



Bilanci pubblici locali e competenze dell'Unione Europea

La presente nota mensile dell'ISAE affronta due aspetti particolari, tra loro connessi, della "questione federale" italiana. Da una parte, vengono esaminati alcuni elementi del recente andamento della finanza pubblica a livello locale, in un contesto segnato dal progressivo decentramento di competenze e maggiore autonomia tributaria. Dall'altra parte, viene proposta una prima riflessione sulle relazioni tra nuova ripartizione di competenze tra Stato centrale e Autonomie Locali (l'insieme di Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane), disegnata dal riformato Titolo V, Seconda parte, della Costituzione repubblicana, e la divisione di materie tra Unione Europea e Stati membri prefigurata dal progetto di trattato di Costituzione europea attualmente all'attenzione della Conferenza Intergovernativa.

Il legame tra le due questioni è evidente, per quanto assai complesso e riguarda, in primo luogo, la capacità delle amministrazioni decentrate di mantenere il necessario equilibrio nei propri conti in un quadro di maggiore discrezionalità e di più ampie risorse coinvolte dai bilanci regionali e locali. Tale quadro di più accentuata autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria va, ormai di necessità, analizzato tenendo conto del condizionamento crescente, su un numero di settori sempre più numeroso, delle competenze in capo all'Unione Europea. Materie di apparente "esclusività" regionale sul piano legislativo, ad esempio, risultano essere anche di "esclusività" europea, costituendo un puzzle istituzionale talvolta non facile da comporre.

Parte 1. L'andamento del bilancio delle Autonomie Locali

L'esame della situazione di bilancio delle Autonomie Locali viene compiuto in un periodo nel quale è evidente come il prolungato rallentamento dell'economia italiana stia condizionando negativamente l'andamento del gettito tributario, rendendo più problematico l'obiettivo di "tenuta" dei principali saldi di bilancio. E' anche vero, in questo quadro, che, una volta garantita alle Autonomie Locali una maggiore autonomia nella gestione del proprio gettito, con il ricorso a specifici tributi (ICI, IRAP, IPT), a compartecipazioni all'IVA o a margini di discrezionalità su altre imposte (addizionale Irpef) diviene importante capire quanto un insieme di entrate per sua natura più incerto e legato al ciclo economico dei tradizionali trasferimenti diretti da parte dello Stato centrale possa porre inediti problemi (ben noti, tuttavia, a

livello di amministrazione centrale) di indesiderate e inattese cadute del gettito.

Al tempo stesso, l'evoluzione dei bilanci regionali e locali va osservata tenendo nella dovuta considerazione la necessità che anche le Autonomie Locali siano chiamate a dare un contributo - al pari di ogni altro settore della Pubblica Amministrazione - alla complessiva azione di risanamento finanziario e al rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea.

Il conto economico delle Amministrazioni Locali (AL) ha evidenziato negli ultimi due anni un deterioramento significativo del saldo finale¹. Dopo il robusto miglioramento registrato nel 2000, quando - pur in presenza di limitati apporti da parte dello Stato per regolazione debiti pregressi del settore sanitario - si era quasi raggiunto il

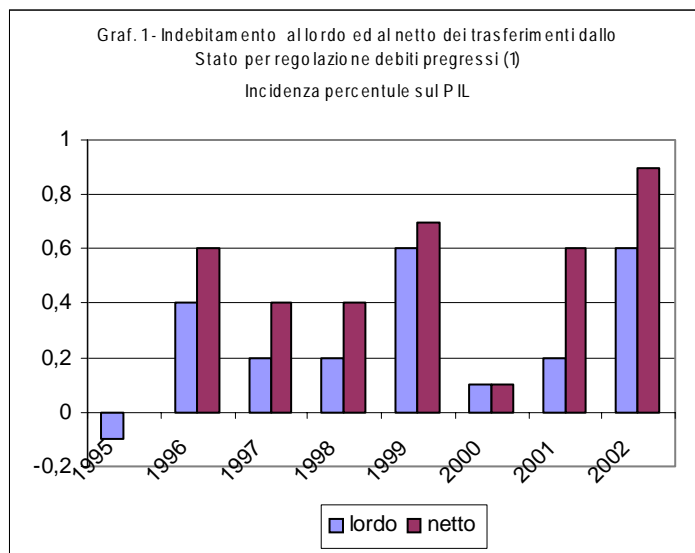
1 Si fa qui riferimento alle statistiche di Contabilità Nazionale per cui il saldo considerato è l'indebitamento netto.

pareggio, nell'anno successivo e, in misura ancor più pronunciata, nel 2002 il saldo negativo è bruscamente peggiorato. Nel 2002, infatti, esso ha raggiunto un livello particolarmente elevato (in termini nominali solo nel 1990 è stato maggiore): ciò è avvenuto nonostante i rilevanti trasferimenti statali del biennio 2000-2002 a copertura delle esigenze di ripianamento di debiti accumulati dalle Aziende Sanitarie Locali.

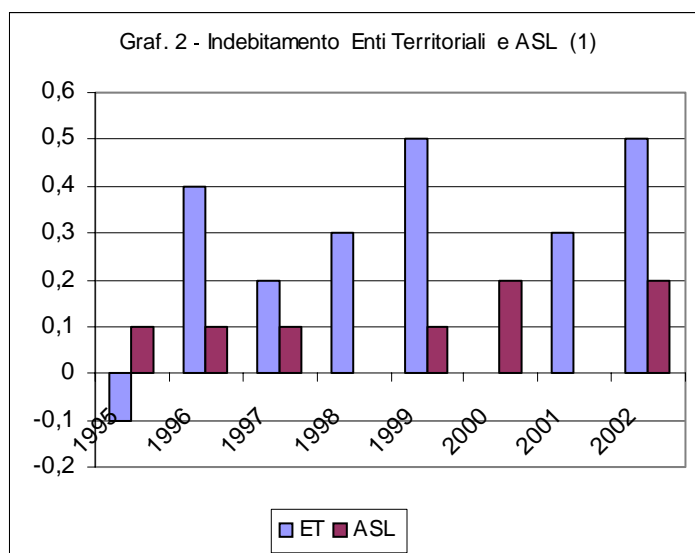
In termini di rapporto al PIL, il peggioramento è stato altrettanto rilevante. Infatti si è passati da un indebitamento netto pari allo 0,1% nel 2000, allo 0,2% nel 2001 ed allo 0,6% nel 2002. Gli apporti di fondi da parte dello Stato per regolazione debiti pregressi sono stati pari, rispettivamente, allo 0,1% del PIL nel 2000, allo 0,4% nel 2001 ed allo 0,3% nel 2002: al netto di questi ultimi la performance dell'ultimo biennio, e dell'ultimo anno in particolare, sarebbe da leggere in modo ancor più problematico. Tale evoluzione viene descritta dal grafico 1, in cui sono rappresentati gli andamenti delle grandezze in esame dal 1995 al 2002.

Va subito notato come tale andamento sia da imputare non tanto al settore sanitario, che anzi contribuisce meno della media al peggioramento, quanto piuttosto al complesso degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) i cui deficit evidenziano un deterioramento più rapido e pronunciato (cfr. Grafico 2).

Dopo avere raggiunto una situazione di equilibrio nel 2000, gli enti territoriali hanno generato un indebitamento netto che, in percentuale del PIL, si è collocato nel 2002 sui livelli più elevati degli ultimi anni. In valore assoluto, l'indebitamento netto di tali enti si è attestato nel 2002 su un livello di poco inferiore a 6 miliardi di euro, pari a circa lo 0,5% del PIL.



Fonte: dati ISTAT di Contabilità Nazionale.
(1) Il segno positivo indica un indebitamento, quello negativo un avanzo.



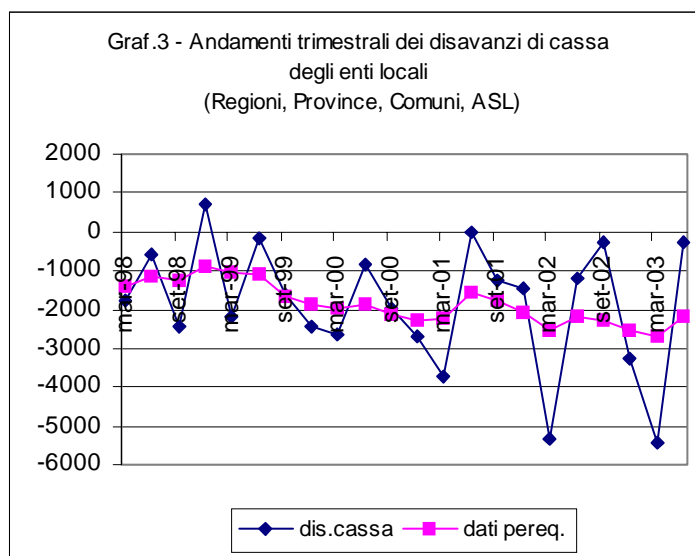
Fonte: dati ISTAT di Contabilità Nazionale.
(1) Il segno positivo indica un indebitamento, quello negativo un avanzo.

In particolare, le Amministrazioni regionali sono passate da un *surplus* di quasi 3 miliardi di euro nel 2000 ad un deficit superiore a 2 miliardi di euro nel 2002. Viceversa, nel corso dell'ultimo quadriennio, i Comuni hanno mantenuto il livello di indebitamento all'interno di un *range* compreso fra i 2 ed i 3 miliardi di euro, a differenza delle Province che hanno evidenziato un crescente squilibrio che, dopo il pareggio raggiunto nel 2000, culmina in un deficit di 1,2 miliardi di euro nel 2002.

I dati di fonte del Ministero dell'Economia e delle Finanze mettono in evidenza una evoluzione simile a quella ora descritta sulla base delle statistiche di Contabilità Nazionale che, si ricorda, misurano gli aggregati in termini di competenza economica.

Si fa di seguito riferimento alle serie dei pagamenti e degli incassi - contenute nella citata Relazione di cassa - relative ad operazioni di carattere non finanziario, il cui differenziale rappresenta il disavanzo di tali amministrazioni (non, quindi, il fabbisogno, che invece include incassi e pagamenti derivanti da riscossione e concessione di crediti ed altre forme di finanziamento a terzi). Le serie del disavanzo sono più immediatamente raffrontabili di quelle del fabbisogno alle corrispondenti serie dell'indebitamento netto di Contabilità Nazionale. Poiché le prime sono disponibili anche su base trimestrale, in base ad esse è possibile inferire sull'evoluzione più recente. Con riferimento all'insieme degli enti territoriali e delle ASL, nel grafico 3 sono rappresentate le curve dei disavanzi trimestrali di cassa a partire dal primo trimestre 1998 fino al secondo trimestre 2003 .

I dati trimestrali presentano una notevole erraticità in quanto riflettono le fasi dei pagamenti e degli incassi che, più di quelle afferenti la competenza economica, sono soggette alla



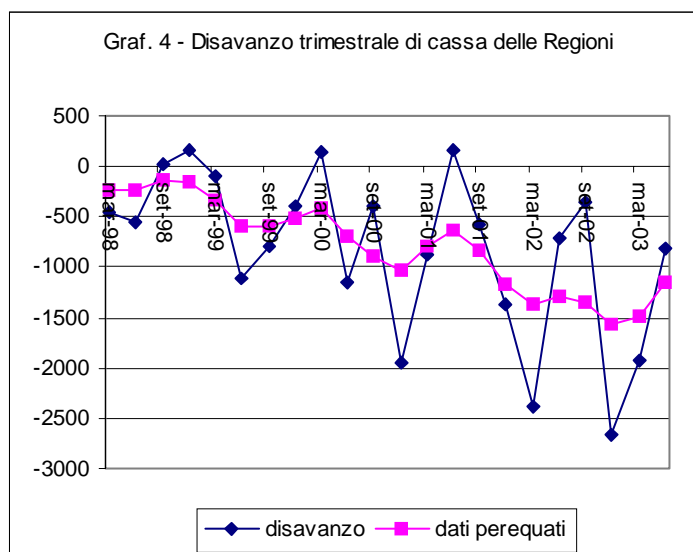
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

variabilità temporale delle decisioni di carattere normativo e/o gestionale (anche di semplice gestione della liquidità) sia delle Amministrazioni locali considerate, sia dell'Amministrazione statale cui compete il ruolo fondamentale di finanziamento, mediante trasferimenti, di porzioni rilevanti della loro attività di spesa. La dispersione intorno alla media si è accentuata negli ultimi due anni rendendo più problematica l'interpretazione degli andamenti tendenziali. A tale scopo è stata aggiunta nel grafico la curva dei dati perequati mediante medie mobili, che consente di ridurre gli effetti sia della componente stagionale che di quella irregolare. Si può notare che mentre nella prima parte del periodo esaminato il campo di oscillazione del disavanzo è compreso fra 1 e 2 miliardi di euro, a partire dal quarto trimestre 2001 il disavanzo si muove all'interno della fascia 2-3 miliardi di euro.

L'aggravamento degli squilibri di bilancio dell'ultima parte del periodo esaminato è particolarmente accentuato nel caso delle Regioni, mentre più contenuto appare il deterioramento per Comuni, Province ed enti sanitari.

Nel grafico 4 è rappresentato l'andamento del deficit di cassa delle Amministrazioni regionali, il cui profilo spiega in buona misura quello che si è visto caratterizzare l'insieme degli enti considerati.

Il peggioramento più marcato si osserva a partire dal dicembre 2001, quando la serie del disavanzo perequata mediante medie mobili scende sotto la soglia del miliardo di euro, per oscillare poi a partire da questo trimestre fra i 1.000 ed i 1.500 milioni di euro. Gli ultimi due trimestri della serie segnano un leggero progresso, ma è ancora presto per concludere che si tratti di una vera e propria inversione di tendenza.

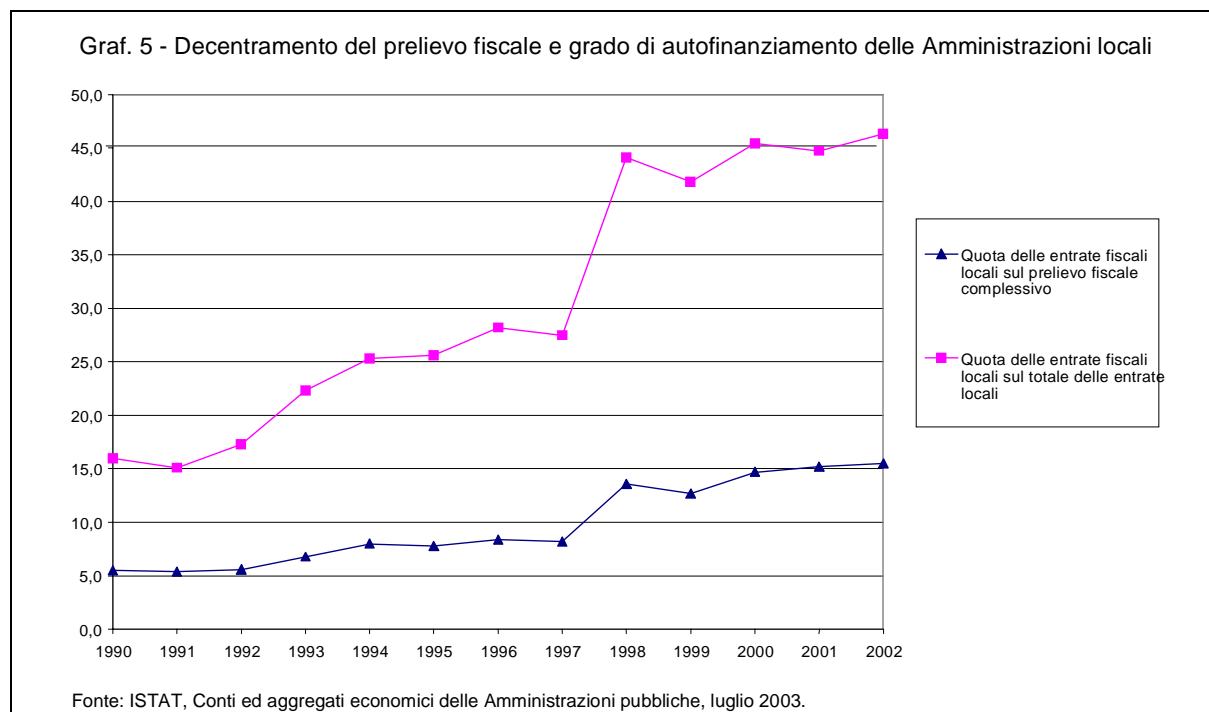


Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Se l'evoluzione recente degli squilibri di bilancio degli enti locali segnala un loro aggravamento, attribuibile in particolare alle Amministrazioni regionali, di cui è necessario valutarne le implicazioni per l'insieme della finanza pubblica, è importante cercare di individuarne le cause anche al fine di indirizzare con maggiore precisione le politiche di aggiustamento. Sintetizzando quanto verrà fra breve illustrato, si può affermare che all'origine del deterioramento dei saldi di bilancio si debba porre sia la crescita della spesa, che è stata significativa, sia, soprattutto, la progressiva insufficienza di risorse finanziarie, di natura tributaria e derivanti da trasferimenti statali, che ha caratterizzato il periodo più recente.

A tale proposito, vediamo, in primo luogo, qual è stato l'andamento delle entrate tributarie, utilizzando allo scopo le statistiche di Contabilità Nazionale le quali consentono, come accennato, di meglio ragionare sugli andamenti fondamentali degli aggregati minimizzando l'influenza di elementi erratici legati, a loro volta, a motivi di carattere contingente da cui, invece, possono essere maggiormente affetti i dati di cassa.

Nel grafico 5, tratto da un recente lavoro dell'ISTAT, sono rappresentati gli andamenti del grado di decentramento fiscale (calcolato come rapporto fra le entrate fiscali locali e quelle complessive della PA) e della capacità di autofinanziamento, definita come rapporto fra entrate fiscali proprie ed entrate complessive delle Amministrazioni locali.

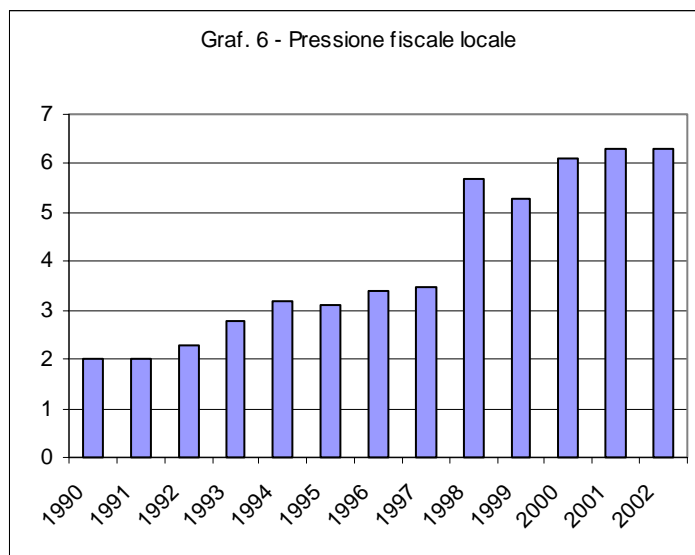


Si può notare che, dopo la fortissima crescita del grado di decentramento del prelievo fiscale avvenuta nel corso degli anni novanta, attribuibile in particolare all'istituzione dell'ICI nel 1993 e dell'IRAP nel 1998, nell'ultimo triennio - in assenza di rilevanti novità normative - si è assistito ad una stasi del ritmo di crescita cosicché l'indice di decentramento è rimasto intorno al 15%. Un analogo andamento mostra la curva rappresentativa del grado di autofinanziamento che, a fine periodo, è rimasto pressoché stazionario appena sopra il 45 per cento.

Osservazioni simili possono essere fatte esaminando la pressione fiscale locale (incidenza delle entrate tributarie locali sul PIL) riprodotta nel grafico 6. Le imposte considerate allo scopo sono comprensive, come nel caso del grafico precedente, anche di quelle regolate o devolute dallo Stato alle Regioni a statuto speciale. Se si escludono queste ultime al fine di tenere conto solo dei tributi che rientrano in senso stretto nella potestà impositiva degli enti locali, le notazioni ora fatte circa la frenata relativa del prelievo fiscale locale avvenuta negli ultimi anni risultano ulteriormente rafforzate.

Nella tabella seguente sono riportate le principali imposte locali di cui alle stime di Contabilità Nazionale al netto, come detto, delle quote di imposte erariali attribuite alle Regioni a statuto speciale mediante regolazioni contabili o devoluzioni. Diversamente da una percezione molto diffusa, il gettito complessivo generato dai tributi locali propri “in senso stretto”, se valutato come rapporto al PIL, è addirittura diminuito nel 2002 rispetto all’anno precedente. Cioè la pressione fiscale locale “in senso stretto” è scesa, passando dal 4,87% al 4,83 per cento.

E’ interessante analizzare l’evoluzione del gettito dei singoli tributi. Si evince che la crescita sostenuta avvenuta prima del 2001 è da ascrivere sostanzialmente all’IRAP, la più importante imposta attualmente rientrante nella piena potestà impositiva regionale. Quando, nel 2002, il gettito IRAP ha vistosamente rallentato, ne ha sofferto l’intero prelievo locale. Infatti alcune delle altre principali imposte locali - l’ICI, le tasse automobilistiche, l’accisa regionale sulla benzina - sono per loro natura poco dinamiche. Altre sono più dinamiche ma, ad eccezione delle addizionali IRPEF regionali e comunali, esse sono in grado di produrre get-



Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT di Contabilità Nazionale.

Tab. 1 PRINCIPALI IMPOSTE AL NETTO DEVOLUZIONI E REGOLAZIONI - ANNI 1999-2002
dati in milioni di euro

	1999	2000	2001	2002
Tasse automobilistiche	4.250	4.297	4.450	4.062
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	24.604	27.359	30.571	30.930
Accisa su benzina regionale	2.662	2.526	2.390	2.396
Tributo speciale regionale deposito in discarica	385	440	303	304
Addizionale regionale all'IRPEF	2.425	2.515	4.627	4.949
Addizionale comunale all'IRPEF	156	613	864	879
Imposta comunale sugli immobili (ICI)	9.159	9.354	9.697	10.215
Contributi concessioni edilizie	2.021	2.049	2.307	2.347
Imposte comunali sulla pubblicità e sulle affissioni	385	412	396	403
Imposte addizionali comunali e provinciali sull'energia elettrica	950	1.206	1.241	1.306
Imposta provinciale sulle assicurazioni Rc auto	1.082	1.370	1.517	1.854
Pubblico registro automobilistico (PRA)	969	1033	1057	1079
TOTALE principali imposte proprie in senso stretto	49.048	53.174	59.420	60.724
Incidenza percentuale sul PIL delle principali imposte locali	4,43	4,56	4,87	4,83

Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT di Contabilità Nazionale.

tito nel breve periodo in misura soltanto limitata. Le addizionali IRPEF sono quindi state una fonte importante di risorse aggiuntive. Tuttavia, esse hanno seguito in sostanza l'evoluzione dell'IRAP, avendo mostrato una forte dinamica nel primo triennio ed una brusca decelerazione nel 2002.

Essendo l'IRAP e le addizionali IRPEF le imposte che sembrano essere dotate di maggiore capacità di crescita, sembra utile esaminarne l'andamento più recente. In proposito è possibile fare riferimento ai dati di fonte Dipartimento per le Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardanti gli accertamenti a tutto il mese di agosto 2003². Nella tabella che segue sono riportati tali dati con riferimento agli anni 2001 e 2002 ed ai primi otto mesi di questi ultimi e dell'anno in corso. Il gettito degli anni 2001 e 2002 non è significativamente dissimile da quello di cui alle serie di Contabilità Nazionale, da cui differisce essenzialmente per slittamenti intertemporali che queste ultime incorporano per meglio aderire al principio della competenza economica. In ogni caso, le dinamiche sono sostanzialmente equivalenti, per cui l'evoluzione del gettito nel corso del 2003 mostrata dalle statistiche del Ministero dell'Economia può essere considerata rappresentativa anche di quella delle corrispondenti statistiche di Contabilità Nazionale. I primi otto mesi 2003 sembrano denotare una ripresa del gettito, in particolare delle addizionali IRPEF. Non è però possibile dedurre indicazioni forti circa la solidità di tale ripresa, che potrebbe essere un fenomeno transitorio. Infatti è necessario ricordare che, sia per l'IRAP che per le addizionali IRPEF, la legge finanziaria 2003³ ha disposto la sospensione delle maggiorazioni delle aliquote regionali deliberate dopo il 29 settembre 2002. La

crescita del gettito dell'anno in corso, in particolare delle addizionali IRPEF, sembra quindi dovuta agli effetti di trascinamento delle variazioni di aliquote disposte prima di tale data. Non è quindi ipotizzabile una analoga crescita nel 2004, che probabilmente rifletterà unicamente l'evoluzione delle basi imponibili.

Tab. 2 EVOLUZIONE RECENTE DEL GETTITO IRAP E ADDIZIONALI IRPEF REGIONALI E COMUNALI

	2001	2002	Gen. - Ago		
			2001	2002	2003
IRAP	31.287	31.851	16.022	15.743	16.390
Addizionale regionale IRPEF	4.430	4.822	3.064	3.281	3.917
Addizionale comunale IRPEF	715	1096	486	724	1.042
TOTALE	36.432	37.769	19.572	19.748	21.349

Tornando alle altre principali imposte locali (cfr. Tab. 1), la più importante per volume di gettito è l'ICI. La sua dinamica è risultata negli ultimi esercizi molto contenuta, con tassi di crescita mediamente inferiori a quelli del PIL nominale. Ancora meno vivace è stata l'evoluzione del gettito delle tasse automobilistiche, il cui importo è rimasto stazionario in termini nominali sui livelli raggiunti nel 1999, ed è risultato quindi decrescente in termini reali, riflettendo, nel periodo, la minore domanda di autoveicoli. Altrettanto depresso è stato l'andamento dell'accisa regionale sulla benzina che ha risentito della stasi che ha caratterizzato i consumi di tale prodotto negli ultimi anni.

Ciò che emerge dalla breve analisi condotta è, in sostanza, una crescente difficoltà della fiscalità locale ad assicurare un volume di risorse adeguato alle esigenze di finanziamento delle funzioni svolte dalle Amministrazioni locali. Ciò che induce anche a verificare l'esistenza di una sensibile rigidità verso il basso delle voci di spesa e, di conseguenza, a valutare con più attenzione l'efficacia di quelle misure assunte a livello cen-

² Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali, Ufficio Studi e Politiche Economico-Fiscali: "Bollettino delle entrate tributarie", ottobre 2003.

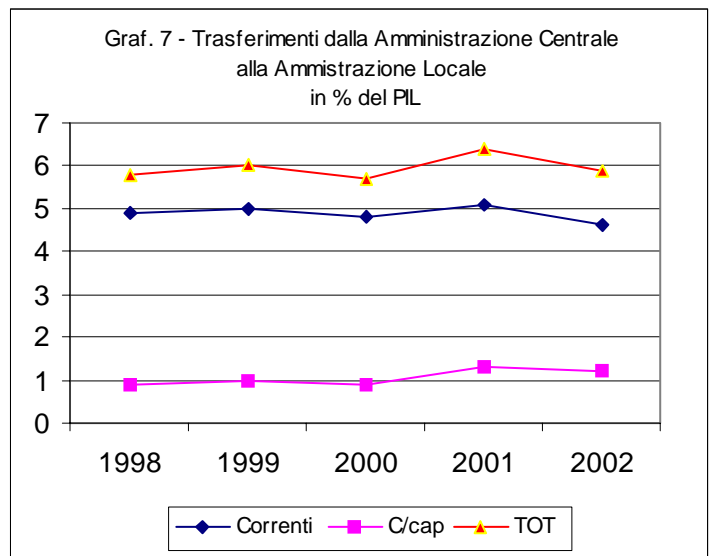
³ L. 27/12/2002 n.289, art.3.

trale nell'azione di contenimento del disavanzo pubblico.

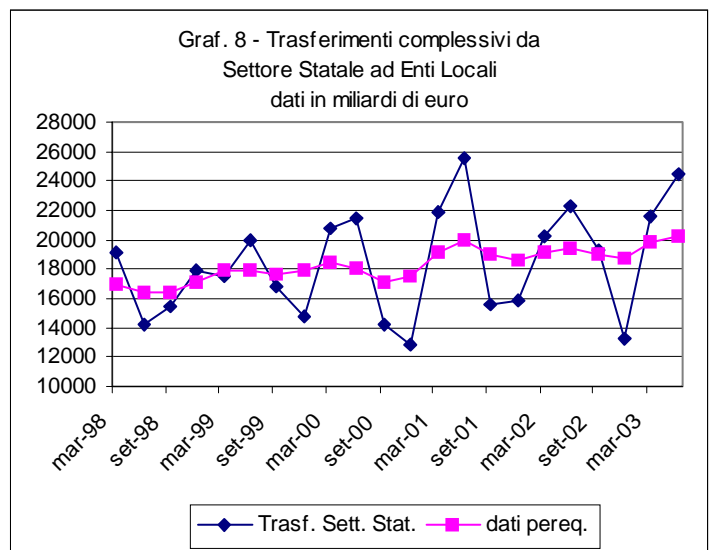
A tale constatazione deve aggiungersene una simile rispetto alla seconda principale fonte di entrata degli enti decentrati: i trasferimenti statali e da altri enti centrali. Nel grafico 7 sono rappresentati i trasferimenti correnti, in conto capitale e complessivi operati dall'Amministrazione Centrale (AC) a quella locale negli ultimi 5 anni. I dati, derivati dal conto economico delle Amministrazioni Locali di Contabilità Nazionale, mostrano come l'apporto dei trasferimenti centrali sia stato crescente fino al 2001 (con la sola eccezione del 2000, anno in cui però le entrate fiscali locali complessive - calcolate al lordo di regolazioni e devoluzioni di imposta - erano state particolarmente dinamiche⁴). Nel 2002 si assiste a una forte decelerazione.

Circa l'evoluzione più recente, alcune indicazioni possono essere tratte dalle serie trimestrali di fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze. In particolare sono stati presi in considerazione i dati sui trasferimenti effettuati trimestralmente dal Settore Statale agli enti locali principali (Regioni, Province, Comuni, Enti sanitari locali). La serie dei trasferimenti rappresentata nel grafico 8 mostra un andamento simile a quello della analoga serie di Contabilità Nazionale appena esaminata.

Facendo riferimento alla curva dei dati perequati, si può osservare che, dopo la stasi dell'intero esercizio 2002, alcuni segnali di crescita dei trasferimenti dal governo centrale sembrano manifestarsi nel primo semestre dell'anno in corso. Tuttavia tale indicazione non consente per ora di affermare che si sia in presenza di una vera e propria inversione di



Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT di Contabilità Nazionale.



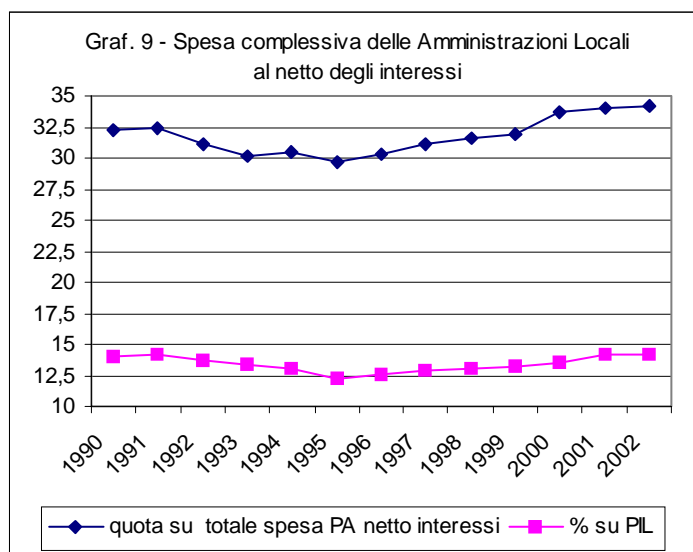
Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁴ Cfr. in proposito grafico 6.

tendenza; il rispetto degli obiettivi annuali di contenimento del disavanzo pubblico fissati dal Governo - e del ruolo in essi svolto dalle Autonomie Locali - potrebbe infatti tradursi in un rallentamento dei trasferimenti statali.

Sul fronte delle spese, si è in precedenza osservato che le dinamiche degli ultimi anni non sembrano tali da far attribuire solo ad esse la responsabilità principale del deterioramento del deficit delle Amministrazioni Locali. Nel grafico che segue sono state considerate le spese locali al netto degli interessi (la c.d. spesa primaria) espresse sia come quota della spesa pubblica totale al netto degli interessi, sia come rapporto al PIL.

La quota della spesa pubblica locale su quella totale, dopo una costante riduzione avvenuta fino alla metà degli anni novanta a causa - prevalentemente - di una parallela crescita di importanza della spesa previdenziale, ha iniziato a crescere sia come conseguenza della decelerazione di quest'ultima per effetto dei tre interventi di riforma del sistema pensionistico degli anni Novanta, sia, negli ultimi anni, a motivo dell'attribuzione di numerose nuove funzioni di carattere amministrativo alla competenza locale disposta dalle c.d. leggi Bassanini. E' inoltre da sottolineare che la principale tipologia di spesa gestita a livello locale, quella sanitaria, ha registrato una ripresa significativa, in parte fisiologica, dopo la contrazione relativa rispetto al PIL che ne aveva caratterizzato il profilo della prima parte dello scorso decennio. La ripresa della spesa pubblica locale, quindi, sembra essere almeno in parte "nelle cose". Si tratta comunque di una ripresa che non è stata certo drammatica, come si può evincere dall'evoluzione mostrata dalla spesa in rapporto al PIL. In particolare fra il 2002 ed il 2001 tale rapporto è rimasto invariato al 14,2%, pre-



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT di Contabilità Nazionale.



sumibilmente come effetto del funzionamento del Patto di stabilità interno. All'origine dell'aggravamento degli squilibri di bilancio parallelamente manifestatisi vi è quindi, come si è visto, un ridimensionamento della dinamica delle entrate, in un contesto, peraltro, in cui i volumi di spesa pubblica gestiti a livello regionale e locale non sembrano capaci di adeguarsi prontamente alle ridotte evoluzioni del gettito e dei trasferimenti.

Ma se la causa prima è da ricercarsi dal lato delle entrate, che si è appena visto essere state insufficienti sia nella componente fiscale che in quella dei trasferimenti dal governo centrale ai fini del contenimento degli squilibri di finanza pubblica, alcune notazioni in merito sembrano utili.

In primo luogo, appare necessario dedicare grande attenzione alle fonti di entrate proprie, rinvigorendone la capacità di generare gettito. Ad esempio una riduzione delle aliquote IRAP, non adeguatamente compensata da più elevate aliquote di altri tributi locali o dall'attribuzione di tributi erariali alla potestà impositiva locale o ancora dalla istituzione di nuove imposte locali, non sembra prudente ai fini della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio.

In secondo luogo, appare opportuno disegnare un quadro di maggiori certezze sulla definizione e attribuzione delle competenze alle Regioni ed agli altri enti locali in attuazione del riformato Titolo V della Costituzione. I meccanismi attuativi e quelli, connessi, di definizione del sistema di finanziamento e perequazione sono complessi e richiedono tempi non rapidi di assimilazione. Una prolungata fase di incertezza su tali tematiche può generare, di per sé, difficoltà non lievi all'intero processo decisionale, non solo in sede locale ma anche a livello centrale, come ad esempio sta accadendo con riferimento al provvedimento di condono edilizio previsto dal decreto legge 269 con il

quale il Governo ha contribuito a definire le linee portanti della manovra per il 2004. L'incertezza derivante da una conflittualità fra livelli di governo circa le competenze legislative ed amministrative può determinare ricadute sulla stessa efficacia dei provvedimenti di politica economica e sulla gestione degli equilibri di bilancio, sia centrali che locali.

Infine, in questo contesto, un punto nodale che si ritiene debba essere affrontato con una qualche sollecitudine riguarda l'armonizzazione del disegno di ripartizione nazionale delle competenze fra livelli di governo all'impianto sovranazionale, che dovrebbe uscire rafforzato dalla nuova Costituzione europea. E' il problema oggetto di un primo esame della parte 2 di questa nota.

Parte 2. Le competenze legislative dell'Unione Europea

E' opportuno subito ricordare che se analisi delle conseguenze finanziarie dell'attuazione del nuovo Titolo V sono state a più riprese presentate in questi ultimi anni, soprattutto dall'ISAE, minore attenzione è stata rivolta a un esame del "combinato disposto" della assegnazione di competenze tra Stato e Autonomie Locali, da un lato, e tra Unione Europea e Stati membri, dall'altro.

I motivi dell'utilità di tale analisi sono molteplici. Innanzitutto, è importante comprendere con precisione dove si collochino i luoghi di produzione della normativa primaria e si potrà verificare quanto, ad esempio, su diverse competenze costituzionalmente classificabili come "esclusive regionali", la potestà legislativa primaria risieda in realtà sempre più a livello di Unione Europea, una circostanza che apre problemi non banali nella ricostruzione della catena istituzionale, decisionale e finanziaria: il ruolo dello Stato centrale,

la possibilità di un rapporto diretto Regioni-Unione Europea.

La nuova ripartizione di competenze proposta dalla Convenzione Europea

Il progetto di trattato di Costituzione Europea (PTC) licenziato dalla Convenzione⁵, che dovrà dare il nuovo volto istituzionale e politico alla nuova Europa, contiene novità significative in tema di ripartizione delle competenze legislative comunitarie, ancorché il quadro complessivo della assegnazione delle materie sui diversi livelli di governo non si caratterizzi - forse inevitabilmente, data la delicatezza del tema - per chiarezza e trasparenza. Cinque sono infatti le diverse categorie di settori di intervento dell'UE presentate nel progetto di trattato:

1. Competenze *esclusive* dell'UE (art. I-12 del PTC): definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, politica commerciale comune, unione doganale, conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca. Per competenza esclusiva si intende (art. I-11) che *"l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati"*.
2. competenze *concorrenti* (art. I-13): mercato interno, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, agricoltura e pesca, ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare, trasporti e reti transeuropee, energia, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori,

problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. Per settori di competenza "concorrente" va precisato che non si tratta, come invece prevede il nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana, di materie nelle quali lo Stato (il "centro") delinea i principi fondamentali all'interno e nel rispetto dei quali le Regioni (la "periferia") ha la facoltà di legiferare, ma in ambiti nei quali *"l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori in tale settore"*. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla". Nei settori "concorrenti" sopra elencati, l'Unione - che ha già abbondantemente esercitato la propria competenza - potrebbe quindi mantenere un "controllo normativo" maggiore degli Stati.

3. competenze che, *senza limitare in alcun modo le azioni dei singoli Stati*, devono essere esercitate al fine di definire e attuare i programmi nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dello spazio e, al fine di condurre una politica comune, nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.
4. L'UE si esprime inoltre tramite misure volte ad assicurare il *coordinamento* delle politiche economiche e dell'occupazione e ha "*competenza*" in materia di sicurezza comune.
5. Infine, l'Unione conduce *azioni di sostegno di coordinamento o di complemento* nei seguenti settori: industria, tutela e miglioramento della salute umana, istruzione e formazione professionale, gioventù e sport, cultura, protezione civile.

Alla questione delle competenze - con evidenti, sensibili riflessi sulla capacità decisionale dell'Unione - si unisce poi l'altro grande problema del voto a maggioranza qualificata. Una materia potenzialmente esclusiva in capo all'Unione, ma ancora caratterizzata dal voto all'unanimità, perde molta della sua "esclusività",

5 Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato presentato al Consiglio europeo di Salonicco il 20 giugno di quest'anno. Il Consiglio ha riconosciuto la validità del progetto considerandolo un punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa insediatasi da alcune settimane. La versione qui utilizzata del progetto di trattato - che comprende la parte III dedicata alle politiche dell'Unione - è quella presentata il 18 luglio scorso alla Presidenza Italiana del semestre europeo.



soprattutto se si tratta di competenze di particolare rilevanza.

Negli ultimi anni e anche nello stesso PTC la numerosità delle materie per le quali è possibile il voto a maggioranza qualificata si è allargato, ma l'assenza tra tali materie della politica estera e di quella fiscale - gli Stati membri essendo riluttanti a trasferire all'Unione poteri che potrebbero spostare definitivamente e in modo radicale la bilancia del governo verso l'Unione - pone l'UE di fronte alla prospettiva che su alcune tematiche di particolare importanza, anche in considerazione dell'ormai prossimo allargamento a 25, il rischio di processi decisionali farraginosi e protratti nel tempo sia possibile⁶.

Un raffronto tra ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri e Titolo V della Costituzione repubblicana

Come anticipato nell'introduzione, la "doppia devoluzione" di poteri legislativi dello Stato centrale, verso l'UE e verso le Regioni, pone numerosi problemi di coerenza complessiva dell'assetto decisionale del nostro Paese. La sovranazionalizzazione, sia pure con diversi gradi di intensità, di un numero crescente di politiche muta in misura non marginale la "esclusività" delle competenze legislative sia statali che regionali. I casi già maturi di competenze gestite in modo fortemente centralizzato dalle istituzioni dell'Unione (ad esempio, politica monetaria, politica commerciale) aiutano a capire quello che, in riferimento a numerose altre materie, potrebbe essere in un futuro non lontano il normale rapporto gerarchico tra normativa comunitaria e interventi legislativi nazionali.

Confrontando in dettaglio il grado di intensità delle competenze comunitarie - interpretando in

tal senso le materie presenti nel Trattato che istituisce le Comunità Europee (TCE) e nella bozza di trattato presentata dalla Convenzione Europea - con l'assegnazione di competenze legislative tra Stato e Regioni disegnata dal Titolo V riformato, è possibile cominciare a riflettere sugli incroci e le sovrapposizioni di competenze che la "doppia devoluzione" sembra comportare.

In sintesi (cfr. tabella seguente), almeno cinque sono le principali aree di materie per le quali sono individuabili tali incroci e sovrapposizioni:

1. materie di competenza "forte" dell'Unione e esclusive statali (Titolo V): politica monetaria, dazi doganali e restrizioni quantitative, politica della concorrenza;
2. materie di competenza "forte" dell'Unione e esclusive regionali: agricoltura, pesca;
3. materie di competenza "forte" e "concorrenti" secondo il Titolo V: trasporti, ambiente;
4. materie di competenza "debole" dell'Unione e esclusive statali: politica economica in generale, politica fiscale, protezione dei consumatori;
5. materie di competenza "debole" dell'Unione e "concorrenti" secondo la nuova formulazione della nostra Costituzione: occupazione, assistenza sociale, tutela della salute, istruzione e formazione, politica culturale, politica commerciale verso l'esterno, protezione civile, ricerca, energia.

Come si è accennato, nei settori di competenza *esclusiva* dell'UE gli Stati membri possono legiferare previa autorizzazione dell'Unione oppure in base agli atti da essa adottati, mentre nelle materie di competenza *concorrente* tra Unione e Stati membri, gli Stati possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla.

In questo contesto di sensibile frammentazio-

⁶ Cfr. ISAE, Rapporto sullo stato dell'Unione Europea, 2003, capitolo 1.

ne delle competenze e di progressiva acquisizione di competenze da parte dell'Unione, diventano essenziali gli istituti e le procedure, previsti dall'ordinamento italiano e dall'ordinamento comunitario, che permettono sia forme di concertazione tra lo Stato e le Regioni volte a consentire la partecipazione nella fase ascendente di tutti i soggetti destinati ad implementare atti normativi di interesse comunitario sia di evitare possibili conflitti di attribuzione sulla legittimità all'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato o delle Regioni.

Il ruolo dei parlamenti nazionali

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle procedure comunitarie è uno dei temi affrontati dalla Convenzione; una presenza più forte dei parlamenti, oltre a consentire ai cittadini una migliore percezione delle scelte che incidono più da vicino, garantirebbe un controllo sugli atti legislativi non solo ex post o sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma anche in modo più attivo, tramite la formulazione di proposte relative ai provvedimenti legislativi in discussione trasmessi dalle istituzioni comunitarie. Già nella dichiarazione di Nizza si faceva riferimento alla necessità di rafforzare le occasioni di consultazione e di scambio tra i diversi parlamenti nazionali e tra questi e il Parlamento europeo. Le proposte avanzate dalla Convenzione riguardano il rafforzamento della COSAC⁷ e una più frequente organizzazione di conferenze e forum in cui gli organismi⁸ specializzati negli affari comunitari presenti nei parlamenti degli Stati membri possano confrontarsi con le istituzioni europee.

⁷ Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari.

⁸ In Italia presso la Camera dei Deputati funziona la Commissione affari esteri e comunitari, presso il Senato la Giunta per gli affari della Comunità Europea; hanno il compito di seguire gli sviluppi del processo di unificazione, favorire il recepimento dei regolamenti, delle direttive, delle raccomandazioni in modo da permettere un più facile collegamento tra i parlamenti nazionali e quello europeo.

Il gruppo di lavoro IV della Convenzione ha prodotto, a conclusione dei lavori, il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea, allegato alla proposta di Costituzione presentata dalla Convenzione. Il protocollo sostituisce quello allegato al Trattato di Amsterdam e si rifà a questo nella parte in cui prevede la competenza dei singoli parlamenti nazionali a disciplinare le modalità di controllo dell'operato dei governi nazionali in tema di Unione europea. Il Protocollo, dopo una introduzione in cui si auspica una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'UE e una maggiore capacità nell'esprimere pareri su proposte legislative e su problemi di loro interesse particolare, prevede, in materia di comunicazione di informazioni ai parlamenti nazionali degli Stati membri:

- la trasmissione ai parlamenti nazionali da parte della Commissione di tutti i documenti di consultazione e di tutte le proposte legislative;
- il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità;
- il decorso di un periodo di sei settimane tra la messa a disposizione di una proposta legislativa e la data della sua iscrizione all'ordine del giorno;
- la comunicazione ai parlamenti nazionali degli ordini del giorno e dei risultati delle sessioni del Consiglio, della relazione annuale della Corte dei Conti;
- la comunicazione di tutti gli atti normativi parlamenti nazionali in via preliminare ad ogni decisione qualora il Consiglio Europeo deliberi a maggioranza qualificata.

Il Protocollo attribuisce al Parlamento Europeo e ai parlamenti nazionali la definizione dell'organizzazione delle modalità di cooperazione interparlamentare e dà la possibilità alla COSAC di sottoporre al Parlamento Europeo, al



Consiglio dei Ministri e alla Commissione, i contributi che ritiene utili senza che questi possano però vincolare in alcun modo i parlamenti nazionali. Alla COSAC è inoltre demandata la organizzazione di conferenze, in particolare su temi che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e nella politica di sicurezza e di difesa comune.

Le competenze legislative dello Stato e delle Regioni italiane e il progetto di Costituzione europea

Dal punto di vista normativo, al fine di permettere l'adempimento degli obblighi comunitari nascenti dall'emanazione delle decisioni, delle direttive, dei regolamenti, delle raccomandazioni e anche dall'accertamento giurisdizionale operato dalla Corte di Giustizia, il principale riferimento normativo è costituito dalla Legge n. 86 del 9 marzo 1989, cosiddetta "La Pergola". La legge, oltre ad istituire la Conferenza permanente Stato-Regioni, ha introdotto nel nostro ordinamento la previsione di una legge annuale comunitaria di periodico adeguamento della legislazione nazionale all'ordinamento comunitario. Più in particolare, la legge riconosce alle Regioni il diritto di partecipare alla formazione degli indirizzi generali nazionali sulle emanazione di atti comunitari e consente loro la attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale.

La partecipazione del Parlamento italiano alla fase sia ascendente sia di attuazione del diritto comunitario è quindi disciplinata dalla annuale legge comunitaria per il periodo 1995 -1997 (L. 128/1998) che ha, più specificamente, previsto che tutti i progetti degli atti normativi e di indirizzo comunitari fossero comunicati alle Camere per la loro assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti e alle Regioni per la formulazione delle osservazioni e degli atti di indirizzo rivolti al

Governo.

Il nuovo testo della Carta costituzionale contiene importanti novità sul piano dei rapporti UE - Stato e UE - Regioni in un quadro in cui il Titolo V riformato sembra premiare la spinta autonoma verso l'integrazione europea attuata dalle stesse Regioni che, sin dalla metà degli anni ottanta, hanno instaurato contatti diretti con le istituzioni europee.

In primo luogo, l'articolo 117 della Costituzione, nella nuova formulazione, attribuisce l'esercizio della potestà legislativa allo Stato e alle Regioni, entrambi soggetti al limite costituzionale e agli obblighi comunitari e internazionali. Nel nuovo riparto di competenze legislative Stato-Regioni, tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato sono presenti la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato con l'Unione europea mentre sono materie di legislazione concorrente quelle relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni.

In secondo luogo, (art. 117, comma 5) alle Regioni e alle Province autonome viene consentito di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari riguardanti materie di competenza regionale e di provvedere alla esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato.

In terzo luogo, (sempre con riferimento all'art. 117, comma 5), con la riforma costituzionale le Regioni possono concludere intese con enti territoriali interni ad altro Stato e, nel rispetto della competenza legislativa centrale in materia di politica estera, viene prevista una regolamentazione dei rapporti delle Regioni con l'UE mediante leggi statali e regionali.

In coerenza con il nuovo dettato costituzionale, la legge di attuazione della riforma costituzionale, L.131/2003 detta "La Loggia", prevede e

disciplina la competenza delle Regioni e delle Province autonome nel concorrere, nelle materie di loro competenza legislativa (sia esclusiva che concorrente), alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea. La legge "La Loggia" autorizza inoltre il Governo a proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia europea contro gli atti normativi ritenuti illegittimi che incidono sulle materie di competenza legislativa; il Governo è tenuto a proporre il ricorso qualora esso sia richiesto dalla conferenza Stato - Regioni con voto a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

In questo quadro va sottolineato che proprio a inizio dello scorso luglio la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge n. 2386, ora all'esame del Senato, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Il disegno di legge è composto dalla unificazione di una proposta di legge presentata dal Ministro per le politiche comunitarie Buttiglione, di concerto con il Ministro degli affari regionali La Loggia, con quelle presentate da singoli deputati della maggioranza di governo. Il disegno di legge prevede nuove forme di partecipazione delle Regioni alle procedure di formazione delle decisioni che il Governo o il Parlamento porta in sede comunitaria. Il testo innova la disciplina prevista dalla L.86/1989, detta "La Pergola", introducendo un intervento delle Regioni nella fase di formazione della decisione in prossimità dell'adozione, da parte italiana, di un qualsiasi atto dell'Unione europea. In particolare, il disegno di legge intende istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comita-

to interministeriale per gli affari comunitari europei di cui farebbe parte, oltre al Ministro per gli affari regionali, un rappresentante delle autonomie locali che potrà intervenire nella trattazione delle proposte di legge di questioni di competenza regionale⁹.

Conclusioni

Nello studio delle conseguenze della "doppia devoluzione" sulla gestione di bilancio delle Autonomie Locali, non vi è alcun dubbio sul fatto che siano le modifiche del Titolo V a comportare l'impatto finanziario di gran lunga più consistente. E tuttavia, è nient'affatto remota la possibilità, che il rafforzarsi delle politiche comunitarie (e la loro coerenza a livello dei singoli Stati membri dell'Unione) seguiti a procedere in un contesto nel quale trovano progressivamente attuazione le modifiche istituzionali previste dal nuovo testo degli articoli 117-119 della nostra Carta costituzionale.

E' importante pertanto che l'intero processo di ricomposizione delle competenze legislative e i suoi inevitabili risvolti sul piano amministrativo e finanziario vengano esaminati congiuntamente.

In un'ottica prudenziale e attenta ai rischi di implementazione di tale, complesso processo, va intanto osservato che il quadro che sembra emergere dalla "doppia devoluzione" è quello di una

⁹ Secondo il ddl, tutti gli atti provenienti dall'UE vengono trasmessi dall'esecutivo alle Camere e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni al fine dell'inoltro successivo alle Giunte e ai Consigli regionali. Per i progetti e gli atti che rientrano nelle materie di competenza regionale è previsto che le Regioni possano trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio e al Ministro per le politiche comunitarie entro venti giorni dalla ricezione del documento; qualora l'atto normativo comunicato riguardi una materia di competenza regionale, si prevede che su richiesta di una o più Regioni, il Governo sia tenuto a convocare la Conferenza Stato Regioni per cercare una intesa interistituzionale. In caso di mancata intesa su materie di competenza legislativa regionale, il Governo è tenuto ad apporre l'istituto della riserva di esame, con il quale interrompe i lavori del Consiglio dei Ministri dell'Unione; l'interruzione può protrarsi per venti giorni, trascorsi i quali il Governo può procedere anche in mancanza di intesa o indicazioni provenienti dalla Conferenza Stato Regioni. Per quanto concerne la fase di attuazione del procedimento legislativo, il ddl "Buttiglione" prevede che nelle materie di propria competenza, le Regioni possano operare una verifica preliminare della conformità del provvedimento all'ordinamento interno e agli indirizzi di politica del Governo e ai vincoli di derivazione comunitaria. I risultati della verifica devono essere trasmessi alla Presidenza del Consiglio con la indicazione delle misure da intraprendere, il Governo invia l'esito della verifica alla Conferenza Stato Regioni, alle Camere e ai Presidenti delle Regioni.



divisione molto frastagliata delle competenze e delle loro gestione concreta.

Alcuni segnali in tal senso provengono dalla considerazione che, in relazione a specifiche materie, i livelli di governo interessati dal rinnovato processo decisionale potrebbero essere quattro o addirittura cinque (UE, Stato, Regione, Comune e/o Provincia): si pensi ad alcuni aspetti delle politiche per l'assistenza sociale.

Oppure si rifletta sulla circostanza che le politiche di stabilizzazione e di orientamento del ciclo economico - una volta in capo allo Stato centrale senza ambiguità di sorta - potrebbero (ma il condizionale è probabilmente ormai fuori luogo) essere la risultante di un processo, in parte contorto e in parte non del tutto trasparente, che vede coinvolta l'Unione (rispetto del Patto di stabilità e crescita, Indicazioni di massima sulla politica economica, coordinamento sul piano fiscale - per quanto ancora debole - in sede Ecofin), lo Stato centrale ("detentore" dei provvedimenti di grande indirizzo finanziario e responsabile in sede comunitaria dei risultati complessivi di bilancio della pubblica amministrazione), la Regione e gli Enti Locali (chiamati dallo Stato al rispetto di equilibri interni di bilancio, ma oramai dotati di non irrilevanti gradi di autonomia finanziaria e tributaria, come si è ancora visto nella prima parte di questa nota).

Non è difficile ipotizzare che verrà il momento in cui il processo di bilancio di ciascuno Stato membro andrà rivisitato in profondità alla luce del graduale e oramai quasi inesorabile spostamento di competenze a livello comunitario; sarà il momento in cui i singoli Stati - e la scelta sarà ancora più delicata per i sistemi a carattere fortemente decentrato - dovranno scegliere se privilegiare l'efficacia delle risposte anticicliche (il che presupporrà una politica fiscale maggiormente centralizzata a livello sopranazionale) oppure dare

ancora priorità alla salvaguardia della sovranità nazionale e dei margini di discrezionalità che tale scelta - forse oramai solo apparentemente - sembra garantire.

Si aggiunga infine la tematica, anch'essa assai complessa, che coinvolge il legame tra decisioni normative e decisioni di spesa. Con il nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana, la concentrazione di potestà legislative e funzioni amministrative rende infatti il livello regionale e locale il naturale "depositario" di un numero crescente di decisioni di spesa e di connesse necessità di finanziamento. Si tratta di un disegno ambizioso e non privo di rischi, viste le dimensioni finanziarie del decentramento che la piena attuazione del Titolo V riformato comporta. Ora, in questo quadro istituzionale nel quale il baricentro decisionale e, in parte non secondaria, finanziario delle decisioni pubbliche si sposta verso le Autonomie Locali, il parallelo consolidarsi del processo di sovranazionalizzazione delle politiche, con la definizione più precisa delle competenze esclusive e di quelle concorrenti (nel senso chiarito dalla Convenzione) in capo all'Unione Europea sembra nuovamente sancire una separazione tra livello istituzionale delle decisioni e livello della spesa.

In prospettiva, tale nuova separazione potrebbe, paradossalmente, porre problemi inediti alla gestione finanziaria delle Autonomie Locali. I bilanci di queste ultime, infatti, potrebbero essere chiamati ad "assorbire" eventuali conseguenze finanziarie di decisioni assunte dall'Unione ridimensionando in tal modo quegli aspetti di responsabilizzazione e di *accountability* rispetto alle decisioni di spesa che costituiscono uno dei vantaggi più evidenti dei sistemi di federalismo fiscale.

Tab. 3 LE COMPETENZE LEGISLATIVE IN EUROPA E SECONDO IL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

COMPETENZE	TRATTATO CE	PROGETTO CONVENZIONE EUROPEA	TITOLO V° DELLA COSTITUZIONE ITALIANA
Politica economica in generale	Debole ("stretto coordinamento")	Coordinamento, debole	Esclusiva Stato
Politica monetaria	Forte, esclusiva (presenza euro)	Esclusiva, forte	Esclusiva Stato
Dazi doganali e restrizioni quantitative	Forte (divieto di dazi e restrizioni)	Esclusiva, forte	Esclusiva Stato
Politica commerciale	Forte (politica comune)	Esclusiva, forte	Competenza condivisa Stato-Regioni
Regole di concorrenza MEI	Forte	Esclusiva, forte	Esclusiva Stato
Mercato interno	Forte	Concorrente, forte	Esclusiva Stato
Libertà circolazione persone	Debole (misure forti in pratica)	Forte	Esclusiva Stato
Politica fiscale	Debole	Debole	Esclusiva Stato
Agricoltura	Forte (politica comune)	Concorrente, forte	Esclusiva Regioni
Pesca	Forte (politica comune)	Concorrente, forte	Esclusiva Regioni
Conservazione delle risorse biologiche del mare	Forte (ambito pesca)	Esclusiva, forte	Esclusiva Stato
Trasporti	Forte (politica comune sulla carta, meno in pratica)	Concorrente, forte	Competenza condivisa Stato - Regioni
Reti transeuropee	Debole (incentivazione alla coesione e allo sviluppo)	Concorrente, forte	= =
Occupazione	Debole (promozione e coordinamento)	Coordinamento debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Settore sociale FSE	Debole ("una politica")	Concorrente (con dettagli nella futura parte III)	Competenza condivisa Stato - Regioni
Coesione economica e sociale	Debole ("rafforzamento")	Concorrente debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Ambiente	Debole sulla carta forte de facto	Concorrente, forte	Competenza condivisa Stato - Regioni
Competitività industria comunitaria	Debole ("rafforzamento")	Azione di sostegno coordinamento e complemento, debole	= =
Ricerca e sviluppo tecnologico	Debole ("promozione")	Gestione diretta azioni e programmi (funz. Amm.va) non esclusiva, debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Protezione salute	Molto debole ("un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute".)	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Istruzione e formazione	Debole (programmi), più forte in pratica	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Sviluppo culture Stati membri	Molto debole (programmi)	Cultura in generale azione sostegno coordinamento e completamento debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Protezione consumatori	Debole ("contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori"), presente <i>de facto</i>	Concorrente, forte "sulla carta"	Competenza esclusiva dello Stato
Energia	Debole	Concorrente, forte "sulla carta"	Competenza condivisa Stato - Regioni
Protezione civile	Debole	Azione sostegno coordinamento e completamento, debole	Competenza condivisa Stato - Regioni
Turismo	Debole	Assente	Esclusiva Regioni

Fonte: ISAE.

La presente nota è stata chiusa con le informazioni disponibili al 31 ottobre 2003. E' stata redatta da Raffaele Malizia, Marco Felici e Efisio Espa.