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e regionale e autorizzazioni allo svolgimento; pubblicazione dei calendari delle manifestazioni; organizzazione e partecipazione a fiere - mostre - esposizioni al di fuori dei confini nazionali per favorire le esportazioni di prodotti locali; promozione della cooperazione e dell'associazionismo nel settore del commercio; assistenza integrativa alle piccole e medie imprese commerciali; concessioni di finanziamenti; organizzazione di corsi di formazione professionale; rapporti con l'estero. COMUNITÀ MONTANE - COMUNI riconoscimento di manifestazioni fieristiche di rilevanza locale e relative autorizzazioni. COMUNI - individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali; concessioni edilizie per immobili con strutture commerciali medio grandi; orari di apertura e studio delle reti di distribuzione commerciale.
TURISMO	Definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (in concertazione con le Regioni e le associazioni di categoria), cofinanziamento dei programmi regionali di interesse nazionale	REGIONI - Tutte le residue funzioni amministrative; sostegno pubblico alle imprese turistiche per la costituzione di consorzi.

segue Tab. R1 LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE NELLE MATERIE RELATIVE
ALLE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Relativamente a tutte le attività produttive, è stato istituito presso i Comuni lo Sportello Unico per le attività produttive con compiti di assistenza alle imprese nell'ambito dei procedimenti amministrativi, previsti per gli insediamenti produttivi (eccetto la valutazione di impatto ambientale).

In materia di ricerca, produzione e trasporto e distribuzione di energia, lo Stato svolge funzioni di indirizzo e coordinamento della programmazione energetica sul territorio nazionale, definisce e disciplina tutte le relative attività, ha competenze nel campo della ricerca di fonti energetiche, nella diffusione dell'impiego di fonti alternative e svolge attività di elaborazione di dati statistici. Alle Regioni spettano le funzioni amministrative relative alle fonti rinnovabili, alla elettricità, all'energia nucleare, al gas, al petrolio; in particolare spetta alle Regioni dare attuazione a livello locale del piano energetico nazionale. L'art. 31 del D.Lgs.112/1998 riconosce alle Province competenze relative ai programmi di promozione delle fonti rinnovabili di energia, alle autorizzazioni e alle aperture di impianti di produzione di energia e al loro controllo.

Relativamente allo sfruttamento delle miniere, allo Stato spetta la disciplina delle concessioni, l'individuazione delle aree e della idoneità dei progetti di riassetto ambientale, la tenuta e classificazione dei prodotti esplosivi. Le Regioni hanno competenze amministrative relative ai permessi di ricerca, alle concessioni di risorse geotermiche sul territorio; le Regioni hanno inoltre funzioni di politica mineraria, in materia di aiuti finanziari, tariffe, valutazioni di impatto ambientale.

Relativamente alle Camere di Commercio, allo Stato spetta l'approvazione degli Statuti delle CCIAA, la vigilanza sulla Union Camere, la disciplina del Registro delle Imprese, la determinazione delle voci e degli importi dei diritti di segreteria, la tenuta dell'elenco dei Segretari Generali; alle Regioni spetta un controllo sugli organi camerali in caso di difficoltà di funzionamento. Alle Camere di Commercio, Industria, Agricoltura ed Artigianato il D.Lgs.112/1998, in considerazione della soppressione degli Uffici Tecnici Provinciali e degli Uffici Provinciali della industria, del commercio ed artigianato, trasferisce tutte le funzioni da loro precedentemente svolte. Inoltre le Camere di Commercio hanno funzioni amministrative in materia di: individuazione del responsabile per la tutela del consumatore, assistenza e semplificazione di procedimenti volti ad aprire attività produttive; supporto agli Enti Locali per favorire lo sviluppo delle realtà produttive locali.

In materia di mercato del lavoro e collocamento allo Stato spettano i compiti di vigilanza del mercato del lavoro, dei flussi di lavoratori extracomunitari, funzioni amministrative in materia di conciliazione di controversie, coordinazione e raccordo con gli organismi internazionali; le Regioni hanno tutte le funzioni ed i compiti relativi al collocamento (ad eccezione dell'avviamento e della selezione di lavoratori nelle amministrazioni centrali dello Stato) e svolgono iniziative e attività per l'incremento occupazionale di categorie svantaggiate e di lavoratori posti in mobilità.

Un ulteriore ampliamento dell'autonomia delle Regioni è dato dall'aver ribadito anche in sede costituzionale la riserva alle Regioni della potestà regolamentare in ogni materia non altrimenti attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato.

Nel gruppo delle materie "residuali" previste dall'art.117 della Costituzione vanno senza dubbio incluse, in materia di attività produttive, l'agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo, energia (di ambito regionale), fiere e mercati, miniere cave e torbiere, politiche del lavoro. Rispetto a queste materie la potestà legislativa è piena perché esclusiva, invece le Regioni hanno solo potestà regolamentare e legislativa concorrente per il commercio con l'estero, la sicurezza sul lavoro, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi, produzione - trasporto - distribuzione dell'energia, enti di credito fondiario e agrario a carattere nazionale.

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, alcune materie riconfermano il ruolo centrale dello Stato di garantire l'unitarietà e dell'indivisibilità della Repubblica⁴.

In particolare, nel gruppo di materie di politica economica e monetaria (moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema valutario, sistema tributario e contabile, perequazione delle risorse finanziarie) la legislazione statale in materia di concorrenza e di perequazione di risorse finanziarie⁵ è destinata ad avere un ruolo di limite alla potestà

⁴ Sono le materie relative ai rapporti internazionali, alla politica economica e monetaria ai rapporti tra le persone, all'organizzazione e alla sicurezza dello Stato, al Welfare State, alla giustizia, all'ambiente.

⁵ Per i territori con minore capacità fiscale per abitante si provvede con legge dello Stato a istituire un fondo destinato a compensare gli squilibri tra le entrate tributarie delle Regioni e permettere agli Enti Locali di fornire servizi di uniforme livello sul territorio nazionale.

legislativa regionale. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - così come l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici e l'Autorità di Regolamentazione dei Servizi di Pubblica Utilità - è presumibilmente destinata a svolgere nel prossimo futuro un ancor più importante ruolo di regolazione e controllo di settori e materie, comprese quelle di competenza esclusiva delle Regioni, in quanto preposta a tutelare l'interesse che l'articolo 41 della Costituzione identifica con la libertà di iniziativa economica privata e con la necessità di instaurare il libero mercato.

Oltre i già indicati limiti⁶ alla potestà legislativa Regionale, nelle materie relative alle attività produttive, con la riforma sono stati introdotti o sono altrimenti deducibili dal testo costituzionale:

- 1- il divieto di istituire dazi di importazione - esportazione - transito, di ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose, di limitare l'esercizio del diritto al lavoro;
- 2- il limite delle norme fondamentali delle riforme economico sociali e dell'unità economica del paese;
- 3- il limite dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Tab. R2 LA NUOVA POTESTA' LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI NELLE MATERIE RELATIVE ALLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E AFFINI SECONDO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza concorrente delle Regioni	Materie di competenza esclusiva delle Regioni
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari	Commercio con l'estero	Agricoltura
Sistema tributario e contabile dello Stato	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi	Artigianato
Tutela della concorrenza	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia	Commercio, fiere e mercati
Sistema valutario	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Industria
Perequazione delle risorse finanziarie	Tutela e sicurezza del lavoro	Turismo e industria alberghiera
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale		Energia (produzione, distribuzione di energia in ambito regionale)
Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale		Miniere, cave e torbiere
Pesi e misure		Politiche del lavoro
Opere dell'ingegno		Formazione professionale

Il quadro normativo è complicato dal fatto che, accanto a queste disposizioni, la legge Costituzionale n.3/2001 modifica l'art.118 della Costituzione nel senso di individuare nel Comune il destinatario, in generale, di tutte le funzioni amministrative, sottraendolo, nel rispetto del principio della sussidiarietà, dalla posizione di inferiorità gerarchica rispetto alla Regione che era

⁶ Limiti alla potestà legislativa delle Regioni sono il rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e, per le materie di competenza ripartita, anche le "leggi quadro" emanate dallo Stato e i principi fondamentali desumibili dall'ordinamento.

sancita nella precedente disciplina. La conseguenza di questa innovazione è che le funzioni amministrative non vengono assolve dal Comune, ma dallo Stato o dalle Regioni, solo quando subentrano i principi di differenziazione e adeguatezza, e l'ente sovra comunale, per le sue caratteristiche territoriali - funzionali - economiche, sia in grado di svolgere nel modo più idoneo il compito affidato.

In particolare, il comma secondo dell'articolo 118 della Costituzione attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane, funzioni proprie e funzioni conferite con leggi statali e regionali.

Per funzioni proprie si devono intendere quelle che caratterizzano il Comune come ente "esponenziale", ossia rappresentativo della comunità. In altri termini, sono funzioni esclusive quelle che si riferiscono alla utilizzazione del territorio e ai servizi alla persona e alle attività produttive locali. Accanto a queste competenze, il Comune può riceverne altre dallo Stato - purché rientrino nelle materie in cui questo ha competenza esclusiva - o dalle Regioni. Lo spostamento di competenze può avvenire solo a condizione dell'esistenza di risorse idonee a garantire lo svolgimento delle funzioni delegate. Infatti in linea con le disposizioni in materia fiscale della L.59/1997, le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane con la gestione delle loro risorse devono assicurare la realizzazione dei compiti fondamentali attribuiti.

Le nuove competenze amministrative, l'ampliamento della potestà legislativa regionale e il riconoscimento a Comuni, Province, Città metropolitane della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, fanno facilmente prevedere per i prossimi anni un massiccio trasferimento di risorse finanziarie statali, di mezzi, di personale.

L'implementazione della riforma è ancora in corso ed è pertanto difficile dare allo stato attuale una valutazione sui risultati che essa comporterà. Il processo di attuazione della riforma comporta una lunga fase di concertazione tra Stato e Regioni e tra Regioni e Enti Locali territoriali minori. Infatti nuove scelte imposte dall'alto dal legislatore non sembrano destinate ad avere altri effetti se non quello di complicare ulteriormente una disciplina estremamente articolata, ma nei suoi principi generali completa. I vuoti lasciati nella applicazione di dettaglio non sembrano poter essere risolti se non con il coinvolgimento diretto degli enti interessati (cosa che sta avvenendo tramite la Cabina di Regia per l'attuazione della riforma costituzionale). Anche una complessiva rideterminazione dei principi fondamentali delle materie, benché da più parti reclamata, non sembra essere una soluzione efficace. Infatti la emanazione di un provvedimento su un argomento così complesso e in continuo divenire imporrebbe ancora lunghi tempi di attesa e, pertanto, di incertezza del diritto con conseguenti difficoltà operative per gli enti interessati; esiste al contempo una soluzione pronta e già sperimentata quale quella introdotta con la L.281/1970. Con tale legge infatti, si prevede, in assenza di leggi quadro, l'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nell'ambito dei principi espressi o desumibili da leggi vigenti.

In conclusione, si può ritenere che la riforma attraverso l'intervento radicale che ha apportato sulla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni, Province, Comuni e gli altri Enti territoriali minori si sia deliberatamente limitata a stabilire tre principi forti - quello della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza - ed abbia lasciato alla contrattazione degli interessati la definizione dei singoli rapporti, in coerenza con la tendenza caratterizzante molte altre riforme in corso nel nostro ordinamento di innovare la disciplina nel senso di una maggiore liberalizzazione.

Tab. R3 POTESTA' LEGISLATIVA E FUNZIONI AMMINISTRATIVE DELLO STATO, DELLE REGIONI E DEGLI ALTRI ENTI LOCALI. IL PERCORSO DELLA RIFORMA

	Prima della riforma Bassanini	La Riforma Bassanini	La riforma del Titolo V della Costituzione
<p>INDUSTRIA</p> <p>Fonti normative: - articoli 117-118 della Costituzione - DPR 616/1977 - L.59/1997 - D.Lgs.112/1998 - D.Lgs.96/1999 - Legge Costituzionale n.3/2001</p>	<p>Piena potestà legislativa dello Stato che è titolare di quasi tutte le funzioni amministrative ad eccezione di quelle esercitate dalle Regioni e dai Comuni relative ai Piani Regolatori.</p>	<p>Allo Stato permane la potestà legislativa ma le funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti Locali territoriali minori aumentano considerevolmente. (vedi tabella R1)</p>	<p>La potestà legislativa diviene di competenza esclusiva delle Regioni. Tutte le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni ad eccezione di quelle che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, sono di competenza degli altri Enti Locali territoriali.</p>
<p>AGRICOLTURA</p> <p>Fonti normative: - articoli 117-118 della Costituzione - DPR 616/1977 - L.59/1997 - D.Lgs.193/1997 - Legge Costituzionale n.3/2001</p>	<p>Le Regioni legiferano secondo i principi stabiliti da leggi quadro dello Stato o altrimenti desumibili dall'ordinamento. Il DPR 616/77 attribuisce alle Regioni funzioni amministrative e regolamentari. Allo Stato permangono funzioni amministrative concernenti la ricerca e gli interventi di carattere nazionale.</p>	<p>Il D.Lgs.193/97 attribuisce alle Regioni tutte le funzioni amministrative. Allo Stato poche residue funzioni amministrative.</p>	<p>La potestà legislativa diviene di competenza esclusiva delle Regioni. Tutte le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni eccetto quelle che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, sono di competenza degli altri Enti Locali territoriali.</p>
<p>ARTIGIANATO</p> <p>Fonti normative: - articoli 117-118 della Costituzione - DPR 616/1977 - L.59/1997 - D.Lgs.112/1998 - D.Lgs.96/1999 - Legge Costituzionale n.3/2001</p>	<p>Materia di competenza concorrente in cui le Regioni legiferano secondo i principi stabiliti da leggi quadro dello Stato. Quasi tutte le funzioni amministrative sono di competenza delle Regioni e dei Comuni. Allo Stato permangono compiti di vigilanza.</p>	<p>Tranne alcune funzioni statali relative ai prodotti di qualità, tutte le funzioni amministrative, inclusa la istruzione e formazione artigiana, sono di competenza delle Regioni.</p>	<p>La potestà legislativa diviene di competenza esclusiva delle Regioni. Tutte le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni ad eccezione di quelle che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, sono di competenza degli altri Enti Locali territoriali.</p>
<p>COMMERCIO, FIERE E MERCATI.</p> <p>Fonti normative: - articoli 117-118 della Costituzione - DPR 616/1977 - L.59/1997 - D.Lgs.114/1998 - D.Lgs.96/1999 - Legge Costituzionale n.3/2001</p>	<p>Potestà legislativa statale. Con il DPR 616/1977 vengono attribuite alle Regioni la potestà regolamentare e, così come ai Comuni, molte funzioni amministrative. In materia di fiere e mercati le Regioni legiferano con potestà concorrente ed hanno funzioni amministrative relativamente alle manifestazioni di carattere regionale. Lo Stato svolge funzioni amministrative relativamente alle manifestazioni di carattere nazionale o internazionale.</p>	<p>Con la liberalizzazione del commercio le residue competenze amministrative vengono attribuite alle Regioni e ai Comuni. Allo Stato permangono competenze in ordine alla organizzazione di fiere e mercati di carattere internazionale.</p>	<p>La materia è di competenza legislativa esclusiva delle Regioni che hanno anche potestà legislativa concorrente e regolamentare relativamente al commercio con l'estero. Tutte le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni ad eccezione di quelle che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, sono di competenza degli altri Enti Locali territoriali.</p>

segue Tab. R3 POTESTA' LEGISLATIVA E FUNZIONI AMMINISTRATIVE DELLO STATO,
DELLE REGIONI E DEGLI ALTRI ENTI LOCALI. IL PERCORSO DELLA RIFORMA

	Prima della riforma Bassanini	La Riforma Bassanini	La riforma del Titolo V della Costituzione
<p>TURISMO</p> <p>Fonti normative: - articoli 117-118 della Costituzione - DPR 616/1977 - L.59/1997 - D.Lgs.112/1998 - D.Lgs.96/1999 - Legge Costituzionale n.3/2001</p>	<p>Materia di competenza concorrente in cui le Regioni legiferano e regolamentano secondo i principi stabiliti da leggi quadro dello Stato. Con il DPR 616/1977 vengono attribuite alle Regioni e ai Comuni, molte funzioni amministrative. Sono residue funzioni amministrative dello Stato quelle concernenti classificazioni, nulla osta, licenze, promozione all'estero del paese.</p>	<p>Le funzioni amministrative vengono attribuite alle Regioni ad eccezione dei compiti di definizione di principi e obiettivi di carattere nazionale.</p>	<p>Le Regioni hanno in materia la piena potestà legislativa e regolamentare. Tutte le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni ad eccezione di quelle che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, sono di competenza degli altri Enti Locali territoriali.</p>

Le competenze legislative delle Regioni a statuto speciale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

La Costituzione del 1948 riconosceva alle Regioni un diverso grado di autonomia misurabile nella maggiore o minore presenza di limiti, imposti dal legislatore statale, alla loro potestà legislativa. Nella versione originaria, la Costituzione stabiliva per le Regioni due livelli di potestà legislativa: piena, solo per le cinque Regioni a statuto speciale; concorrente o ripartita (ovvero subordinata alla conformità dei principi generali stabiliti dallo Stato in una legge definita "quadro") per le Regioni a statuto ordinario e, se prevista nello statuto speciale, per le cinque Regioni differenziate. Questo comportava che le Regioni a statuto speciale, in alcune materie costituzionalmente definite, avessero riconosciuta la competenza a legiferare in modo autonomo rispetto allo Stato e che le norme da esse stabilite avessero forza superiore alla legge statale. Tale potere legislativo era limitato dal vincolo del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale, anche se deducibili in via interpretativa, degli obblighi internazionali, delle leggi di riforma economica e sociale, dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

Una ulteriore differenza nella potestà legislativa delle due tipologie di Regioni interessava la normativa di attuazione a esse deferita da legge dello Stato (non più prevista nel testo costituzionale modificato dalla riforma del Titolo V). Mentre, per dettato costituzionale, era possibile in sede di legge dello Stato deferire alle Regioni a statuto ordinario la competenza e il mandato di emanare norme applicative che rendessero operativa la disciplina statale sul territorio regionale - con modalità che rispettassero le differenze tra le diverse aree geografiche - per le Regioni a statuto speciale lo Stato poteva effettuare questa delega solo ove lo statuto lo consentiva.

Le modifiche al Titolo V della Costituzione introdotte con la legge Costituzionale n.3/2001 determinano un problema di compatibilità con la riconfermata specialità delle Regioni a statuto speciale e con l'apparato normativo derivante dal vecchio testo costituzionale. L'avvenuto ampliamento dell'autonomia delle Regioni a statuto ordinario ha l'effetto di attenuare la specialità delle Regioni a statuto differenziato poiché anche le Regioni ordinarie godono di una potestà legislativa esclusiva, hanno una piena autonomia finanziaria e statutaria ed è loro consentito di negoziare con lo Stato ulteriori forme e condizioni di autonomia in alcune materie.

Per non sminuire la specialità delle Regioni a statuto speciale in termini di potestà legislativa, la riforma ha previsto una fase transitoria in base alla quale alle Regioni a statuto speciale si applicano le norme che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già presenti negli statuti (cfr. tabelle).

La completa soluzione dei problemi di coerenza tra le nuove competenze legislative attribuite alle Regioni a statuto ordinario e il ribadito riconoscimento della specialità di alcune Regioni in sede di riforma non può essere realizzata se non con l'emanazione di nuovi statuti che incorporino la nuova normativa. In particolare ciò si rende necessario per risolvere il problema della definizione del tipo di competenza - se esclusiva o se concorrente - per le Regioni a statuto speciale rispetto alle nuove materie delegate dalla riforma alle Regioni.

Infatti, se per quelle a statuto ordinario la nuova Costituzione prevede espressamente la competenza ripartita, è dubbio se l'estensione alle Regioni a statuto speciale vada effettuata con lo stesso tipo di potestà legislativa o se invece potrebbe essere introdotta per tutte o per una sola parte delle materie una competenza esclusiva.

Il legislatore è intervenuto sulla rigidità della ripartizione competenza concorrente-esclusiva introducendo con l'art.116 della Costituzione⁷ un elemento di differenziazione che consente alle

Regioni di negoziare con lo Stato gradi maggiori di autonomia in alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e dei beni culturali) e nelle materie di competenza concorrente secondo l'elenco dell'art.117 della Costituzione. L'intento è di ottenere il cosiddetto "regionalismo differenziato" da attuarsi con una procedura spedita di modifica dell'assetto costituzionale (legge dello Stato votata a maggioranza assoluta dei componenti le Camere e non con la più complessa procedura prevista dall'art.138 della Costituzione), sulla base di intese tra lo Stato e le Regioni e con il parere obbligatorio degli Enti Locali minori.

Si può pertanto prevedere che alle Regioni differenziate verrà riconosciuto dallo Stato un maggior grado di autonomia rispetto a quello concordato con le Regioni ordinarie e che la crescita della specialità consisterà nel passaggio, con diverse modalità e livelli, delle materie di competenza esclusiva dello Stato indicate dall'art.117 della Costituzione (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente e dei beni culturali) nell'ambito della competenza ripartita e nella attribuzione alla competenza esclusiva delle Regioni delle materie che l'art.117 della Costituzione elenca nell'ambito della competenza concorrente.

⁷ Art.116: "Ulteriori forme e condizioni di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente alla organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti Locali, nel rispetto dei principi di cui all'art.119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intese tra lo Stato e la Regione interessata".

POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Competenze previste dallo statuto	Competenze acquisite con la L. Cost. 3/2001 sino all'adeguamento del nuovo statuto regionale
POTESTÀ ESCLUSIVA	POTESTÀ ESCLUSIVA
Ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto	Porti e aeroporti di rilievo regionale
Ordinamento degli Enti Locali e delle relative circoscrizioni	Politiche del lavoro (collocamento pubblico e privato)
Agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale	Polizia locale e urbana (prima di competenza concorrente)
Caccia e pesca	Trasporti di interesse regionale
Usi civici	Istruzione e formazione professionale (prima di competenza concorrente)
Impianto e tenuta dei libri fondiari	Miniere, cave e torbiere (prima di competenza concorrente)
Industria e commercio	Istruzione e formazione professionale (prima di competenza concorrente)
Artigianato	Produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Mercati e fiere	POTESTÀ CONCORRENTE
Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni
Turismo e industria alberghiera	Commercio con l'estero
Trasporti su funivie e linee automobilistiche, tramvie e filoviarie, di interesse regionale	Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche
Urbanistica	Tutela e sicurezza del lavoro
Acque minerali e termali	Professioni
Istituzioni culturali, ricreative e sportive, musei e biblioteche di interesse regionale	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi
POTESTÀ CONCORRENTE	Alimentazione
Disciplina del referendum sulla istituzione di nuovi comuni e sulle questioni di interesse regionale	Ordinamento sportivo
Istituzione dei tributi	Protezione civile
Disciplina dei controlli sulla iniziativa popolare e sui referendum sulle leggi regionali	Governo del territorio
Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza	Porti e aeroporti civili
Disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale ed assunzione di tali servizi	Grandi reti di trasporto
Ordinamento delle casse di risparmio, delle casse rurali, degli enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella regione	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali
Istituzione e ordinamento di enti di carattere locale e regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
Miniere, cave e torbiere	Previdenza complementare e integrativa
Espropriazione per pubblica utilità per opere regionali	Ordinamento delle comunicazioni
Linee marittime di cabotaggio tra gli scali della Regione	
Polizia locale urbana e rurale	
Utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni	
Istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria; assistenza scolastica	
Igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, recupero minorati fisici e psichici	
Cooperazione	
Edilizia popolare	
Toponomastica	
Servizi antincendio	
Annona	
Opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali	
POTESTÀ INTEGRATIVA	
Scuole materne, istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica e artistica	
Lavoro, previdenza e assistenza	
Sociale	

POTESTA' LEGISLATIVA DELLA REGIONE SARDEGNA

Competenze previste nello statuto	Competenze acquisite con la L. Cost. 3/2001 sino all'adeguamento del nuovo statuto regionale
POTESTÀ ESCLUSIVA	POTESTÀ ESCLUSIVA
Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale	Commercio (era di competenza concorrente)
Ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni	Industria (era di competenza concorrente)
Polizia locale urbana e rurale	Miniere, cave, torbiere (era di competenza concorrente)
Agricoltura e foreste, piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario	Fiere e mercati
Lavori pubblici di interesse regionale	Politiche del lavoro (collocamento)
Edilizia e urbanistica	Porti e aeroporti di rilievo regionale
Trasporti su linee automobilistiche e tranviarie	Linee marittime e aeree di cabotaggio tra porti e scali della regione (era di competenza concorrente)
Acque minerali e termali	Istruzione e formazione professionale
Caccia e pesca	POTESTÀ CONCORRENTE
Esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni
Esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline	Commercio con l'estero
Usi civici	Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche
Artigianato	Professioni
Turismo, industria alberghiera	Alimentazione
POTESTÀ CONCORRENTE	Ordinamento sportivo
Industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave, saline	Protezione civile
Istituzione e ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale	Governo del territorio
Opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria	Ordinamento delle comunicazioni
Espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere per conto dello Stato	Previdenza complementare e integrativa
Linee marittime e aeree di cabotaggio tra porti e scali della regione	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
Assunzione di pubblici servizi	Valorizzazione dei beni culturali ed ambientali ed organizzazione di attività culturali
Assistenza e beneficenza pubblica	Tutela e sicurezza del lavoro
Igiene e sanità pubblica	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi
Disciplina annonaria	
POTESTÀ INTEGRATIVA	
Istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi	
Lavoro, previdenza ed assistenza sociale	
Antichità e belle arti	
Altre materie previste dallo Stato	

POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE SICILIA

Competenze previste nello statuto	Competenze acquisite con la L. Cost. 3/2001 sino all'adeguamento del nuovo statuto regionale
POTESTÀ ESCLUSIVA	POTESTÀ ESCLUSIVA
Agricoltura, foreste, bonifica	Produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Usi civici	Politiche del lavoro(collocamento)
Industria e commercio	Risorse idriche (prima di competenza concorrente)
Incremento della produzione agricola e industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali	Trasporti locali (prima di competenza concorrente)
Urbanistica	Istruzione professionale
Lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse nazionale	POTESTÀ CONCORRENTE
Pesca e caccia	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni
Pubblica beneficenza e opere pie	Commercio con l'estero
Turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche	Professioni
Regime degli enti locali e delle relative circoscrizioni	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi
Ordinamento degli uffici e degli enti regionali	Alimentazione
Stato giuridico e economico degli impiegati e funzionari della regione, in ogni caso non inferiore a quello dello Stato	Protezione civile
Istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie	Ordinamento sportivo
Espropriazione per pubblica utilità	Previdenza complementare ed integrativa
POTESTÀ CONCORRENTE	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
Comunicazioni e trasporti regionali	
Igiene e sanità pubblica	
Assistenza sanitaria	
Istruzione media e universitaria	
Legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale	
Annona	
Assunzione di pubblici servizi	
Servizi di prevalente interesse nazionale	

POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE

Lo statuto speciale del Trentino Alto Adige nel suddividere le competenze legislative tra Regione e Province (vedi tabella) riconosce a queste ultime un grado di autonomia certamente più marcato. In considerazione di questa ulteriore specificità del Trentino Alto Adige, la valutazione dell'impatto che la riforma costituzionale avrà sullo statuto è di non immediata previsione.

Competenze previste nello statuto	Competenze acquisite con la L. Cost. 3/2001 sino all'adeguamento del nuovo statuto regionale
POTESTÀ ESCLUSIVA	POTESTÀ ESCLUSIVA
Ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto	Produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
	Reti regionali di trasporto
Ordinamento degli enti pararegionali	Aeroporti di rilievo regionale
	POTESTÀ CONCORRENTE
Ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni	Professioni
Espropriazione per pubblica utilità per opere a carico della Regione	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni
Tenuta libri fondiari	Commercio con l'estero
Servizi antincendio	Tutela e sicurezza del lavoro
Ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi
Ordinamento delle camere di commercio	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
Sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative	
Contributi di miglioria a favore di altri enti	Previdenza complementare ed integrativa
POTESTÀ CONCORRENTE	Ordinamento delle comunicazioni
Ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza	
Ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle casse di risparmio e rurali, delle aziende di credito a carattere regionale	
POTESTÀ INTEGRATIVA	
Previdenza e assicurazioni sociali	

POTESTÀ LEGISLATIVA DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

POTESTÀ ESCLUSIVA	POTESTÀ CONCORRENTE	POTESTÀ INTEGRATIVA
Ordinamento degli uffici provinciali e del personale	Polizia locale urbana e rurale	Collocamento e avviamento al lavoro con facoltà di avvalersi degli uffici periferici del Ministero del Lavoro
Toponomastica	Istruzione elementare e secondaria	
Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare	Commercio	
Usi e costumi locali e istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive	Apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori	
Urbanistica e piani regolatori	Controllo sul collocamento	
Tutela del paesaggio	Sicurezza degli spettacoli pubblici	
Usi civici	Esercizi pubblici	
Ordinamento delle minime proprietà culturali	Incremento della produzione industriale	
Artigianato	Utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico	
Edilizia sovvenzionata	Igiene e sanità	
Porti lacuali	Attività sportive e ricreative	
Fiere e mercati		
Opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche		
Miniere, acque termali e minerali, cave e torbiere		
Caccia e pesca		
Apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna		
Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale		
Comunicazioni e trasporti di interesse provinciale		
Assunzione diretta di servizi pubblici		
Turismo e industria alberghiera		
Agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico, consorzi agrari, bonifica		
Espropriazione per pubblica utilità		
Assistenza e orientamento dei lavoratori al collocamento		
Opere idrauliche		
Assistenza e beneficenza pubblica		
Scuola materna		
Assistenza scolastica		
Edilizia scolastica		
Formazione professionale		

POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE VALLE D'AOSTA

Competenze previste nello statuto	Competenze acquisite con la L. Cost. 3/2001 sino all'adeguamento del nuovo statuto regionale
POTESTÀ ESCLUSIVA	POTESTÀ ESCLUSIVA
Ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale	Commercio e Industria(erano di competenza integrativa)
Ordinamento degli Enti Locali e delle relative circoscrizioni	Produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Polizia locale urbana e rurale	Miniere, cave e torbiere
Agricoltura e foreste, zootecnica, flora e fauna, piccole bonifiche, opere di miglioramento fondiario	Politiche del lavoro (collocamento pubblico e privato)
Strade e lavori pubblici di interesse regionale	Aeroporti di carattere regionale
Urbanistica, piani regionali per zone turistiche	Trasporti locali
Funivie e linee automobilistiche locali	POTESTÀ CONCORRENTE
	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni
Acque minerali e termali, acque pubbliche per irrigazione e uso domestico	Commercio con l'estero
Caccia e pesca	Tutela e sicurezza del lavoro
Tutela prodotti tipici	Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche
Usi civici	Professioni
Artigianato	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno alla innovazione per i settori produttivi
Industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio	Tutela della salute
Istruzione tecnico professionale	Alimentazione
Biblioteche e musei	Ordinamento sportivo
Fiere e mercati	Protezione civile
Ordinamento delle guide, scuole di sci, portatori	Ordinamento delle comunicazioni
Toponomastica	Previdenza complementare ed integrativa
Servizi antincendio	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
POTESTA' INTEGRATIVA	Valorizzazione dei beni culturali
Industria e Commercio	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
Istituzione di enti di credito di carattere locale	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
Disciplina della utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico	
Disciplina della utilizzazione delle miniere	
Finanze regionali e comunali	
Istruzione materna, elementare e media	
Previdenza e assicurazioni sociali	
Assistenza e beneficenza	
Igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica	
Antichità e belle arti	
Annona	
Assunzione di pubblici servizi	

Esperienze internazionali di federalismo

La recente riforma costituzionale ha imposto nuovamente la teoria federalista all'attenzione dei commentatori. Una prima possibile classificazione distingue il modello cosiddetto di concertazione da quello competitivo. In termini generali, la distinzione è data dalle modalità di ripartizione dei fondi federali e dallo spazio lasciato ai singoli Stati nel distinguersi dagli altri per livello di servizi e d'imposizione offerti ai propri cittadini.

L'Italia, inoltre, come altri paesi, è interessata da un ulteriore processo per certi versi federativo cioè l'Unione Europea. Mentre si prepara, infatti, a cedere autonomia alle proprie Regioni ha già ceduto parte della propria sovranità nazionale. Questo processo, che finora non sembra avere impegnato il paese in maniera significativa dal punto di vista dell'imposizione di vincoli di destinazione di spesa, lo ha tuttavia coinvolto pesantemente nel processo di risanamento finanziario, nell'adeguamento alle normative europee, ecc., il che lascia in qualche modo prevedere una maggiore importanza del livello centrale dell'Unione con il progredire dei rapporti intracomunitari.

Allo scopo di valutare i possibili modelli da seguire per accettarli in tutto, in parte o rifiutarli, appare utile una breve disamina sulle modalità di applicazione del federalismo, soprattutto fiscale, in alcune significative esperienze internazionali.

AUSTRALIA

Storicamente e culturalmente legata alla Gran Bretagna, l'Australia nasce, come federazione, con l'entrata in vigore del Commonwealth of Australian Constitution Act (1900), formalmente approvato dal Parlamento britannico. Modellata sulla Costituzione USA, l'impostazione federalista australiana prevede tre livelli di governo: il Commonwealth, 6 Stati¹ e una molteplicità di Autonomie Locali, il cui numero si va riducendo in seguito agli accorpamenti fortemente incoraggiati in tempi recenti. Queste ultime non hanno riconoscimento istituzionale e le loro responsabilità sono molto limitate: sostanzialmente la rete stradale, i servizi alla proprietà, culturali e ricreativi. Anche i poteri del Commonwealth sono limitati e riguardano, in particolare, affari esteri, difesa, immigrazione, commercio, circolazione monetaria, assistenza e pensioni. Gli Stati esercitano le competenze che già esercitavano come colonie inglesi: giustizia, ordine pubblico, istruzione (esclusa l'università che è condivisa), sanità (in parte concorrente), infrastrutture e sviluppo urbano, strade e ferrovie, fornitura di elettricità, gas e acqua².

Relazioni intergovernative e capacità di spesa

Il potere impositivo del Commonwealth è limitato dalla Costituzione a tariffe doganali e accise; di queste può utilizzare fino a un quarto degli introiti per i propri scopi. E' inoltre previsto che il Governo centrale presti denaro agli Stati secondo le condizioni ritenute adeguate dal Parlamento³.

Pur avendo avuto un'impostazione iniziale pensata per un governo federale leggero, al momento la stragrande maggioranza degli introiti fiscali è gestita dal Commonwealth e dunque

¹ Vi sono anche 2 territori: Canberra, la capitale, e i Northern Territories che sono, tuttavia, subordinati al Governo centrale anche se autonomi.

² Cfr. Domenicantonio e Pica (2000).

centralizzata. In particolare, dal 1942 esso detiene il monopolio del gettito derivante dalle imposte sul reddito inizialmente motivato da esigenze di sostegno bellico, ma, di fatto, ancora in vigore. A ciò si affianca la limitata discrezionalità sulle imposte indirette legata a sentenze consolidate dell'Alta Corte che stabiliscono che gli Stati non possono raccogliere gettito dalle imposte sulla vendita di beni in quanto vengono considerate imposte indirette⁴. Dopo i primi infruttuosi tentativi di ricorso negli anni settanta, gli Stati hanno man mano consapevolmente aumentato la propria dipendenza dai trasferimenti centrali tanto che nessuno di essi ha applicato l'addizionale sui redditi che pure era concessa⁵. Agli Stati, quindi, che avrebbero dalla Costituzione potere impositivo concorrente generale con la sola eccezione dei dazi doganali e delle accise, resta la partecipazione al gettito dei contributi sociali e a parte delle imposte sulla proprietà. Inoltre, hanno competenza esclusiva su imposte di bollo, tasse sulle concessioni, sul gioco d'azzardo e sui servizi di base forniti dalle imprese pubbliche.

Perequazione fiscale

La perequazione è affidata alla Commonwealth Grants Commission (CGC) che si preoccupa di fornire a ciascuno Stato i mezzi⁶ per essere in grado di offrire uno standard medio nel livello dei servizi senza che il proprio sforzo fiscale vari considerevolmente in rapporto a quello degli altri Stati. Questo meccanismo esplicita il rispetto del principio dell'"equità nella diversità". Equità significa mettere ciascuno Stato in condizione di fornire servizi dello stesso livello qualitativo offerto dagli altri senza dover imporre un carico fiscale maggiore. Il rispetto della diversità invece implica che ogni Stato deve essere libero di scegliere il livello e l'ampiezza dei servizi che vuole offrire, o decidere di cambiarlo, indipendentemente da ciò che fanno gli altri.

Tuttavia sebbene la CGC non possa, e non voglia, interferire con la politica fiscale, il meccanismo di calcolo ai fini dell'equalizzazione finisce per influenzare le strategie fiscali e, in misura limitata, per incoraggiare le distorsioni. Ciò ha prodotto una tendenza all'armonizzazione delle aliquote poiché gli Stati con maggiori proventi fiscali sono poi svantaggiati nella ripartizione. Per tali ragioni, il sistema è stato recentemente (1999) sottoposto a revisione⁷.

L'Australia è nel complesso un paese molto accentrato⁸ come appare evidente considerando il

³ Per facilitare tale funzione è stato istituito, nel 1923, l'Australian Loan Council, riconosciuto dalla Costituzione nel 1927, che ha potere di controllo sugli ammontari, i termini e le condizioni dei prestiti agli Stati e, in generale, sugli investimenti nel settore pubblico. Ad esso si affianca la Commonwealth Grants Commission (istituita nel 1933) che svolge funzioni consultive per il governo centrale relativamente alle richieste di prestito dei singoli Stati.

⁴ Gli Stati riscuotono, invece, le imposte sulla proprietà fondiaria ad eccezione di quelle derivanti da minerali *offshore* che sono condivise.

⁵ Cfr. Walsh (1999).

⁶ Per una spiegazione dettagliata del metodo di calcolo utilizzato si rimanda a *Commonwealth Grants Commission* (2001).

⁷ Le principali innovazioni sono state: 1) l'inserimento di una aliquota IVA del 10% su tutto il territorio (modificabile solo con l'unanimità degli Stati, del Commonwealth e delle Camere) i cui proventi verranno utilizzati per l'abolizione di un'analoga imposta federale e per la riduzione di alcune imposte statali e 2) l'abolizione dei *Financial Assistance Grants* (FAGs) e dei *Revenue Replacement Payments* (RRPs), trasferimenti sostitutivi delle tasse su alcol, tabacco e petrolio introdotti nel 1997 a seguito della dichiarata incostituzionalità dell'imposizione di queste imposte da parte degli Stati e il conseguente passaggio di questo gettito al Governo centrale.

rapporto tra spese dei Governi centrali e PIL. Il Commonwealth in pratica preleva quasi 3/4 del gettito e realizza oltre il 50% della spesa pubblica complessiva. Ne deriva che il dibattito sul federalismo in Australia si lega sempre più alle modalità di redistribuzione tra le Province.

BELGIO

Il Belgio rappresenta una particolarità assoluta nel panorama dei sistemi federali. Esso è, infatti, l'unico esempio in cui da uno Stato unitario si è passati a uno federale.

A seguito della riforma costituzionale del 1993, esso comprende cinque livelli di autorità: il Governo federale, le Comunità, le Regioni, le Province e i Comuni.

La redistribuzione dei poteri ha seguito due grandi linee che si concretizzarono nel 1970, quando si volle mediare tra la richiesta sostenuta dalla maggioranza fiamminga, della creazione di Comunità che si occupassero di aspetti linguistici, culturali e in sostanza etnici e quella dell'élite francofona (Valloni e Bruxelles) di un decentramento volto alla tutela d'interessi prettamente economici attraverso la Costituzione di organismi regionali. Le Regioni tuttavia vennero realizzate solo nel 1980⁹ (ad eccezione della Regione di Bruxelles capitale realizzata nel 1987) e ricevettero la maggior parte delle competenze che ancor oggi esercitano. Nel 1987, le Regioni hanno ricevuto competenza anche nei lavori pubblici e nelle comunicazioni e, in seguito, trasferimenti finanziari importanti tramite la Legge speciale di finanziamento (1989).

Relazioni intergovernative e divisione delle competenze

In sostanza, le Regioni godono di competenze territoriali generali quali lo sviluppo economico, il commercio estero, l'occupazione, l'ambiente, la gestione del territorio nazionale, la gestione degli alloggi, i trasporti, le infrastrutture e la supervisione sulle Province e sulle Comunità. Le Comunità dispongono, invece, di competenze legate all'individuo come la cultura, l'insegnamento, la radio e la televisione, la medicina curativa e preventiva, l'assistenza sociale. Accade quindi, ad esempio, che nella Regione bilingue di Bruxelles le diverse Comunità organizzino autonomamente l'insegnamento nelle lingue rispettive.

La ratifica dei Trattati internazionali richiede l'approvazione anche dei Governi e dei Parlamenti comunitari e regionali. Inoltre, sia le Comunità che le Regioni possono stipulare Trattati internazionali nelle materie di loro competenza.

Non esiste gerarchia delle norme. I conflitti di competenza tra i diversi livelli di governo sono sottoposti alla Corte di Arbitrato, se riguardano una decisione legislativa, o al Consiglio di Stato, se relativi a una questione amministrativa. I conflitti d'interesse sono invece sottoposti ad un Comitato di concertazione, che riunisce i governi comunitari, regionali e quello federale.

Per quanto riguarda l'esercizio delle materie comunitarie, nei Consigli per la Cultura e l'Istruzione europei, siede a rotazione il ministro di una delle Comunità, che parla in nome del Belgio e delle tre Comunità. Per le materie di competenza concorrente, ad esempio i trasporti, sono invece i ministri federali, accompagnati da un ministro regionale, a rappresentare il paese.

⁸ Ciò è evidente anche da un punto di vista legislativo. La Costituzione, infatti, statuisce la precedenza del Governo federale in ogni area di conflitto di competenza (art.109).

⁹ I gruppi linguistici operavano all'interno del Parlamento tramite le leggi sulla maggioranza speciale e il "campanello d'allarme" (*sonnette d'alarme*): se uno di essi si sentiva minacciato da un progetto di legge poteva proporre una mozione per sospenderne l'approvazione e il Consiglio dei Ministri era tenuto a esprimere un parere alla Camera entro trenta giorni.

Le decisioni di spesa sono assunte in buona parte dal Governo centrale (quasi il 70% della spesa pubblica) e dall'Office national de la sécurité sociale che si occupa specificatamente della protezione sociale. Di conseguenza anche la maggior parte delle entrate sono federali. Del resto, la Loi spéciale de financement (1989) prevede che Regioni e Comunità non possano introdurre imposte che incidano su imponibili già gravati dal Governo centrale. Le Comunità, poi, non hanno una propria autonomia fiscale: anche se ricevono, dal 1992, la totalità dei canoni radiotelevisivi¹⁰ non possono tuttavia manovrarne l'ammontare; dal 1994 la quota sulle imposte delle persone fisiche di loro competenza è allineata progressivamente alla crescita del PIL. Le Regioni possono, invece, con il consenso federale applicare aumenti o riduzioni all'aliquota IRPEF nel limite del 3,25%. Tuttavia nessuna Regione ha finora esercitato questo diritto.

Ne deriva che la principale fonte di finanziamento di Regioni e Comunità sono i trasferimenti federali. Le Comunità, in particolare, sono sostenute per circa i due terzi da partecipazione al gettito IVA, mentre le Regioni dipendono dalla partecipazione all'IRPEF che, dal 1994, è indicizzata alla crescita del prodotto nazionale lordo.

L'indebitamento delle Regioni

La legge dell'89 prevedeva un finanziamento massimo dell'85,7% alle Regioni da parte dello Stato, l'importo rimanente dovendo essere reperito tramite indebitamento. In tal modo si cercava di imporre un taglio delle spese cedendo competenze senza trasferire i finanziamenti corrispondenti. L'indebitamento dei singoli enti, che altrimenti rischierebbe di compromettere gli equilibri di finanza pubblica complessivi, è monitorato dal Conseil Supérieur des Finances le cui indicazioni rappresentano un segnale importante per il mercato. Per questa ragione, le Regioni preferiscono non discostarsene perché ciò significherebbe affrontare un maggior costo per interessi. Tuttavia il Consiglio non dispone di strumenti di sanzione, essendo semplicemente previsto che il Governo federale possa limitare la capacità di indebitamento delle Regioni per un periodo massimo di due anni, sulla base delle indicazioni del Consiglio e dopo aver consultato le Regioni interessate. Finora tale procedura non è mai stata attivata e, nello stesso tempo, il Belgio è riuscito a centrare gli obiettivi comunitari.

Ciò che spicca nel sistema federale belga è il tentativo di realizzare uno schema generalmente condiviso con conseguente ipertrofia istituzionale.

CANADA

L'esperienza canadese è alquanto lontana da quella italiana, sottoposta com'è a forti spinte secessionistiche da parte della minoranza francofona della provincia del Quebec¹¹ riconducibili all'esistenza di comunità con radici storiche, linguistiche e culturali fortemente differenti.

Il sistema comprende 10 Province (e due Territori¹²) e circa 5.000 Enti Locali.

¹⁰ Il recente accordo di San Polycarpe (gennaio 2001) ha trasferito questo gettito alle regioni.

¹¹ Il Quebec è stato riconosciuto autonomo con gli Accordi di Charlottetown nel 1992 che gli garantiscono almeno il 25% dei seggi nella House of Commons. Orientamento ribadito, dopo il referendum del 1995, da una risoluzione della House of Commons e del Senato.

¹² Si tratta dei Northwest Territories e dello Yukon che hanno proprie forme di governo. Essi sono stati creati con legge federale e sono paragonabili alle Province per i poteri e l'autonomia di cui godono. Dal 1° aprile 1999, i Northwest Territories si sono scissi e la parte orientale ha assunto il nome di Nunavut.

Gli istituti fondamentali erano in parte già presenti nella Costituzione¹³ del 1867 (modificata nel 1982) e in parte sono stati introdotti dagli accordi che, a partire dal 1940, vengono periodicamente (per prassi ogni cinque anni) raggiunti tra il Governo federale e quelli provinciali variando lo schema costituzionale. Questi fiscal agreements possono essere multilaterali o anche solo bilaterali e vengono recepiti con legge federale. Essi determinano i criteri per i trasferimenti alle Province (cash and tax transfers), individuando i tributi il cui gettito è assunto a base di riferimento, le quote spettanti alle Province e i criteri per la loro determinazione.

Relazioni intergovernative

Nel mantenere l'equilibrio tra i diversi livelli di governo, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Corte Costituzionale con la sua attività interpretativa. Il principio secondo cui il Parlamento e gli organi legislativi provinciali sono ciascuno sovrano nelle proprie legislazioni (Committee's legacy) è stato da essa più volte ribadito per contrastare le tendenze centralistiche del Governo federale.

Modifiche informali agli equilibri tra i due livelli di governo sono state legate a cause storiche. Ad esempio, vi è stato un maggiore intervento nel sociale a seguito della "grande depressione" e una maggiore centralizzazione durante le guerre. In generale, il Governo federale non ha utilizzato spesso i poteri eccezionali conferitigli dalla Costituzione del 1867. Il potere di decidere circa la spesa (spending power) gli ha, tuttavia, permesso di ampliare la propria sfera d'influenza in materie non di propria competenza. Le Province si finanziano quasi completamente con tributi propri: ciò determina un elevato livello di concorrenzialità orizzontale (soprattutto sulle imposte sul consumo e sulle società) e verticale (variando l'addizionale provinciale dell'imposta sulle persone fisiche)¹⁴.

Tuttavia, essendo molto ampia la differenza tra Province in termini di base imponibile, essa è bilanciata da un forte sistema redistributivo basato su trasferimenti generali - il cosiddetto Representative Tax System¹⁵ - e su co-finanziamenti specifici interamente a carico del Governo federale.

L'equalizzazione è stata sancita dalla riforma costituzionale del 1982 che dedica un'intera sezione all'equità economica e fiscale delle Province. Il riferimento è, in particolare, alla fornitura di servizi pubblici essenziali di qualità "adeguata" (reasonable) e comparabile ai livelli forniti dalle altre Province. Il fondo di perequazione ha un tetto collegato alla crescita del PNL (nel 1999 pari all'1,04%) e i trasferimenti sono rapportati alla capacità fiscale media di 5 Province (Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan e British Columbia). Altri importanti trasferimenti sono invece collegati al Canada Health and Social Transfer che viene utilizzato per sanità, servizi sociali e istruzione universitaria.

Nel complesso, il sistema coniuga una forte autonomia con una decisa redistribuzione.

¹³ In effetti, si tratta del *British North America Act* che istituiva una Confederazione delle allora 4 Province che rimanevano, come tuttora sono, un possedimento del *Commonwealth* inglese.

¹⁴ La variabilità riguarda sia le aliquote che gli scaglioni. A titolo di esempio si consideri che l'Ontario ha una prima aliquota (7.412-30.814 \$) a 6,2% contro l'11,5% (8.000-30.000 \$) del Saskatchewan. A queste aliquote si somma il 16% (7.412-30.754 \$) del Governo federale.

¹⁵ Tale sistema è teso a realizzare una sorta di equalizzazione del gettito pro capite all'aliquota standard per ogni Provincia.

Uno dei problemi che sta emergendo con maggior vigore è dato dai rapporti tra Comuni e Province, a causa della concentrazione della gran parte della popolazione nelle aree metropolitane. I Comuni, infatti, privi di autonomia finanziaria¹⁶, non riescono a soddisfare le richieste della popolazione locale, ma, essendo la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Province definita dalla Costituzione, e quindi sottoposta a un procedimento di revisione più complesso rispetto a quello ordinario, l'attuale assetto, che demanda l'intera disciplina della finanza comunale esclusivamente alla legislazione provinciale, appare difficilmente modificabile. Questo anche perché le Province sono restie a riconoscere autonomia finanziaria ai Comuni, anche se di grandi dimensioni.

GERMANIA

Nell'impostazione federale tedesca è evidente la spinta storica verso l'unificazione della nazione che si rispecchia nel voler fornire a tutti i cittadini lo stesso standard di servizi pubblici. Ciò era favorito, d'altronde, da una sostanziale uniformità nel livello economico delle varie Regioni.

La configurazione istituzionale odierna è un tipico esempio di federalismo concertativo, esplicitamente sancito dalla Costituzione (art. 106): "il fabbisogno del Bund e quello dei Länder devono essere temperati reciprocamente [...] per mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale".

Ne deriva una forte ripartizione sia verticale che orizzontale da parte degli Enti Territoriali con maggiori disponibilità verso quelli finanziariamente più deboli e, in linea di massima, ciò avviene senza imporre particolari vincoli di destinazione.

Vi sono pochi tributi di esclusiva competenza di ciascuno dei tre livelli di governo dal momento che essi vengono in larga parte condivisi e il gettito ripartito¹⁷. Le quote delle imposte sui redditi spettanti ai diversi livelli di governo sono rigidamente descritte nella Costituzione; l'elemento flessibile è rappresentato dalla ripartizione verticale dell'IVA tra Stato centrale (Bund) e Regioni (Länder), che deve ricevere l'approvazione della Camera alta (Bundesrat), ed è su questa relazione che si agisce per rapportare la capacità finanziaria agli oneri sostenuti rispettivamente dal Bund e dai vari Länder.

Perequazione fiscale

Il sistema di equalizzazione, a grandi linee, si articola su due livelli. Dopo aver assegnato il gettito ai Länder in base alla provenienza, ha luogo una prima redistribuzione di gettito federale (soprattutto dell'IVA) tra gli Stati più svantaggiati (attualmente quelli dell'Est). Dopodiché si

¹⁶ In particolare, i Comuni sono sottoposti a un controllo severo dei propri bilanci da parte delle Province. Queste ultime invece, non subiscono lo stesso tipo di restrizioni da parte del Governo federale essendo responsabili del finanziamento di eventuali disavanzi.

¹⁷ Si tratta in particolare di: imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito da lavoro dipendente, imposta sui redditi da capitale, imposta sui redditi delle persone giuridiche, imposta sul valore aggiunto. A livello legislativo le regole fiscali sono uniformi e fissate in massima parte a livello centrale, anche se approvate dal Bundesrat. I Comuni hanno una limitata capacità impositiva. Essi concorrono con gli Stati ad amministrare le tasse diverse da dogane, monopoli e imposte federali. Le tasse non condivise sono scarse: 15% del totale per il Bund, 5% per gli Stati. Le imposte più importanti (sui redditi personali e d'impresa) sono divise al 50% tra Bund e Länder, come stabilito dalla Costituzione (art.106).

calcola la capacità fiscale di ogni Stato in rapporto ai suoi bisogni finanziari (Finanzbedarf), calcolati sulla base del gettito fiscale procapite dell'intero paese, e si procede all'equalizzazione in senso stretto attraverso la cessione/riscossione da parte dei Länder in surplus/deficit, portando gli Stati più poveri al 95% del Finanzbedarf (a questa percentuale si è giunti con riforme successive). Alla fine, lo Stato federale interviene con ulteriori integrazioni che portano alla copertura del 99,5% delle esigenze finanziarie. Ciò avviene tramite trasferimenti specifici destinati ora in massima parte agli Stati dell'Est¹⁸, ma anche a Stati piccoli con alti costi amministrativi come Bremen e Saarland.

Tali trasferimenti sono sensibilmente aumentati con la riunificazione mentre prima costituivano solo una parte modesta.

E' evidente che un sistema di questo tipo, oltre a incentivare comportamenti opportunistici dei singoli Stati, disincentiva quelli più virtuosi o volenterosi dall'applicare nuove imposte e insieme rende difficile per i cittadini verificare la corrispondenza tra imposte versate e servizi ricevuti.

Relazioni intergovernative

I Länder, possono comunque influenzare la politica fiscale nazionale tramite i propri rappresentanti nel Bundesrat¹⁹. In particolare, è prevista l'approvazione di tale Camera per le leggi tributarie, per le percentuali di divisione del gettito dell'IVA tra i diversi livelli di governo e per i trasferimenti perequativi. Inoltre, anche la politica economica decisa dalla Camera bassa (Bundestag) viene discussa e sottoposta all'approvazione del Bundesrat. Si potrebbe quindi dire che in Germania, pur mancando una forte autonomia fiscale e finanziaria delle singole Regioni, ne esiste tuttavia una del sistema regionale nel complesso.

Inoltre, tutti i livelli di governo partecipano al Consiglio di programmazione finanziaria (Finanzplanungsrat) che si occupa di coordinare la politica finanziaria comune e di fornire al Governo centrale le informazioni necessarie per assicurare la stabilità, ma le cui indicazioni non sono vincolanti. A esso si affianca una Commissione per il debito pubblico che coordina l'emissione di debito dei vari livelli di governo. Tuttavia anche le decisioni di quest'ultima non sono vincolanti e lo Stato centrale non ha il potere di imporre restrizioni all'indebitamento degli Stati, anche se tali limitazioni sono previste dai singoli statuti che li vincolano "agli investimenti programmati", concetto peraltro abbastanza vago. Il problema si è posto con evidenza nel caso di Saarland e Bremen, Stati piccoli con forti spese amministrative, che hanno addirittura rifiutato esplicitamente di ridurre il proprio debito in ciò assecondati dalla Corte Costituzionale che ha imposto al Bund di offrire loro un programma di salvataggio tramite trasferimenti speciali fino al 2003, il che potrebbe creare un precedente pericoloso per gli Stati dell'Est. Questi ultimi, partiti da un livello zero di rapporto debito/PIL nel 1990, hanno rapidamente raggiunto quota 70% del debito pro capite della Germania Ovest e non sussistono particolari ragioni per presagire

¹⁸ A tale scopo è stato istituito uno specifico fondo "Costruire ad Est", ma lo scarto tra le due Germanie era talmente elevato che garantire esattamente gli stessi standard ha comportato costi notevoli: alla fine del 1996, erano stati trasferiti alla Germania dell'Est una quota annuale pari al 6,3% annuo del PIL (OCSE).

¹⁹ Tutte le leggi che riguardano i Länder sono sottoposte all'approvazione del Bundesrat i cui membri sono nominati e revocati dai governi territoriali locali. La maggioranza potrebbe, quindi, essere diversa rispetto all'altra Camera che è invece elettiva. Per favorire la concertazione tra i due rami è stata istituita allora una apposita Commissione di conciliazione (Vermittlungsausschuss).

un'inversione di tendenza. Inoltre, il fatto che gli Enti Locali, più che all'emissione di titoli, si affidano al prestito bancario gestito da banche locali, aumenta il pericolo di pressioni politiche locali all'aumento della spesa.

Non sono mancate proposte per ridurre il numero dei Länder o spostarsi verso un modello più competitivo, non tanto sul piano dell'autonomia finanziaria o per la possibilità di variare le aliquote regionali allo scopo di influenzare gli investimenti, quanto per procedere, ad esempio, a un maggiore decentramento delle responsabilità di accertamento fiscale, al momento interamente addossata al Bund, cui fa capo l'intero sistema fiscale amministrativo (escluse dogane e monopoli).

SPAGNA

Con la Costituzione del 1978, è stato avviato in Spagna un processo di decentramento politico e amministrativo che ha portato alla nascita dello Stato delle Autonomie, formato da 17 Comunidades Autonomas²⁰. Il sistema è stato successivamente modificato con i Patti Autonomisti del 1992 e con i Patti di governabilità del 1996.

Storicamente, tuttavia, la Spagna, è nata come stato accentrato. Solo alcune Regioni, infatti (Catalogna, Galizia, Valencia, Navarra, Andalusia, Canarie e Paesi Baschi), possedevano una propria "coscienza regionale" forte, con lingua e costumi propri e dunque aspirazioni autonomiste (come in Italia quelle che sono diventate le Regioni a statuto speciale).

La Costituzione distingueva tra nazionalità e Regioni e lasciava a ciascuna Comunità Autonoma l'elaborazione di un proprio statuto di autonomia su misura, mantenendo alcune competenze specifiche allo Stato centrale. Nacquero quindi, tra il 1979 e il 1983, le diciassette Comunidades Autonomas ognuna con un proprio statuto, Parlamento e Consiglio del Governo. Le sette Autonomie cui si è accennato prima, hanno assunto maggiori competenze come sanità e giustizia. Tra queste le più avanzate sono le regioni basca e catalana che hanno anche una polizia propria²¹. Le altre dieci hanno seguito un percorso più lento che stanno attualmente completando.

In Spagna non esiste subordinazione gerarchica o coordinazione paritaria, l'unica tecnica di articolazione federale è la via giurisdizionale (che in molti altri paesi, come anche in Italia, è invece residuale) che si esplicita nel Tribunale Costituzionale.

La rappresentanza delle Comunidades in Senato è, infatti, minima ed esse possono quindi difendere effettivamente i propri interessi solo ricorrendo al Tribunale Costituzionale. Allo stesso modo, il ricorso costituzionale è l'unico mezzo con cui lo Stato centrale può limitare gli eccessi di competenza delle Comunidades. Il Tribunale è quindi l'organo di controllo con maggiori attribuzioni pratiche²²: definizione delle competenze, questioni di costituzionalità sollevate dai giudici e dai tribunali, ricorsi diretti di incostituzionalità contro le leggi dello Stato e delle

²⁰ A queste si aggiungono le due Città autonome di Ceuta e Melilla.

²¹ Più precisamente le Comunità autonome si dividono in tre gruppi: le "art.143" con competenza su foreste, agricoltura, bestiame, urbanistica, strade, porti e aeroporti non commerciali, sfruttamento delle acque e irrigazione, fiere locali, turismo, promozione sportiva e culturale tradizionale; le "art.151" che, oltre alle materie di cui all'art.143, gestiscono l'istruzione (a tutti i livelli) e la sanità e le Comunità "foral" che incassano anche tutte le tasse sul territorio, incluse quelle nazionali e sono solo i Paesi Baschi e la Navarra. Si tratta di Regioni che hanno mantenuto il regime decentralizzato di cui godevano sotto la dittatura di Franco. Parte delle imposte viene restituita al Governo centrale in proporzione a quanto quest'ultimo spende per i servizi nelle due Regioni e a livello nazionale.

Comunidades, conflitti di competenza territoriale e ricorsi proposti da privati nei confronti dell'attività di poteri pubblici per violazione dei diritti fondamentali. Esso regola, quindi, l'articolazione istituzionale spagnola fra Governo e organismi decentrati. Forse per questo, fin dall'inizio, le sue sentenze non hanno preso esclusivamente di mira la risoluzione delle singole controversie concrete, ma un'esposizione delle linee generali del sistema.

L'autonomia delle Comunidades, del resto, riduce notevolmente la possibilità di controllo gerarchico da parte dello Stato anche se, per alcune materie, le Comunità devono agire nel quadro normativo statale. Ma per altre materie, sancite dal testo Costituzionale, esse si muovono in maniera del tutto autonoma anche se in larga parte l'ampliamento delle competenze²³, previsto dall'art. 148 della Costituzione è rimasto inattuato.

Relazioni intergovernative

Dal punto di vista finanziario, è concessa l'autonomia regionale senza però giungere ad un vero e proprio federalismo fiscale²⁴ fatto salvo il principio costituzionale di solidarietà e la predominanza dell'interesse statale. Le risorse proprie delle Comunidades sono costituite da partecipazioni alle entrate dello Stato, imposte proprie, contributi speciali e rendite patrimoniali²⁵. Lo Stato può assegnare fondi aggiuntivi alle Comunidades Autonomas in relazione al volume delle attività da loro svolte e in funzione del livello minimo della prestazione di servizi. Un apposito fondo di compensazione (Fondo de compensación interterritorial) viene destinato alla correzione degli squilibri e delle disparità economiche e viene ripartito dal Parlamento, ma gli importi sono abbastanza modesti: nel 1998, pari al 2% del totale delle entrate delle Comunità in confronto all'8,6% proveniente dal Fondo Regionale per lo Sviluppo dell'Unione Europea. In generale, circa il 75% delle dotazioni finanziarie delle Regioni viene dal Governo centrale.

In sintesi, le principali caratteristiche del sistema sono la natura "dal basso" del decentramento, in quanto sono le singole Comunidades a richiedere il trasferimento di competenze, e la conseguente variabilità delle attribuzioni che possono essere negoziate con lo Stato centrale. Da ciò deriva la possibilità di concorrenza tra Regioni.²⁶ Le relazioni tra Stato centrale e Comunità Autonome sono gestite attraverso le conferenze settoriali e gli accordi intergovernativi. Ogni conferenza,²⁷ che ha funzioni sia consultive sia deliberative, è composta dal Ministro e dagli assessori competenti delle 17 Comunità. Negli accordi intergovernativi lo Stato definisce un

²² Un comunicato stampa governativo del 9 luglio 1999 informava che, dal 1978, la Corte Costituzionale era stata chiamata a dirimere circa 1.000 conflitti di competenza.

²³ Si tratta di competenze molto ampie: dalla modifica dei confini degli Enti Locali minori (municipi) alla regolamentazione e gestione del turismo, artigianato, sanità e assistenza sociale, agricoltura, gestione delle infrastrutture (porti, aeroporti, ferrovie) e indirizzi generali di programmazione economica (con la supervisione centrale).

²⁴ Il 27 luglio 2001 è stato ratificato un accordo sottoscritto da tutte le Comunità con lo Stato centrale che sancisce una maggiore autonomia fiscale per le Regioni: la quota spettante delle imposte sul reddito raccolte nel territorio viene portata dal 30 al 33%, l'intero gettito su registrazioni ed elettricità, il 35% dell'IVA e il 40% delle imposte su tabacchi alcol e idrocarburi e maggiori competenze su altre imposizioni (tasse di successione, sulla proprietà...).

²⁵ La Costituzione consente a tutti i livelli di Governo di imporre tasse, tuttavia la *Ley organica de financiación de las Comunidades autónomas* (1980) stabilisce che le Comunità non possono duplicare imposte locali o del livello centrale.

programma generale d'intervento e poi negozia con le Comunità le modalità di partecipazione, anche finanziaria.

La riforma dell'Amministrazione periferica dello Stato s'ispira al modello tedesco e prevede la riduzione dell'apparato amministrativo statale all'esercizio delle sole competenze esclusive dello Stato (difesa, relazioni internazionali, sicurezza, politica economica e monetaria).

In Spagna, come in Belgio, è prevista la presenza di rappresentanti delle Comunità Autonome nella delegazione che partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, quando si discutono materie che riguardano le loro competenze.

In generale, lo sviluppo delle Autonomie Locali territoriali ha assunto in Spagna le caratteristiche di un processo di federalizzazione, sia per il grado di decentramento raggiunto, ma soprattutto per la natura dei rapporti fra Stato e Comunità Autonome. La forza politica dei partiti regionali, ha stimolato in modo determinante la negoziazione con lo Stato centrale e ha portato a livelli elevati di autonomia per tutte le Comunità.

Nel complesso, la nozione di Stato federale in Spagna risulta abbastanza confusa. La stessa Costituzione non definisce la forma dello Stato²⁸ e il decentramento ha seguito più motivi storici e culturali che economici. Questa mancanza di chiarezza nella legge fondamentale legata alla necessità di mediare caso per caso le diverse spinte a cui il sistema era sottoposto ha condotto a una eterogenea distribuzione dei poteri, che in parte la Corte Costituzionale ha contribuito a risolvere. In particolare, l'incertezza ha condotto a duplicazioni di spesa soprattutto per quanto riguarda il trasferimento delle risorse umane.

La revisione del 2001, avviata già nel 1996, sembra comunque avere impresso un'ulteriore spinta verso un modello federale attraverso il conferimento di maggiori fondi e responsabilità di spesa alle Regioni.

STATI UNITI D'AMERICA

Il sistema federale statunitense, il più antico oggi esistente, si estrinseca in 50 Stati²⁹, ognuno dei quali si articola in molteplici autorità locali: nel complesso, vi sono circa 90.000 amministrazioni d'interesse pubblico locale, tra cui 3.000 contee, 18.000 municipalità, 17.000 townships, 13.000 distretti scolastici e 35.000 distretti speciali. Ciò può apparire paradossale visto che si tratta di un'amministrazione tradizionalmente avversa alla burocrazia.

Relazioni intergovernative

Gli Stati Uniti costituiscono il tipico modello di divisione verticale del potere. Ciò significa

²⁶ La Costituzione spagnola permette lo sviluppo di due diversi livelli di autonomia: ordinario ed elevato (trascorsi cinque anni dall'approvazione dello statuto). Il primo riguarda: agricoltura, foreste, pesca allevamento; alloggi, urbanistica, territorio; trasporti ed opere pubbliche; ambiente e risorse idriche; beni culturali; artigianato e promozione economica; assistenza sociale, igiene e salute pubblica; sport e turismo; organizzazione delle istituzioni di autogoverno e organizzazione territoriale degli Enti Locali. Il secondo: istruzione; sistema scolastico e universitario; sanità, assistenza medica e farmaceutica.

²⁷ Fra le più importanti sono da citare quelle sulla politica fiscale e finanziaria, sulla sanità, sull'educazione e sugli affari europei.

²⁸ Anzi, l'art. 145 Cost. specifica che "In nessun caso è ammessa la federazione delle Comunità Autonome".

²⁹ A questi vanno aggiunti il District of Columbia e territori come Puerto Rico, le Virgin Island e le Northern Marianas.

che ogni livello di governo ha proprie responsabilità e controlla le sue entrate avendo potere impositivo autonomo (tranne che le tasse sulle navi e le importazioni, artt. 9 e 10 della Costituzione). Accade, anzi, che i diversi livelli incidano sulla stessa base imponibile³⁰ e anche che vi siano sovrapposizioni nelle diverse attività pubbliche.

Questa impostazione era già nell'iniziale progetto dei padri fondatori, ma con il passare del tempo il ruolo dello Stato federale è andato ampliandosi. Tendenzialmente esso si occupa della difesa, dell'assistenza sociale e degli interessi sul debito pubblico (nel complesso le tre voci rappresentano circa l'80% della spesa pubblica federale); la quota restante è spesa per trasferimenti agli Enti Locali, di norma legati allo stesso tipo di uscite (una parte sostanziosa va anche all'istruzione). Tuttavia, si è assistito a una tendenza verso l'accentramento, particolarmente evidente nei periodi successivi alle due guerre mondiali. Il 16° emendamento (1913), ad esempio, ha concesso al Governo federale di tassare i redditi, potere prima esclusivamente riservato agli Stati.

I rapporti tra i due livelli sono regolati da quattro principi costituzionali³¹: la *supremacy clause*, secondo cui la legge federale prevale su quella statale negli ambiti di legislazione concorrente; la *necessary and proper clause*, che concede libertà praticamente illimitata al Congresso nel salvaguardare interessi costituzionalmente garantiti; l'assegnazione al Congresso del *taxing e dello spending power* necessario alla garanzia degli interessi costituzionali e, infine, il *commerce power* che consente alla federazione di legiferare in ambiti di competenza statale se si tratta di tutelare i flussi commerciali interni alla federazione. Sfruttando quest'ultima clausola, il governo federale può quindi intervenire in molti campi di competenza statale³².

La tendenza all'accentramento si è manifestata a partire dall'inizio del secolo ed è coincisa con l'aumento della spesa pubblica in rapporto al PIL che, in qualche modo, ha legittimato un maggiore intervento federale. La Corte Suprema ha sancito tale orientamento con due storiche sentenze: una del 1936 (*US contro Butler*), che stabilisce che il Governo federale può spendere risorse per il "benessere generale dell'Unione", e l'altra, del 1985 (*Garcia contro San Antonio Metro Transit Authority*) in cui si osserva che non "esistono definizioni a priori di sovranità dello Stato" e che comunque i singoli Stati possono limitare l'autorità federale solo con riferimento all'elezione dei membri del Parlamento e del Presidente.

Al Governo federale sono riservate, in via esclusiva, materie quali: la difesa, la politica estera e i programmi spaziali, il commercio estero e tra Stati, i servizi postali, la moneta, pesi e misure, brevetti e diritti di riproduzione, nonché alcuni aspetti della lotta alla criminalità. In alcuni casi, il Governo interviene anche in alcune funzioni locali, come la protezione e prevenzione incendi, musei e biblioteche locali, regolamenti di zona, ecc.

Così, ad esempio, l'imposta sui redditi delle società è assegnata al Governo federale e agli Stati, le imposte sulla proprietà sono riservate ai livelli statali e locali, mentre tutte le altre entrate, come l'imposta personale sul reddito delle persone fisiche, o l'imposta specifica sui carburanti, sono utilizzate da tutti i livelli di governo. Al Governo federale è riservato, in via esclusiva, il prelievo fiscale sul commercio con l'estero.

³⁰ Ad esempio nello Stato di New York l'imposta sul reddito delle persone fisiche è federale, statale e comunale.

³¹ Nel 1959, è stata istituita un'apposita *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, agenzia indipendente, per rafforzare la cooperazione tra i diversi livelli di governo.

³² Cfr. *Commission sur le déséquilibre fiscal* (2001).

Gli Stati, pur effettuando circa il 40% della spesa stanno tuttavia perdendo il controllo sulla leva fiscale e sulla raccolta di risorse in modo indipendente dal Governo centrale. Nel 1998, la raccolta fiscale statale ammontava a circa il 32% del gettito totale (soprattutto proveniente dall'IVA, imposta di competenza interamente statale e locale).

Il Governo federale realizza soprattutto (circa il 95%) trasferimenti specifici in ambiti che ritiene prioritari; i trasferimenti generali rappresentano solo un'esigua quota. Non esiste un sistema di equalizzazione tra gli Stati mentre ne esistono all'interno del singolo Stato ad esempio per equalizzare le prestazioni di distretti scolastici vicini.

Anche negli Stati Uniti non mancano le critiche al sistema soprattutto in considerazione del recente riequilibrio del bilancio federale³³. Dal 1981, un'apposita pubblicazione³⁴ monitora il bilancio fiscale dei vari Stati nei confronti del Governo centrale. I dati raccolti mostrano forti disuguaglianze nella distribuzione della spesa federale. Il New Mexico, ad esempio, ha costantemente ricevuto i trasferimenti pro capite più alti. Nel tempo, si è visto che ciò dipende particolarmente dai trasferimenti agli individui e quindi dalla distribuzione demografica e dalla struttura sociale. In particolare, dalla concentrazione di anziani, agricoltori e individui disagiati che sono beneficiari di programmi specifici.

SVIZZERA

La Svizzera è nata nel 1848, una delle prime Repubbliche in Europa, e riunisce oggi 26 Cantoni suddivisi in quasi 3.000 comuni.

La Confederazione è competente nelle materie espressamente indicate nella Costituzione: politica estera, sicurezza comune, dogane, giurisdizione civile e penale. Ogni Cantone ha una propria Costituzione, un proprio governo, parlamento, corpo di polizia, tribunali indipendenti e leggi proprie e ha un'ampia autonomia amministrativa e decisionale soprattutto per quanto riguarda l'imposizione fiscale.

In Svizzera, infatti, il principio di sussidiarietà trova piena applicazione, anche in modo più pronunciato rispetto ad altre federazioni in quanto esiste una tradizionale diffidenza verso le forme di governo più ampie. Ciò ha spinto le autorità federali a raggruppare nel 1999 i Cantoni in sette macroregioni, incoraggiate ad armonizzare le proprie attività in settori come i trasporti e le comunicazioni, il commercio, la cultura e lo sport e si assiste ad un lento trasferimento di competenze al Governo centrale.

Sistema fiscale

La sovranità fiscale risiede principalmente nei Cantoni come prescrive la Costituzione (art.128 e ss). In particolare, la Confederazione può imporre un'aliquota massima dell'11,5% sul reddito delle persone fisiche e del 9,8% sul reddito netto delle persone giuridiche e dello 0,82% sul capitale e sulle riserve di queste ultime, tenendo conto dell'onere delle imposte locali. Ai Cantoni spettano 3 decimi del gettito fiscale lordo e almeno 1/6 è devoluto alla equalizzazione finanziaria

³³ Clinton, e prima di lui Reagan, avevano proposto nella campagna presidenziale un *New federalism* teso ad aumentare l'efficienza e diminuire le spese del sistema federale. La stessa elezione di Clinton, governatore dell'Arkansas, era significativa di un maggior peso degli Stati.

³⁴ Cfr. Taubman Center for State and Local Government, John F. Kennedy School of Government Harvard University and Office of Senator Daniel Patrick Moynihan United States Senate (2000).

dei cantoni. L'IVA (al 6,5%) è riscossa dal Governo centrale e destinata al sostegno dei redditi bassi per almeno il 5% del gettito complessivo. L'aliquota è stata aumentata, secondo Costituzione, per tenere conto dei maggiori oneri gravanti sul sistema pensionistico.

La Confederazione riscuote inoltre imposte speciali di consumo (tabacco, alcol, birra, automobili, petrolio, olii minerali, tassa di bollo e imposta preventiva sul reddito da capitali mobili, lotto e assicurazioni) e dazi. In particolare, è fatto divieto ai Cantoni di approvare imposizioni che costituiscano barriere tariffarie di ostacolo alla libera circolazione dei beni e quanto viene tassato (o esentato) a livello centrale è sottratto all'imposizione locale. Questo è, sostanzialmente, l'unico limite che viene imposto ai Cantoni nella struttura del proprio sistema fiscale e di conseguenza vi sono 27 diverse leggi fiscali in vigore nel Paese con conseguenti problemi di armonizzazione che invece, per esplicita dichiarazione costituzionale, la federazione deve perseguire, in accordo con i Cantoni.

La Costituzione non impone il rispetto di principi di bilancio ai singoli Cantoni e non esistono neanche limiti al loro deficit spending, pur essendo ovviamente escluso il prestito dalla banca centrale per i tre livelli di governo. L'unico limite effettivo sembra essere la concorrenza fiscale con gli altri Cantoni.

Vige un sistema di equalizzazione teso ad assicurare un livello minimo accettabile di servizi in modo da ridurre le forti differenze territoriali³⁵. Esistono, inoltre, forme di compensazione tra Cantoni vicini, ad es. per il finanziamento delle università, e a livello comunale a discrezione del singolo Cantone.

L'intero apparato è in corso di revisione³⁶: dalla definizione delle competenze, esclusive e ripartite, a una diversa modalità di equalizzazione. In particolare, vengono proposte una revisione del concetto di equalizzazione dei redditi (la Costituzione non fa riferimento al reddito), l'introduzione di trasferimenti generici di sostegno ai Cantoni più poveri, una revisione dei parametri di definizione del costo base per l'equalizzazione che tenga conto di fattori geografici e socio-demografici e un meccanismo di compensazione durante il periodo di transizione.

³⁵ Nel 2000-2001 la capacità fiscale del Canton Zugo, in rapporto a 100, era pari a 218 contro 30 del Cantone più povero, Valais.

³⁶ Cfr. Dafflon (1999).

ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI FEDERALISMO: ALCUNI ASPETTI DEL DECENTRAMENTO

	Australia (1901) (1)	Belgio (1831) (1)	Canada (1867) (1)	Germania (1949) (1)	Italia (1948) (1)	Spagna (1978) (1)	Stati Uniti (1789) (1)	Svizzera (1848) (1)
STRUTTURA								
Stati membri	8 Stati	5 (2) Comunità Regioni	13 Province	16 Länder	20 Regioni (5 a Statuto Speciale)	17 Comunida- des	50 Stati	26 Cantoni
% spesa pubblica su PIL (2000, OCSE)	32,7	47,0	40,9	42,9	44,4	38,7	29,4	-
Disequilibrio verticale (1997)	37,8	53,61	20,1	22,3	61,1	54,1	31,0	24,1
Entrate fiscali locali in % del totale delle entrate locali (1997)	35,5	38,5	60,8	52,2	22,8	35,6	43,9	47,6
Trasferimenti agli enti locali in % del totale delle entrate locali (1997)	36,5	52,4	20,4	23,8	64,5	55,3	28,6	24,7
COMPETENZA FISCALE								
Dogane	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale
Imposte indirette	Centrale	Condivisa	Centrale	Stati	Centrale	Centrale / Stati (5)	Condivisa	Centrale / Stati
Imposte sui redditi personali	Centrale	Centrale / Stati	Centrale/ Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale / Stati (5)	Condivisa	Centrale / Stati / Comuni
Imposte sui redditi da impresa	Condivisa	Condivisa	Centrale/ Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale / Stati (5)	Condivisa	Centrale / Stati
RELAZIONI INTERNAZIONALI								
Difesa	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
Ratifica trattati	Centrale	Tutti i livelli	Centrale (6)	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati
Cittadinanza	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati (3)	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati
Immigrazione nella federazione	Centrale	Centrale	Condivisa	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa	-
ASPETTI ECONOMICI								
Commercio estero	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale	-	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
Commercio tra gli Stati	Condivisa	-	Centrale	-	Stati	-	Centrale	-
Commercio interno agli Stati	Stati	-	Stati	-	Stati	-	Stati	-
Moneta	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale
Sistema bancario	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati (4)	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale
Bancarotta	Centrale	-	Centrale	-	Centrale	-	Centrale / Stati	-
Assicurazioni	Condivisa	Centrale	Centrale/ Stati	-	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	-

segue: ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI FEDERALISMO: ALCUNI ASPETTI DEL DECENTRAMENTO

	Australia (1901) (1)	Belgio (1831) (1)	Canada (1867) (1)	Germania (1949) (1)	Italia (1948) (1)	Spagna (1978) (1)	Stati Uniti (1789) (1)	Svizzera (1848) (1)
TRASPORTI / COMUNICAZIONE	-	-	-	Centrale / Stati (3)			-	Centrale
Strade e ponti	Centrale / Stati	Stati / Comunità	Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale
Ferrovie	Centrale / Stati	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati (3)	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale
Aerei	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale (transitoria)
Telecomunicazioni	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
Servizio postale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
Televisione	Centrale	Stati / Comunità	Centrale	Centrale/ Stati	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
ISTRUZIONE E RICERCA								
Istruzione inferiore e secondaria	Stati	Stati / Comunità	Stati	Stati	Condivisa	Centrale	Stati	Stati
Istruzione universitaria e oltre	Centrale / Stati	Stati / Comunità	Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Stati (escluso Politecnico Centrale)
Ricerca e sviluppo	Centrale / Stati	Tutti i livelli	-	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
SERVIZI SANITARI E SOCIALI								
Ospedali	Centrale / Stati	Stati / Comunità	Centrale	Condivisa (3)	Condivisa	-	Centrale	-
Salute pubblica	Stati	Stati / Comunità	Stati	Condivisa	Condivisa	Centrale / Stati	Stati	Centrale
Disoccupazione	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa (3)	Condivisa	-	Centrale / Stati	Centrale
Integrazioni al reddito	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Condivisa (3)	Condivisa	-	-	Stati
Servizi sociali	Condivisa	Stati / Comunità	Centrale	-	Centrale / Stati	Stati	Centrale	Stati
Pensioni	Condivisa	-	Condivisa	-	Centrale	-	Condivisa	Centrale
SISTEMA LEGALE								
Legislazione civile	Centrale / Stati	Centrale	Stati	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Stati	Centrale
Legislazione penale	Stati	-	Centrale	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Stati	Centrale
Organizzazione giudiziaria	Centrale / Stati	-	Centrale / Stati	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Stati
Polizia	Centrale / Stati	Centrale	Centrale / Stati	Stati	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Stati e Comuni (parte Confedera- zione)
Prigioni	Stati	-	Centrale / Stati	-	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	

segue: ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI FEDERALISMO: ALCUNI ASPETTI DEL DECENTRAMENTO

	Australia (1901) (1)	Belgio (1831) (1)	Canada (1867) (1)	Germania (1949) (1)	Italia (1948) (1)	Spagna (1978) (1)	Stati Uniti (1789) (1)	Svizzera (1848) (1)
VARIE								
Agricoltura	Condivisa		Condivisa	Condivisa (3)	Stati	Stati	Stati	Centrale
Pesca	Centrale / Stati	Stati	Centrale / Stati	Condivisa (3)	Stati	Centrale / Stati	Stati	Centrale
Energia nucleare	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa	Condivisa	-	Centrale / Stati	Centrale (transitoria)
Lingua	-	Tutti i livelli	Centrale / Stati	-	Centrale	Stati	-	-
Ambiente	Centrale / Stati	Stati	Centrale/ Stati	Condivisa (3)	Centrale/Stati	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale / Stati

Fonte: Watts (1996), Costituzioni nazionali, *Commission sur le déséquilibre fiscal* (2001), World Bank su dati FMI (2000).

Nota: Centrale/Stati indica competenze specifiche nei sottolivelli. Il trattino significa che la materia non è trattata nella Costituzione o è residuale.

(1) Le date si riferiscono al momento della promulgazione delle Costituzioni, senza tener conto delle successive modifiche. Per l'Italia quindi si è indicato il 1848 e non il 2001.

(2) Insieme di Regioni e Comunità considerando che la Comunità fiamminga si è fusa con la Regione fiamminga.

(3) I *Länder* amministrano la legislazione centrale.

(4) La regolamentazione bancaria è esclusivamente centrale; risparmio e credito cooperativo provinciali.

(5) La potestà originaria di esigere tributi compete allo Stato, le Comunità possono stabilirne ed esigerne d'accordo con la Costituzione e le leggi.

(6) Con il consenso del governo locale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

L'attuazione del federalismo costituzionale

- Arachi G. e A. Zanardi (2000), "Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti", in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Bologna, Il Mulino.
- Banca d'Italia (2001), "Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea", *Supplementi al Bollettino Statistico. Indicatori monetari e finanziari*, n.62, novembre.
- Bordignon M. (2001), "Il nuovo sistema perequativo delle Regioni a statuto ordinario", in Dirindin N. e E. Pagano (a cura di), *Governare il federalismo. Le sfide per la sanità*, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore.
- Bossi U. (2002), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, febbraio.
- Commission sur le Déséquilibre Fiscal (2001), *Intergovernmental Fiscal Arrangements*, Background paper for The International Symposium on Fiscal Imbalance, Québec.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (1998), *Razionalizzazione e semplificazione dei documenti e delle procedure contabili*, Documento n. 3, ottobre.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001), "Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno", *Economia pubblica*, Anno XXXI, n. 1.
- Commonwealth Grants Commission (2001), *Annual Report*, Canberra, disponibile sul sito http://www.cgc.gov.au/cgc_annual_report.htm.
- Dafflon B. (1999) "Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation", *University of Fribourg Working Paper*, n.278.
- Domenicantonio F. e F. Pica (a cura di) (2001), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Fazio A. (2001), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, dicembre.
- Gallo F. (2002), "Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.", *mimeo*, presentato al Workshop organizzato dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche in collaborazione con la rivista *Politica Economica*, su "La delega fiscale del Governo Berlusconi. Quale disegno? Quali conseguenze?", Bologna, marzo.
- Giarda P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Giarda P. (2002), "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Società Italiana di Economia Pubblica Working Papers*, n. 115/2001, gennaio.
- ISAE (2002), *Rapporto Trimestrale, le previsioni per l'economia italiana*, Roma, gennaio.

- La Loggia E. (2002), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, febbraio.
- Messina G. (2001), "Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario", *Banca d'Italia Temi di discussione*, n. 416, agosto.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza del Settore Pubblico Allargato (1997), "Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale del 1994", *Conti Pubblici e Congiuntura Economica*, Quaderno Monografico, n. 16, dicembre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni (2001), "La spesa statale regionalizzata, anno 1999", *Temi di Finanza Pubblica*, Quaderno, n.22, novembre.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- Oates W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCSE (2000), *Revenue statistics, 1965-1999*, Parigi.
- OCSE (2001), *Economic Outlook*, n.69, Parigi.
- OCSE (2001), *Revenue statistics, 1965-2000*, Parigi.
- Romboli R. e A. Ruggeri (2002), "Devolution e drafting", *Forum di Quaderni costituzionali*, febbraio.
- Stammati S. *et al.* (2001), "Dibattito sul federalismo fiscale", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Anno XV, n. 1-2.
- Taubman Center for State and Local Government, John F. Kennedy School of Government Harvard University and Office of Senator Daniel Patrick Moynihan United States Senate (2000). *The Federal Budget and the State, Fiscal Year 1999*.
- Tiebout C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, n. 5.
- Tremonti G. e G. Vegas (2002), *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Onorevole Giulio Tremonti, e del Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero, Senatore Giuseppe Vegas, sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio*, febbraio.
- Walsh C. (1999), "L'esperienza del federalismo fiscale australiano", *Amministrare*, n. 3.
- Watts R. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston.
- World Bank, "Fiscal Decentralization Indicators", scaricabile da Internet: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm#Sources>.

RAPPORTO TRIMESTRALE N. 9
"RAPPORTO TRIMESTRALE" - Registrazione del Tribunale di Roma n° 78/2000 del 16 febbraio 2000
Direttore Responsabile dott.ssa Fulvia Brunetti
ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA
ISAE - Roma - Piazza dell'Indipendenza, 4 - 00185

Prezzo 5 euro