

I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed Autonomie Locali alla luce della Riforma del Titolo V della Costituzione¹

Giugno 2003

Massimo Bordignon
Facoltà di Economia
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
e mail: massimo.bordignon@unicatt.it

Floriana Cerniglia
Facoltà di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
e mail: floriana.cerniglia@unicatt.it

¹ Questo lavoro riprende e aggiorna uno studio svolto da Floriana Cerniglia nell'ambito del Programma di ricerca 2002 della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui Massimo Bordignon è stato Commissario referente. In questo lavoro l'introduzione, la sezione I e le conclusioni sono di Massimo Bordignon e Floriana Cerniglia, la sezione II e l'appendice sono di Floriana Cerniglia.

Indice

Introduzione

Sezione I: Stato ed autonomie locali: la ripartizione dei poteri

- 1.1 Le riforme della XIII legislatura e la modifica del titolo V
- 1.2 Gli articoli 117 e 119: quale modello di federalismo fiscale
- 1.3 Questioni aperte
- 1.4 Uno sguardo d'insieme

Sezione II: Il quantum delle risorse, devoluzione, finanziamento, perequazione

- 2.1 Competenze concorrenti ed esclusive, il bilancio dello Stato e le ipotesi di regionalizzazione
- 2.2 La spesa decentrata: una stima quantitativa e i problemi metodologici
- 2.3 I principali tributi erariali e la perequazione
- 2.4 La compartecipazione ad aliquota uniforme e la perequazione della capacità fiscale
- 2.5 Competenze esclusive e competenze concorrenti: lo status quo e la spesa decentrata
- 2.6 Il finanziamento delle competenze esclusive
- 2.7 Il finanziamento delle competenze concorrenti

Conclusione

Appendice

Introduzione

Nel nostro paese è in atto ormai da alcuni anni un marcato processo di decentramento dal governo centrale ai governi locali. Questo faticoso e per certi aspetti contraddittorio processo ha trovato una sua prima sistemazione istituzionale nella riforma del Titolo V della Costituzione, definitivamente approvata via referendum nell'ottobre del 2001, che da un lato riassume e "costituzionalizza" le riforme degli anni precedenti e dall'altro apre nuove prospettive al processo di decentramento. Tuttavia, nonostante sia passato oltre un anno dall'approvazione definitiva del nuovo testo costituzionale, si ha la netta impressione che le istituzioni del Paese abbiano trovato faticoso adattarsi alla nuova situazione. In parte, ciò è probabilmente dovuto alle incongruenze e alle lacune esistenti nello stesso testo costituzionale, che si presta a molteplici e contrapposte letture e non è tale da agevolare l'interiorizzazione dei nuovi equilibri istituzionali; in parte, ciò è dovuto anche alla congiuntura politica, che ha visto affidata l'attuazione del nuovo testo ad un nuovo governo, sostenuto da una maggioranza diversa da quella che ha approvato la riforma, maggioranza che, almeno in alcune sue componenti, manifesta una visione diversa dei processi di decentramento di quella contenuta nel nuovo titolo V. Ne è risultata una fase di confusione e di conflitto istituzionale tra i diversi livelli di governo che pare opportuno sanare al più presto. In particolare, gli interventi di chiarificazione, pur pregevoli, che si sono susseguiti nel periodo intercorso dall'approvazione del nuovo testo costituzionale (cfr. il cosiddetto decreto "La Loggia"), — e perfino i nuovi progetti di "riforma" della riforma costituzionale — su cui pare che, al momento in cui scriviamo, la maggioranza abbia trovato un accordo — si sono concentrati essenzialmente sul lato delle nuove competenze attribuite ai livelli di governo e sul ruolo relativo dei diversi governi nell'ambito della sfera delle competenze concorrenti, senza toccare il tema, assai più spinoso, delle risorse da attribuire ai livelli locali per finanziare queste nuove competenze e sulla loro compatibilità con la finanza pubblica nazionale e con i vincoli internazionali a cui il nostro paese è sottoposto. Tuttavia una discussione che rimanga concentrata sul tema delle competenze e non dei modi di finanziarle, è necessariamente monca e non consente di sopire le difficoltà prima indicate. In questo senso, è da salutare con favore l'introduzione, prevista con la legge finanziaria per il 2003 di una Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale, allargata a tutti i livelli di governo, che dovrebbe fare chiarezza sull'attribuzione di risorse ai governi locali e sciogliere alcuni dei nodi interpretativi ancora esistenti sul nuovo testo costituzionale.

Questo lavoro intende offrire un contributo in questa direzione, riassumendo il dibattito recente sul testo costituzionale e offrendo qualche stima quantitativa in merito all'ammontare del decentramento e alle diverse ipotesi in merito ai modi per finanziarlo. Volutamente, il lavoro non prende una posizione precisa rispetto alle varie possibili interpretazioni del testo costituzionale e dei sistemi di finanziamento del decentramento ad esse associate; piuttosto, esso intende limitarsi ad una presentazione delle diverse

ipotesi in campo e dei trade-off ad essi impliciti, così da consentire alla politica una scelta informata. Due premesse concettuali, però, informano il presente lavoro, e a esse scrupolosamente ci atteniamo. In primo luogo, è ben radicata nel nostro paese, soprattutto tra gli studiosi di diritto costituzionale, l'abitudine di discutere di competenze, cioè del nuovo articolo 117 (e di quelli collegati, 116 e 118) , e dei sistemi di finanziamento e perequazione interregionale, cioè del nuovo articolo 119, in modo separato, come se decisioni prese nel primo aspetto non avessero influenza sul secondo e viceversa. Noi rifiutiamo esplicitamente questo approccio. L'attuale art.117, e gli altri ad essi collegati, sono suscettibili di varie interpretazioni, alcune delle quali vanno nella direzione di un forte decentramento e altre invece che riconoscono un forte ruolo allo stato centrale, in alcuni casi perfino superiore a quello precedente alla riforma costituzionale. Una costituzione è un "bene pubblico" e tutte le interpretazioni sono, dal nostro punto di vista, legittime; tuttavia, quale sia la scelta effettuata, esse portano con sé conseguenze ben precise sul lato del finanziamento. Per esempio, l'adozione di un'interpretazione fortemente sbilanciata sul lato dell'autonomia regionale e comunale comporta con sé l'esigenza di un sistema di finanziamento che questa autonomia consenta di sviluppare in concreto, cioè un sistema di finanziamento locale fortemente sbilanciato sul lato dei tributi e delle risorse proprie, con sistemi di perequazione "poco" caratterizzati sul lato della destinazione delle risorse e di criteri, necessariamente, centralisti di costi/bisogni nella determinazione dei flussi. Viceversa, un'interpretazione che riconosca allo Stato centrale un ruolo focale nella determinazione dei servizi locali, può accompagnarsi ad un sistema di finanziamento più sbilanciato sul lato delle compartecipazioni e dei trasferimenti.

Una seconda premessa che informa questo lavoro è che la lettura del nuovo testo costituzionale non può essere che comprensiva, non può cioè non tenere conto dell'insieme delle nuove norme, e non limitarsi a interpretare ogni singolo capoverso, isolandolo dal contesto. Una lettura puramente testuale e spezzettata del nuovo titolo V infatti conduce inevitabilmente ad antinomie non facilmente superabili, segno questo delle difficoltà e dei compromessi irrisolti che hanno condotto alla stesura del nuovo testo. Viceversa, un lettura di più ampio respiro, disposta anche in qualche caso a sacrificare l'interpretazione letterale di un capoverso se questa è insostenibile in un'ottica più ampia, conduce agevolmente ad individuare nel nuovo testo costituzionale alcuni modelli sensati e coerenti di "federalismo fiscale" — interpretato qui nel senso tecnico di "ordinata organizzazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo" — tra cui la politica ha l'onere e l'onore di scegliere in termini di attuazione del Titolo V.

Il lavoro è organizzato come segue.

La prima sezione si apre con un breve excursus sul processo di decentramento del nostro Paese. Iniziato a partire dai primi anni novanta esso sfocia poi nella revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione relativa ai rapporti tra lo Stato e Regioni, Province e Comuni. Evidenziamo come alcuni dei cambiamenti introdotti dalla riforma del Titolo V registrano, almeno in parte, gli esiti del

processo di decentramento amministrativo e fiscale che i governi della XIII legislatura mettono subito in cantiere nell'agenda politica. Nello stesso paragrafo ripercorriamo i momenti salienti di tutto l'iter di approvazione del Titolo V. Ci è sembrato opportuno ricordare tale vicenda perché ben illustra la questione del metodo, cioè del come *non* si dovrebbero fare le riforme costituzionali; riforme costituzionali approvate solo da una parte del Parlamento rischiano, al cambiare delle maggioranze, di provocare inutili e continui cambiamenti costituzionali, una cosa di cui il Paese non ha assolutamente bisogno. Passiamo poi a riassumere nel modo più possibile sintetico lo stato dell'arte relativo al dibattito sul nuovo titolo V della Costituzione, mettendo in luce le novità e interpretazioni che possono discendere dai nuovi articoli 117 e 119, ma anche altri problemi che il nuovo Titolo V in generale lascia aperti. La conclusione è la possibile l'esplicitazione di *modelli alternativi di federalismo fiscale*, con alcuni aspetti lasciati irrisolti soprattutto per quanto riguarda il ruolo da riconoscere alle autonomie locali in funzione della separazione tra competenze legislative e amministrative. Ci soffermiamo su alcuni di questi modelli alternativi nel paragrafo finale della Sezione I guardando per sommi capi all'esperienza di altri Paesi federali. L'intento è evidenziare possibili vantaggi e svantaggi insiti in ciascuno di questi modelli.

La seconda sezione, obiettivo principale di questo studio, affronta il tema dei sistemi di finanziamento, discutendo delle possibili costellazioni di tributi e di interpretazioni del fondo perequativo previsto dall'art. 119 che possono sostenere e essere coerenti con questi diversi modelli. A questo fine, dopo aver presentato la situazione attuale in merito al finanziamento e alle competenze delle Regioni a statuto ordinario, si discute degli approcci e delle metodologie che sono state introdotte nella letteratura per quantificare l'entità del decentramento. Ciò consente di determinare un ambito di risorse da decentrare nelle varie ipotesi, e serve come base di calcolo per le stime in merito alle modalità alternative di finanziamento e dei risultati conseguenti. Gli esercizi svolti sono per loro natura ipotetici e i risultati devono essere interpretati con grande cautela, sia per quel che riguarda le spese attribuite, visto l'ambito di incertezza che caratterizza l'interpretazione delle norme, sia per quel che riguarda la banca dati, data la scarsa qualità delle fonti ed in particolare, l'incertezza relativa alla distribuzione territoriale della spesa da decentrare. Tuttavia, un risultato emerge con chiarezza dal lavoro. *L'attuazione del nuovo titolo V sul piano finanziario comporta una redistribuzione delle risorse tra le Regioni, a regime, significativa e importante rispetto alla situazione attuale.* Questo anche nelle ipotesi più fortemente egualitarie degli schemi perequativi e conservative della situazione esistente. In alcune interpretazioni, *tale redistribuzione appare incompatibile con il mantenimento di uno Stato unitario*, per lo meno se si ritiene che in uno Stato unitario la distanza nella attribuzione delle risorse tra Regioni, e dunque nei servizi resi ai cittadini, debba rimanere circoscritta all'interno di determinati intervalli. Ne segue che grande attenzione deve essere attribuita dal legislatore al disegno del sistema di finanziamento, accompagnando l'attribuzione di risorse proprie con schemi perequativi che svolgano in modo efficiente sia una funzione redistributiva che assicurativa. In

particolare, i risultati sostengono l'ipotesi dell'individuazione di uno schema di finanziamento diverso per le nuove *funzioni concorrenti e per quelle esclusive* (o nella nuova interpretazione offerta dall'attuale maggioranza, tra le funzioni esclusive dove rimane un forte interesse nazionale e quello dove questo interesse non c'è) lasciando eventualmente per le prime un ambito maggiore nella determinazione dei trasferimenti ad indicatori di costi e bisogni differenziati.

Infine riassumiamo in appendice le vicende che hanno caratterizzato in ambito legislativo il periodo di tempo intercorso dall'approvazione del nuovo titolo V. Periodo, che ha visto accompagnarsi assieme una proposta di interpretazione del titolo V (con il già citato decreto La Loggia), il progetto Bossi di modifica dell'art. 117 ed ancora una nuova proposta di "riforma" della riforma del Titolo V che sembrerebbe introdurre variazioni sostanziali rispetto al testo ora in vigore.

Sezione I

Stato ed autonomie locali: la ripartizione dei poteri

1.1 Le riforme della XIII legislatura e la modifica del Titolo V

La riallocazione delle potestà legislative e delle funzioni amministrative tra Stato ed autonomie locali operata dal nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, che rivede gli articoli 114-133, comporterà inevitabilmente profonde conseguenze sulla gestione della finanza pubblica in Italia. Si accrescerà il peso e l'importanza dei bilanci di Regioni e di Enti Locali a scapito di quello nazionale. Le innovazioni introdotte saranno molto forti, e occorreranno notevoli sforzi ricostruttivi da parte degli studiosi per esplorare tutte le innovazioni ed anche per ricercare le linee di coerenza interna del nuovo impianto.

Come è noto, negli ultimi decenni, in Italia, ed anche in molti altri paesi sviluppati e non, abbiamo assistito ad una spinta verso un maggiore decentramento delle funzioni di spesa e di tassazione ai governi locali². Tale tendenza ha trovato forza nella teoria del federalismo fiscale³.

Nel caso italiano si tratta di un processo che ha si portato alla recente modifica del Titolo V della nostra Costituzione ma è cominciato per la verità già nei primi anni novanta. Nel corso del decennio appena trascorso abbiamo assistito infatti ad una significativa e progressiva crescita del grado di autonomia tributaria e finanziaria di tutti gli enti territoriali.

Bastino alcune cifre a significare quanto appena detto⁴: per le Regioni a statuto ordinario l'incidenza delle entrate proprie sul complesso delle entrate correnti era nel 1990 del 3,3%, ed era del 14,5% per le Province e del 34,9% per i Comuni. Queste cifre nel 1999 diventano rispettivamente pari a 44,4%, 56,4%, 60,4%. In questa direzione il primo passo si concretizza nel 1990 con la legge 142/90 che riconosce a Province e Comuni autonomia non solo statutaria ma anche finanziaria con la previsione dell'Ici entrata in vigore nel 1993⁵.

Un altro importante passo in avanti si realizza nel 1997 con l'introduzione dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef. Il punto di svolta quindi sulla via dell'autonomia finanziaria per le Regioni si registra con i governi della XIII legislatura (1996-2001). Si ricorderà anche che in questa legislatura fin dall'inizio viene messo in cantiere un ambizioso piano di riforma costituzionale subito concretizzatosi

² Bardhan (2002), Cerniglia (2003), Oecd (2003), World Bank (1999).

³ La letteratura sul federalismo fiscale è molto estesa, per alcune recenti rassegne cfr. Oates (1999); Fausto e Pica (a cura di) 2000 ed anche il Forum della SIE «Federalismo fiscale» in Rivista Italiana degli Economisti, anno VI, agosto 2001, pp. 241-323.

⁴ Elaborazioni Censis su dati Istat.

⁵ Dal 1 gennaio 1999 i comuni possono anche istituire un'addizionale comunale all'Irpef.

con una legge costituzionale (n.1/1997) istitutiva di una Commissione bicamerale composta da quaranta deputati e quaranta senatori che in nove mesi di lavoro predispose un testo di revisione della seconda parte della Costituzione (e quindi anche del titolo V). Questo testo nei primi mesi del 1998 passa all'esame dei due rami del Parlamento, ma si arena già nel maggio 1998. I fatti politici che portano all' "affossamento" della bicamerale sono noti e non li ripercorriamo in questa sede. Pur tuttavia, questa breve stagione di riforma organica della seconda parte della Costituzione non si conclude del tutto perché prende immediatamente avvio invece la fase delle riforme parziali. Per i profili che a noi interessano, quelli dei rapporti fra i livelli di governo rimane viva l'idea di rendere il sistema meno accentrato. Ricordiamo che, parallelamente ai lavori della Commissione parlamentare, sul piano del decentramento amministrativo prendono corpo le cosiddette leggi Bassanini (legge n. 59/1997 e 127/97). Un'altra riforma parziale che vale pure la pena ricordare è stata la Legge Costituzionale 22 novembre 1999 n.1 che introduce l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria per le Regioni ordinarie⁶. E' stato giustamente osservato che questa legge costituzionale anticipa lo spirito della riforma del Titolo V ed infatti il nuovo art. 123 della Costituzione sugli statuti regionali lascia completamente in piedi l'impianto della suddetta legge⁷. Sul piano del decentramento fiscale, un altro intervento significativo è la delega contenuta nella legge 133/1999 all'art. 10, dal titolo "Disposizioni in materia di federalismo fiscale". L'art. 10 ed in particolare commi 1, 2, 3 disponevano la soppressione di trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario e la contestuale previsione di nuove forme di finanziamento per le Regioni, senza che ciò avrebbe dovuto comportare oneri aggiuntivi né per lo Stato né per le Regioni a statuto ordinario⁸. Il decreto legislativo 18 febbraio 2000. n. 56 ne dà attuazione. Non possiamo in questa sede dare una illustrazione dei principali contenuti del decreto 56/2000, ma non possiamo pensare di escludere che alcune soluzioni già presenti nel suddetto decreto non possano essere riprese nella attuazione della nuova Costituzione, in particolare per alcuni aspetti della formula perequativa prevista dall'allegato tecnico al Decreto stesso.

In questo orientamento di maggiore decentramento amministrativo e fiscale viene anche ripresa la proposta di revisione del Titolo V della Costituzione. Il metodo di lavoro scelto questa volta è l'elaborazione di un progetto di legge costituzionale da parte della Commissione Affari Costituzionali da consegnare in un secondo momento all'esame del Parlamento. Il progetto elaborato in Commissione viene presentato al vaglio della Camera dei Deputati nel novembre del 1999, ma il sopraggiungere della sessione di bilancio interrompe l'iter di approvazione che riprende soltanto quasi un anno dopo, nel

⁶ Con la legge costituzionale n.2/2001 venne anche attribuita particolare autonomia in materia di forma di governo anche alle Regioni a statuto speciale.

⁷ Cfr. Poggi (2001).

⁸ Su alcune ipotesi interpretative che furono avanzate a proposito dell'art. 10 della legge 133/1999, cfr gli studi di Bordignon e Emiliani (1999) e Giarda (2000). Si noti anche che il punto f del comma 1 prevedeva la revisione del sistema dei trasferimenti erariali per gli enti locali. Questa disposizione, non è però contenuta nel dl 56/2000 che riguarda quindi solo le Regioni a statuto ordinario.

settembre 2000⁹. In questo frangente, ricordiamo che nella primavera del 2000 si svolgono le elezioni regionali che sanciscono la vittoria della nuova alleanza Polo della Libertà-Lega Nord; alcuni dei “neogovernatori regionali” del Nord - eletti per la prima volta direttamente dai cittadini - si fanno subito promotori di iniziative referendarie consultive sull’eventuale trasferimento di poteri dallo Stato alle Regioni. La “questione federalismo” diventa dunque più che mai centrale nell’agenda politica sicché la votazione finale presso la Camera dei deputati si svolge il 26 settembre 2000, ma in un clima di forte contrapposizione fra forze di governo e di opposizione perché quest’ultime non vedono accolto nessuno degli emendamenti proposti e non partecipano pertanto al voto finale. Anche in sede di esame del testo presso il Senato, nessuno degli emendamenti presentati dalle opposizioni viene accolto ed ancora una volta le forze di opposizione non partecipano al voto finale. In ottemperanza all’art. 138 della Costituzione la seconda deliberazione del testo di revisione prende avvio tre mesi dopo la prima e non sono previste modifiche al testo già approvato con la prima deliberazione. Anche per la seconda votazione il clima politico sia alla Camera che al Senato è di forte contrapposizione: l’opposizione non partecipa al voto. Alla Camera il voto finale si svolge il 28 febbraio 2001 registrando soltanto 316 voti favorevoli¹⁰, al Senato si svolge l’8 marzo 2001 (lo stesso giorno in cui il Parlamento viene sciolto) con 171 voti a favore, quindi con una maggioranza un po’ più ampia. Già qualche giorno dopo, il 13 marzo 2001, viene presentata richiesta di referendum sulla legge che si svolge il 7 ottobre 2001. Per la prima volta nella storia repubblicana si svolge un referendum confermativo che, a differenza di quello abrogativo, non richiede il quorum della metà più uno degli aventi diritto al voto e registra una partecipazione del 33,9% dei cittadini aventi diritto. La percentuale di voti favorevoli sui voti validi è del 64%. La legge costituzione di revisione del Titolo V è quindi approvata e dopo la promulgazione e pubblicazione in Gazzetta ufficiale entra in vigore l’8 novembre successivo.

Il processo di riforma costituzionale non sembra essersi però del tutto concluso, anzi forse sta per ricominciare. La situazione è piuttosto confusa. Una nuova partita si sta giocando in Parlamento soprattutto fra le forze che compongono la maggioranza¹¹.

1.2 Gli articoli 117 e 119: quale modello di federalismo fiscale

Per la parte che a noi qui interessa, ovvero gli aspetti finanziari della riforma, il disegno del nuovo impianto normativo di “tipo federale” emerge soprattutto negli articoli 117 e 119. E’ opportuno iniziare da una sintesi dei principali contenuti perché, come accennato, solo un tentativo di lettura o di approccio congiunto e coerente dei due articoli¹², può permettere la formulazione di ipotesi:

⁹ Un utile resoconto su tutto l’iter di approvazione del Titolo V è l’articolo di Rizzoni (2001) che qui seguiamo.

¹⁰ E quindi solo di quattro voti superiore al quorum previsto di 312 voti.

¹¹ Di questo daremo conto in Appendice.

¹² Cfr. Giarda (2001)

- i) sul quantum di risorse da devolvere dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni per l'esercizio delle nuove funzioni;
- ii) sulle forme di finanziamento che ne conseguono.

Come sarà chiaro tra breve, il nuovo testo costituzionale, sia sul fronte del riparto delle competenze, sia sul fronte del riparto delle risorse, non sembra indicare in maniera univoca quanto deve essere il grado di decentramento dallo Stato alle Regioni ed anche i gradi di differenziazione, pure possibili, tra le Regioni. La scelta viene demandata al legislatore ordinario.

- L'art. 117: competenze esclusive e competenze concorrenti

Innanzitutto, il tratto del nuovo ordinamento federale si manifesta nell'art. 117, in particolare nella inversione della enumerazione delle competenze, rendendo esplicite quelle esclusive dello Stato, mentre la residualità delle competenze è ora a favore delle Regioni¹³. E' un rovesciamento molto forte perché questa inversione nella enumerazione è tipica delle costituzioni federali, anche se nel caso italiano la Costituzione non è esplicitamente definita come tale.

Importante per il nuovo sistema di distribuzione di poteri fra i livelli di governo è già il primo comma laddove prevede il limite degli obblighi internazionali a carico della generalità degli atti legislativi, sia statali sia regionali. Mentre il vecchio testo non parlava di funzione legislativa delle Regioni (che potevano solo "adottare" norme legislative) con il nuovo testo si è equiordinata la potestà legislativa di Stato e Regioni ribadendo quanto già sancito nell'art. 114, primo comma¹⁴.

Il secondo comma dell'art. 117 norma le competenze esclusive dello Stato che però, come è stato rilevato¹⁵, non sono eccessivamente ampie se consideriamo che in altri ordinamenti federali rientrano fra le attività del livello centrale competenze esclusive in materia di poste e telecomunicazioni, nelle reti di trasporto dell'energia, che invece nel caso italiano rientrano fra le competenze concorrenti¹⁶.

Un altro aspetto riguarda le funzioni concorrenti. Queste sono sancite nel terzo comma che contiene un elenco di tutte le materie la cui disciplina viene demandata alle legislazione statale e regionale. A tal proposito, secondo alcune interpretazioni¹⁷ nulla cambia realmente rispetto alla situazione precedente in termini di conferimento dei poteri al livello di governo statale e a quello regionale, nel senso che anche prima della riforma tutte le funzioni delle Regioni erano esercitate in regime di concorrenza con lo Stato (anche se questa parola non era usata nel vecchio Titolo V). Ciò che adesso cambia, a vantaggio delle Regioni, è che il numero di funzioni a competenza concorrenti è enormemente aumentato.

¹³ In appendice riportiamo il vecchio e il nuovo testo dell'art. 117.

¹⁴ Vale la pena qui riproporre il primo comma dell'art. 114 "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" in quanto secondo alcuni (Olivetti 2001, p.40) è la vera carta d'identità del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali.

¹⁵ Cfr. Elia (2001).

¹⁶ Verrebbero tuttavia nuovamente estese allo Stato nell'eventualità che la "riforma" della riforma venisse approvata, cfr. Appendice, Tabella 1A

¹⁷ Così Giarda (2001)

Infine, le funzioni rientranti nell'esclusività delle competenze regionali sono tutte quelle non menzionate nell'art. 117 tra quelle esclusive dello Stato e quelle concorrenti fra Stato e Regioni e sono collegate quindi alla *residualità* delle competenze, come previsto dallo stesso art. 117 al comma 4° “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. L'insieme di competenze regionali residuali che se ne può evincere è di notevolissimo rilievo poiché riguarda i trasporti, la viabilità, l'industria, l'artigianato, l'assistenza, la formazione professionale, l'agricoltura, il turismo.

Nell'attuale art.117 le competenze regionali si esplicano allora in due diversi regimi: quello concorrente e quello residuale.

I due regimi si distinguono per i vincoli posti alla potestà legislativa regionale. Nelle competenze esclusive, le Regioni possono legiferare in piena autonomia nel rispetto delle norme costituzionali. Nell'area delle competenze concorrenti, le Regioni esercitano la potestà legislativa sotto il vincolo dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore nazionale. Sarebbe dunque che nell'area della legislazioni concorrente lo Stato possa mantenere ancora un controllo gerarchico sulle Regioni, sebbene limitato ai principi generali. In passato, questo controllo era di fatto esercitato dal legislatore nazionale estensivamente. Soprattutto attraverso il meccanismo di finanziamento e di redistribuzione dei trasferimenti erariali era possibile di fatto esercitare un controllo assai stretto sulle scelte delle Regioni.

Cosa avverrà in futuro è ovviamente al momento ignoto¹⁸, perché molto dipenderà anche dal sistema di finanziamento che si vorrà adottare per l'area delle funzioni sottoposte al regime di competenza concorrente. Un sistema di finanziamento fortemente sbilanciato verso i trasferimenti, magari vincolati o con un criterio di riparto imposto dal centro, tenderebbe a ridurre l'autonomia regionale rispetto invece ad un sistema di finanziamento più orientato verso i tributi propri.

Ancora sulle nuove potestà attribuite alle Regioni, altri aspetti da segnalare sono relativi ai commi cinque e sei. Quest'ultimo, nel problema del riparto delle competenze, sancisce che spetta alle Regioni la potestà regolamentare sia nella materie a competenza concorrente sia in quelle a competenza esclusiva. Il potere regolamentare dello Stato è riservato quindi solo nelle materie a competenza esclusiva. Il quinto comma introduce il principio della partecipazione delle Regioni alla fase sia ascendente sia discendente del processo di decisione comunitaria nelle materie di competenza regionale.

¹⁸ Ancora, nel caso invece venisse confermato l'accordo politico tra le varie anime della maggioranza, si prevede un accorpamento della proposta di “devoluzione” con una ristrutturazione estensiva dell'art.117. In pratica, come richiesto dal disegno di legge sulla devolution, tre materie assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; polizia locale, diventerebbero funzioni esclusive delle Regioni, assieme a numerose materie o “pezzi di materie” ora attribuite alle competenze concorrenti. In cambio, si espanderebbe l'ambito delle materie esclusive attribuite dalla legislazione attuale allo stato, e verrebbe esplicitamente sancito che nell'esercizio delle proprie materie le Regioni agiscono seguendo “l'interesse nazionale”, cfr. Appendice.

- L'art. 119: l'autonomia finanziaria

Per quanto concerne i nuovi rapporti finanziari tra i livelli di governo e il grado di autonomia che si verrà a creare per gli enti territoriali, il nuovo testo dell'art. 119 introduce aspetti rilevanti¹⁹.

Innanzitutto, già da un punto di vista formale, il nuovo testo presenta un numero maggiore di commi rispetto alla vecchia formulazione che, è bene ricordare, è stato un paradigma aperto per le relazioni intergovernative finanziarie permettendo di passare da un modello di finanza derivata (dai primi anni 70) fino ai nuovi modelli di riparto finanziario (ad esempio dl 56/2000). Segue che, da un punto di vista contenutistico, le innovazioni ora introdotte sono di tipo più evolutivo o interpretativo che non delle assolute novità (Giarda 2001).

L'intento del legislatore costituzionale è stato, forse, quello di risolvere alcune ambiguità del vecchio testo e di presentare un modello più preciso delle relazioni intergovernative. L'interpretazione e l'attuazione dell'art. 119 che si verrà a determinare avrà quindi un forte impatto sulla forma dello Stato e sul modello di federalismo fiscale che si vorrà adottare perché dovrà delineare in modo inequivocabile il tipo di relazioni finanziarie fra i livelli di governo secondo i tre nuclei fondamentali che strutturano il nuovo testo dell'art. 119.

Il **primo nucleo** si articola nei primi quattro commi e serve a delineare le modalità di finanziamento delle autonomie locali. Si parte con il *primo comma* dove si riconosce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane e si ribadisce al *secondo comma* che gli enti summenzionati devono disporre di risorse autonome stabilendo ed applicando tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e disponendo di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; al *terzo comma* si prevede con legge dello Stato l'istituzione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, ma solo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; il *quarto comma* "chiude il modello" prima delineato perché rende esplicito l'obiettivo legato all'autonomia finanziaria che è il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite.

Il **secondo nucleo** ha nette finalità di solidarietà e di sviluppo e si svolge intorno al *quinto comma* che dispone la possibilità di risorse aggiuntive per rimuovere gli squilibri economici e sociali oltre che per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Il **terzo nucleo** è il *quinto comma* che prevede la disponibilità per le autonomie locali di un proprio patrimonio e il ricorso all'indebitamento, ma solo per finanziarie le spese di investimento escludendo anche ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi.

¹⁹ In appendice, riportiamo il confronto puntuale fra il vecchio e il nuovo testo.

Nonostante le esigenze di maggiore chiarezza rispetto al vecchio testo da parte del legislatore costituzionale, nel dibattito sia accademico sia politico, sono state già registrate alcune varianti interpretative riguardanti questioni tuttora aperte²⁰.

La prima questione aperta concerne il concetto di autonomia finanziaria che *non può corrispondere* ad autonomia tributaria (ovvero potestà legislativa in materia finanziaria). Dal testo costituzionale, il principio guida per l'attribuzione dei tributi alle autonomie locali sembrerebbe quello del "coordinamento della finanza pubblica" (secondo comma dell'art. 119). A sua volta la materia coordinamento della finanza pubblica deve essere esercitata in modo concorrente dallo Stato e dalle Regioni (lettera s, dell'art. 117). Un problema aperto rimane dunque il ruolo delle Regioni nell'attività del coordinamento della finanza pubblica²¹. Sarà una concertazione paritaria tra i livelli di governo coinvolti o ci sarà un indirizzo "imposto" dal centro? Ancora, spetteranno alle Regioni poteri ordinamentali in materia di finanza locale?

Una seconda questione riguarda la "territorialità" delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali che rappresenta una assoluta novità rispetto al vecchio testo. Ma la specificazione di gettito territoriale è comunque un po' vaga: è il gettito riscosso, o quello prodotto, o quello incidente sui cittadini di quel territorio?

Un'altra questione concerne la costituzione del fondo perequativo: infatti pur essendo l'art. 119 indicativo della volontà di un esplicito riconoscimento in Costituzione di un principio solidaristico, tuttavia non comprende il riferimento alle specifiche fonti di entrata che dovranno alimentare il fondo perequativo. Inoltre, non si indicano le quantità di risorse che dovranno annualmente confluire nel fondo. Detto altrimenti: quanto deve perequare il nuovo fondo perequativo? Le scelte sono ancora una volta rimesse all'attività del legislatore ordinario.

1.3 Questioni aperte

Ai fini di un'analisi sugli effetti finanziari della riforma, altre questioni meriterebbero attenzione ed analisi. Certamente infatti, altri elementi potenzialmente molto innovativi per il sistema delle relazioni finanziarie dei livelli di governo sono: il regionalismo differenziato o federalismo asimmetrico (art. 116); la titolarità degli Enti locali di funzioni proprie e conferite, in particolare a quelle amministrative (art. 118); il rinnovato riconoscimento di una posizione costituzionale speciale per alcune Regioni (art. 116) che deve però coesistere con un nuovo modello di "multilevel government".

²⁰ Per una analisi puntuale delle questioni ora aperte per il legislatore ordinario rinviamo ai lavori di Giarda (2001; 2002a; 2002b); cfr anche una ricerca Svimez (2002, Quaderno d'informazione n.15), Gallo (2002), Petretto (2003)

²¹ Si noti che alla luce della nuova "riforma" della riforma, questo ruolo delle Regioni dovrebbe essere "ridimensionato", cfr Appendice.

Si tratta di aspetti che presi sia singolarmente sia (più appropriatamente) congiuntamente comporteranno ulteriori elementi di difficoltà per la scelta di un modello ordinato e coerente di federalismo fiscale. La situazione potrebbe presentarsi così continuamente fluida e in evoluzione che diventa persino difficile per lo studioso ricostruire tutti i potenziali problemi.

Il primo problema riguarda il tema del *regionalismo differenziato*: l'art.116 consente ad alcune Regioni di dotarsi di forme di autonomia maggiore su funzioni concorrenti, fino a delinearci un passaggio da queste all'area delle competenze esclusive regionali²². Ma quale sarà il sistema finanziario che può sostenere un simile passaggio? Per esempio, risulta assai difficile costruire un sistema perequativo funzionante con Regioni che hanno funzioni differenziate.

Si noti che questo problema si pone già anche *per le attuali Regioni a statuto speciale* (RSS) anche tralasciando il problema delle eventuali Regioni a statuto ordinario (RSO) che in futuro decidessero di invocare il nuovo art.116. La riforma costituzionale ha avvicinato enormemente la situazione delle RSO e quelle RSS; in molti casi le nuove Regioni ordinarie riformate avranno maggiori poteri di alcune delle presenti Regioni a statuto speciale. Eppure il sistema di finanziamento resta completamente differenziato, e proprio per la complessità del sistema tutti gli interventi susseguitesesi in passato (per esempio, è il caso del decr. 56/2000 prima menzionato) le Regioni a statuto speciale, oltretutto diversissime tra di loro, sono state tenute al di fuori del processo di riforma. Tuttavia, il problema dovrà prima o poi essere affrontato, non fosse altro per problemi di equità territoriale; le RSO si troverebbe a dover offrire gli stessi servizi delle RSS con disponibilità enormemente inferiori. Si noti per esempio, che la Provincia Autonoma di Trento percepisce una compartecipazione al 90% di tutti i tributi erariali –70% per l'Iva – riscossi sul suo territorio. Una simile ripartizione a tutte le Regioni sarebbe assolutamente impossibile, perché non resterebbero risorse sufficienti al centro per finanziare i proprio servizi e la gestione del debito pubblico. Nelle pagine che seguono, eviteremo questo problema, perché troppo complesso per poter essere affrontato sbrigativamente, ma l'esistenza del problema non può essere sottaciuta.

Ancora, l'art.118 assegna le funzioni amministrative ai comuni, separandole dalle funzioni legislative. Significa questo che tutte le risorse per lo svolgimento delle funzioni dovranno in realtà essere assegnate a comuni e province? E chi e in che tempi dovrà trasferire le funzioni e le risorse agli enti locali? Ci sarà un unico indirizzo o modello (dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli Enti locali) oppure molteplici modelli (dalle Regioni agli Enti locali) che si possono ulteriormente frammentare a livello locale? In ciò che segue, eviteremo di affrontare questo problema, parlando genericamente di nuove risorse da attribuire alle Regioni, ma intendendo in realtà tutto il sistema degli Enti locali che fa

²² Tant'è vero che qualcuno ha notato che la trasformazione delle materie ora a legislazione concorrente in legislazione esclusiva indotta dalla devoluzione avrebbe potuto essere ottenuta anche semplicemente usando l'art.116, senza richiedere una nuova riforma costituzionale. La differenza tuttavia è che l'art.116 richiede una procedura che coinvolge anche il Parlamento nazionale, mentre la procedura della devoluzione sarebbe automatica, su richiesta delle Regioni.

riferimento al territorio di quella Regione. Di nuovo, si tratta però di un problema che prima o poi dovrà essere affrontato.

1.4 Uno sguardo d'insieme

Nel complesso, l'attuale titolo V lascia dunque aperte molte opzioni e molte possibili ipotesi alternative. Questa pluralità di letture però non significa che non esistano *modelli coerenti di federalismo fiscale* che non possano essere facilmente costruite a partire dal testo costituzionale. Anzi, il problema fondamentale del titolo V è di non aver scelto in modo chiaro tra questi diversi modelli possibili, lasciando dunque al legislatore ordinario l'onere di effettuare questa scelta. L'importante, come si accennava nell'introduzione, è che questa scelta avvenga avendo ben presente i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna opzione e le compatibilità che devono esistere, in un modello ordinato di relazioni tra diversi livelli di governo, tra attività di spesa e finanziamento.

Nello specifico, ci sembra che i seguenti siano modelli alternativi di federalismo fiscale presenti nell'attuale ordinamento costituzionale.

C'è innanzitutto un **modello tedesco** basato su una forte accentuazione del ruolo dello Stato nel determinare e garantire gli standard dei servizi essenziali e quindi su una lettura estensiva degli elementi solidaristici del comma quinto dell'art.119, e su un'accentuazione del ruolo svolto dalle Regioni nel co-determinare l'ordinamento tributario. Questo modello prevede una forte cogestione da parte di Stato e Regioni nelle materie a legislazione concorrente, con gradi elevati di uguaglianza nella distribuzione delle risorse garantiti dal sistema perequativo. Un sistema di finanziamento appropriato potrebbe essere garantito, come nel sistema tedesco, da ampie compartecipazioni ai principali tributi e da sistemi perequativi ampiamente caratterizzati dalla prevalenza di indicatori (determinati centralmente) di costi e bisogni. Naturalmente, ciò implicherebbe una lettura dell'art.119 che privilegi il quinto rispetto al terzo comma e da una sottovalutazione del ruolo delle altre Autonomie locali implicito nell'art.118.

Il problema principale di questo modello è, come noto, la sua rigidità e la mancanza di competitività che limiterebbe una dei vantaggi essenziali del federalismo, cioè la flessibilità e l'innovazione istituzionale; il suo principale vantaggio è invece il mantenimento di elevati livelli di solidarietà sociale. Ritornando al contesto italiano manca completamente l'elemento centrale del modello tedesco cioè una sede appropriata dove Stato e Regioni possono congiuntamente determinare la politica di bilancio (tributi, trasferimenti, servizi) perlomeno per l'ampia area delle funzioni concorrenti. Gli strumenti di compartecipazione esistenti (ad esempio la Conferenza Stato-Regioni) non sono sufficienti allo scopo, in quanto carenti di meccanismi appropriati di rappresentanza e di legittimazione per una decisione politica che sia ultima. Manca in altri termini un Senato delle Regioni, cioè la riforma del sistema bicamerale perfetto italiano, una riforma di cui si parla continuamente ma che non sembra rientrare

nell'ambito delle cose realisticamente attuabili²³. Il rischio di questo modello in pratica è che, mancando la sede appropriata, esso determini nei fatti una ricentralizzazione del sistema, anche rispetto alla situazione vigente.

Un'interpretazione alternativa vedrebbe invece privilegiare un **modello di federalismo più competitivo, simile a quello canadese**. Questo richiederebbe un'interpretazione più restrittiva del ruolo dello Stato nelle funzioni concorrenti (dovrebbe davvero solo limitarsi alla legislazione di principio), ed uno spazio assoluto di manovra per le Regioni nel campo delle funzioni esclusive. Sul piano del finanziamento, l'autonomia di spesa dovrebbe anche necessariamente accompagnarsi ad uno spazio di manovra molto maggiore sul lato tributario. Si tratterebbe dunque di privilegiare un'interpretazione dell'art.119 fortemente orientata sul vantaggio dei tributi propri e a scapito delle compartecipazioni. Nel prosieguo del lavoro argoteremo che in considerazione delle intenzioni dichiarate dal governo per quanto riguarda la parziale o totale abolizione del più importante tributo oggi in mano alle Regioni (Irap) questo spazio dovrebbe probabilmente essere trovato con l'Irpef, estendendo considerevolmente l'attuale addizionale e accompagnandola ad una compartecipazione allo stesso tributo. In questo modello, la perequazione ha essenzialmente lo scopo di *levelling the playing field* per il gioco competitivo tra le Regioni, avvicinando continuamente le dotazioni dei diversi territori; una perequazione sulla capacità fiscale, come prevista nel terzo comma, apparirebbe dunque appropriata. Per stimolare il gioco competitivo tra le Regioni è anche evidente che la perequazione non potrebbe essere completa, cioè non potrebbe diventare equalizzazione, ma solo "avvicinamento".

I problemi con questo modello sono simmetrici a quelli del modello precedente. In particolare, mentre appare meno essenziale una sede di confronto – perché le Regioni competono e non cogestiscono – ci sono rischi forti di disuguaglianza sociale e di concorrenza distruttiva tra le Regioni. In particolare, come vedremo, l'attuale distribuzione delle risorse e della spesa da decentrare nelle Regioni italiane rende difficilmente applicabile questo modello nella sua forma pura. Un'alternativa, come suggerito da alcuni²⁴, è quello di separare le funzioni concorrenti da quelle esclusive sul lato del finanziamento, e sfruttare gli spazi aperti dalla lettera m del 117 e dal comma v del 119, per immaginare un sistema di finanziamento diverso, più egualitario e più basato su indicatori di bisogni per le funzioni concorrenti (una possibile versione estesa del decr. 56/2000). In questo caso, tuttavia, dato il ruolo prevalente che le funzioni concorrenti hanno sul lato delle spesa sarebbe comunque opportuno sviluppare forme di gestione stato-Regioni nella determinazione dei servizi essenziali e dei sistemi di finanziamento, per evitare che di nuovo, almeno per alcune Regioni, questo modello si trasformi da capo in una forma di ricentralizzazione del sistema.

²³ Per un aggiornamento del dibattito su questo tema (ma anche su altri) cfr la sezione federalismo del sito www.lavoce.info ed anche la rivista telematica www.federalismi.it

²⁴ Cfr Giarda (2001; 2002a; 2002b)

Entrambi i modelli precedenti mortificano il ruolo delle altre autonomie rispetto alle Regioni, così sostanzialmente svuotando di contenuto l'articolo 118, anche se naturalmente anche nei due modelli precedenti, si potrebbe pensare a qualche forma di decentramento ulteriore di funzioni, per esempio dalle Regioni ai comuni e agli altri enti locali. Un'interpretazione alternativa, che potremmo definire per mancanza di un nome migliore un **modello di decentramento amministrativo** vedrebbe invece magnificato il ruolo delle autonomie. In questo modello, proseguendo quanto già fatto con legislazione ordinaria nel corso della legislazione precedente, si potrebbe immaginare di portare a compimento la separazione tra funzioni legislative e funzioni amministrative, mantenendo le prime nelle mani di Stato e Regioni, ma delegando tutto il resto e dunque le capacità di spesa effettiva ai livelli di governo subcentrale –comuni, provincie, città metropolitane ma anche scuole, università, camere di commercio, enti ecc. Stato e Regioni, nell'area di rispettiva competenza, e assieme nell'area concorrente, legiferebbero, ma l'implementazione effettiva delle politiche, compresa dunque l'attività di spesa, verrebbe affidata a questi enti subcentrali, sulla base di principi di adeguatezza, appropriatezza, sussidiarietà ecc. Questa interpretazione, mentre esalterebbe l'art.118, viceversa vanificherebbe almeno in parte il 119, in quanto almeno in alcuni casi, non richiederebbe più il passaggio di risorse alle Regioni. Per esempio, nel campo della istruzione e della ricerca, le Regioni otterrebbero la possibilità di legiferare assieme allo Stato, ma non sarebbe più necessario immaginare il passaggio di risorse (edifici+personale) alle Regioni, visto che sarebbero comunque scuole e università (come in parte già fanno adesso) a dover gestire le proprie risorse.

Questo modello ha il vantaggio di magnificare l'autonomia locale, ma soffre anche di diversi problemi, oltre a quello, tutt'altro che trascurabile, di dover identificare per ciascuna delle funzioni svolte da Stato e Regioni quali casi consentono una separazione tra legislazione e amministrazione e identificare in tutti i casi il decentramento finanziario corrispondente. In primo luogo, c'è da chiedersi se l'attuale struttura amministrativa e decisionale degli enti locali italiani può sostenere un simile decentramento di funzioni. In secondo luogo, si rischia di ampliare la distanza tra il momento delle decisioni di spesa e di finanziamento, con il pericolo di problemi di irresponsabilità finanziaria (le Regioni decidono, ma non finanziano, le autonomie locali decidono, ma il finanziamento viene deciso in altro loco ecc.). In terzo luogo, il sistema di finanziamento descritto nell'art.119 sembra pensato apposta per le Regioni e mal si adatta ad altri enti sub-centrali (l'idea di perequare solo per la capacità fiscale 8000 comuni diversissimi tra di loro è ovviamente insensata). Si richiederebbe dunque un'ampia riscrittura o reinterpretazione dell'attuale 119.

Infine, nell'attuale titolo V c'è anche in luce un **modello spagnolo**, che deriverebbe dall'attuazione dell'art.116 sul federalismo a velocità variabile o asimmetrico. Le diverse Regioni, con le procedure descritte, “pescherebbero” tra le varie funzioni disponibili in tempi e con modalità diverse, creando una distribuzione differenziata di funzioni (Regioni diverse potrebbero avere funzioni diverse) e/o di modi

di esercitare queste funzioni (Regioni diverse potrebbero esercitare la stessa funzione con modalità diverse, chi con legislazione concorrente e chi con legislazione esclusiva). Come nel caso spagnolo, questo modello avrebbe il vantaggio di non costringere tutte le Regioni a muoversi con lo stesso passo, così rispettando i diversi gradi di sviluppo e le diverse preferenze delle diverse aree territoriali. Per esempio, talune Regioni del Sud potrebbero preferire esercitare alcune funzioni in legislazione concorrente, lasciando dunque molto nelle mani dello Stato, mentre le Regioni del nord potrebbero preferire esercitarle in modo esclusivo (sempre naturalmente nel rispetto della lettera m del 117 per le funzioni che coinvolgono servizi essenziali, come la tutela della salute e l'istruzione).

Il problema con questo approccio un po' "Arlecchino" è soprattutto sul lato dei costi e del finanziamento. Sul primo, si rischia una duplicazione di burocrazie (lo Stato dovrebbe comunque mantenere uffici e personale per le funzioni non totalmente decentrate) con la conseguenza che il costo potrebbe diventare eccessivo. Sul secondo, come si è già detto, è difficile costruire un sistema di perequazione e finanziamento efficiente tra Regioni quando ciascuna di queste fa delle cose diverse. Il rischio di una "specializzazione" delle Regioni a statuto ordinario simile a quella delle Regioni a statuto ordinario è assai alto ed è pericoloso in quanto, è bene ricordarlo, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale rappresenta quanto di più inefficiente e illogico il nostro paese conosca. Inoltre se applicato a un gran numero di Regioni sarebbe impraticabile; come accennato la generosità oggi riconosciuta alle Regioni a statuto speciale sarebbe insostenibile finanziariamente se riconosciuta a tutte le Regioni.

In ciò che segue non discuteremo tutti questi modelli sul piano finanziario, ma ci concentreremo invece sui primi due, che appaiono quelli al momento più realistici sul piano della effettiva realizzazione.

Sezione II

Il quantum delle risorse: devoluzione, finanziamento, perequazione

2.1 Competenze concorrenti ed esclusive, il bilancio dello Stato e le ipotesi di regionalizzazione

A partire dai nuovi scenari istituzionali descritti nella Sezione I, gli obiettivi principali di questa sezione sono:

- a) la valutazione sul complesso delle nuove risorse da devolvere ai bilanci regionali
- b) le ipotesi di finanziamento
- c) il confronto fra status quo e nuove risorse
- d) le ipotesi di perequazione.

Per cominciare, può essere utile ripercorrere la discussione sull'art. 117 con la Tabella 1, che presenta le diverse funzioni o competenze così come erano attribuite prima della riforma del Titolo V, dopo la riforma costituzionale e dopo la eventuale riforma "Bossi". Se quest'ultima riforma venisse approvata, (come peraltro pare debba accadere alla luce degli ultimi eventi) Polizia Locale, Sanità, Istruzione e Cultura diventerebbero competenze esclusive delle Regioni²⁵. Questi enti sarebbero quindi l'unico livello di governo legittimato a legiferare avendo come vincolo quello delle norme costituzionali e non della legislazione ordinaria. Ma per la parte che a noi interessa in questa sezione, vale a dire gli aspetti finanziari della riforma, la proposta Bossi ed anche la cosiddetta "riforma" della riforma sono però del tutto silent²⁶. Queste funzioni dunque, puro appannaggio del governo regionale, dovrebbero essere finanziate principalmente con tributi propri o eventualmente anche da trasferimenti?

La risposta non è ovvia, dato che mentre il fatto che siano funzioni esclusive spingerebbe nella direzione delle risorse proprie, vi è d'altra parte consenso nel ritenere che Istruzione e Sanità toccano fortemente i diritti civili e sociali. A tal proposito, occorre ricordare che fra le competenze esclusive

²⁵ A proposito della distribuzione delle funzioni in Appendice nella Tabella 1A presentiamo un confronto tra l'attuale testo dell'art. 117 e la versione che ne risulterebbe se la "riforma" della riforma venisse approvata.

²⁶ Sul tema del finanziamento ricordiamo anche che è stata depositata presso la Camera dei Deputati una proposta di legge delega al governo in materia di autonomia finanziaria a firma dei deputati Cè, Giorgetti, Paglierini ed altri. Si prevede una delega da esercitarsi nel termine dei quattro mesi e particolare attenzione, leggiamo nel testo, dovrà caratterizzare la disciplina del fondo perequativo che deve essere finanziato attingendo alle compartecipazioni delle imposte erariali vigenti. Sul finanziamento dei meccanismi perequativi si dice che deve essere legato a indici come la capacità fiscale teorica, la capacità di recupero dell'evasione fiscale e dell'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici.

dello Stato (secondo comma dell'art. 117, lettera m) rientra la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Questo significherebbe che lo Stato centrale potrebbe intervenire co-finanziando parte di queste funzioni, al pari di altri Stati federali dove gli Stati regionali hanno competenze esclusive su materie dove è forte l'interesse nazionale. Detto altrimenti, forse paradossalmente, potremmo quasi osservare che con la riforma Bossi, lo Stato, non avendo più a disposizione come nella legislazione concorrente la possibilità di stabilire la normativa quadro per Istruzione e Sanità, sarebbe costretto ad un maggiore condizionamento finanziario (attraverso per esempio trasferimenti vincolati) rispetto alla situazione precedente per garantire il rispetto dei “livelli essenziali”.

Cercheremo di dare parzialmente una risposta a ciò nei paragrafi e nelle stime che seguono, quando ipotizzeremo forme alternative di finanziamento per le competenze esclusive e per quelle concorrenti. Rimane tuttavia il fatto che Istruzione e Sanità toccano diritti di cittadinanza e che lo Stato, in forza della stessa costituzione, sarebbe dunque chiamato comunque a esercitare un ruolo. Occorre chiedersi allora se il passaggio di queste competenze dalla concorrenzialità all'esclusività delle Regioni sarà un passaggio solo di tipo formale, rimanendo nei fatti, almeno per le forme di finanziamento, ancora nel regime della concorrenzialità delle competenze.

La Tabella 1, seguendo la classificazione funzionale del bilancio dello Stato presenta voci di spesa per le competenze: amministrazione generale, difesa nazionale, giustizia, sicurezza pubblica, relazioni internazionali, istruzione e cultura, università e ricerca, edilizia, lavoro e previdenza, assistenza sociale, pensioni di guerra, igiene e sanità, trasporti e comunicazioni, agricoltura ed alimentari, industria, artigianato e commercio, interventi aree depresse, altri interventi economici, ex- finanza regionale, protezione civile.

Questa classificazione può essere raccordata con quanto prevede la novella costituzionale, all'art. 117, in merito alla ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni. E' possibile perciò ottenere una prima fotografia della suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni, prima della riforma, dopo la riforma e se il progetto di riforma costituzionale Bossi venisse approvato. Dalla Tabella 1 è immediato individuare le 10 competenze che sulla base del nuovo testo costituzionale saranno oggetto di devoluzione di risorse in quanto esclusive delle Regioni o concorrenti fra Stato e Regioni.

Per queste dieci funzioni il passo successivo (Tabella 2) consiste nel formulare alcune ipotesi di riparto delle spese tra Stato e Regioni, che chiamiamo, per semplicità, ipotesi di regionalizzazione. Immaginando che qualche risorsa debba rimanere nelle mani dello Stato per garantire il rispetto delle norme costituzionali (attraverso ad esempio funzioni di controllo o monitoraggio) sembra ragionevole una ripartizione 90% alle Regioni e 10% allo Stato per le competenze esclusive, mentre per le competenze concorrenti la quota di riparto di risorse alle Regioni diventa del 70% in relazione all'ambito di competenze più ampie per lo Stato centrale che deve normare e garantire sui principi

fondamentali. Questi indici di riparto sono del resto quelli già adottati dall'ISAE (2002a, 2002b; 2002c) e che vengono qui accolti come base di discussione. L'unica eccezione per queste regole generali è rappresentata dalla Sanità, che è già quasi totalmente appannaggio delle Regioni e che viene di conseguenza lasciata interamente nelle mani delle Regioni. Va da sé che ipotesi alternative potrebbero essere facilmente considerate utilizzando la stessa metodologia.

2.2 La spesa decentrata: una stima quantitativa e i problemi metodologici

A partire dalle nuove competenze devolvibili e dalle ipotesi di riparto, il problema metodologico che ne consegue è come procedere ad una quantificazione dell'ammontare delle risorse. Come abbiamo discusso in precedenti lavori²⁷, un approccio possibile è quello di partire dagli studi della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), che dal 1991 annualmente pubblica una ripartizione fra Regioni della spesa seguendo il principio della localizzazione dei pagamenti presso le tesorerie di Stato e lo schema di classificazione economico-funzionale del bilancio dello Stato. La ripartizione territoriale della spesa statale effettuata allora dalla RGS si basa dunque su un criterio di identificazione territoriale degli attuali flussi di pagamento statali²⁸. Sulla base di questi studi della RGS, avevamo individuato (Bordignon e Cerniglia 2001a; 2001b) l'ammontare di risorse che sarebbe necessario devolvere alle Regioni per sostenere il nuovo processo di decentramento. In particolare, in lire 1999, queste risorse erano stimate pari a circa 180.000 mld di lire.

Il metodo di regionalizzazione da noi proposto, è stato successivamente seguito e applicato negli studi che sono stati condotti dall'ISAE nel corso del 2002 ed ancora più recentemente, nel febbraio 2003.

Adesso, in questo lavoro procediamo ad elaborare le ipotesi di finanziamento delle nuove spese partendo dalla stima della spesa decentrata elaborata dall'ISAE negli studi presentati nel 2002, in quanto si tratta di studi più sofisticati del nostro lavoro originario in termini di calcoli di attribuzione delle spese alle varie Regioni. Non utilizziamo invece i risultati del lavoro più recente dell'ISAE (febbraio 2003) in quanto non sono esplicitati i rapporti tra la nuova spesa devoluta e i dati originari della RGS. Tuttavia, gli scollamenti tra le due stime sono minime e non tali da inficiare la validità del lavoro svolto.

Prima di procedere ad illustrare la stima della spesa decentrata (Tabella 3) è necessaria qualche discussione ulteriore su questo metodo, dato che l'ipotesi di regionalizzazione delle risorse per le nuove competenze basata sui criteri proposti dalla Ragioneria Generale dello Stato (come accennavamo in

²⁷ Bordignon e Cerniglia (2001a; 2001b)

²⁸ Da questo punto di vista, non tiene conto degli effettivi beneficiari della spesa, che potrebbero differire - per effetti di spillover - dal territorio in cui questi flussi finanziari vengono erogati. Mentre questi aspetti meriterebbero considerazione in un'analisi più scientifica, i dati della RGS hanno il vantaggio di essere oggettivi e probabilmente politicamente più pregnanti per il problema del decentramento. Per ulteriori commenti vedi più avanti nel testo e Bordignon e Cerniglia (2001a).

nota) può avere poco a che fare con i residenti dei territori che sono invece effettivamente beneficiati dalla spesa statale. A questo proposito è utile ricordare che i primi lavori sul problema del riparto delle funzioni e delle entrate, vennero condotti dalla Fondazione Agnelli (1994; 1998) che disaggregò i dati a livello spaziale basandosi sul criterio dell'incidenza tributaria per quanto riguardava le entrate e sul criterio del beneficio per quanto riguardava le spese. Sul problema del riparto, un altro approccio è stato seguito da Arachi e Zanardi (2000). Questo approccio è piuttosto "parsimonioso" sul fronte delle competenze considerate, l'attenzione viene rivolta soltanto a giustizia e sicurezza pubblica, istruzione, università e sanità. Per queste poche categorie di spesa, Arachi e Zanardi procedono a quantificarne i fabbisogni partendo dal bilancio di previsione dello Stato per il 2001 cercando di individuare specifici capitoli di spesa che possono essere interamente devoluti alle Regioni qualora il servizio in oggetto presenti caratteristiche di bene pubblico locale (tenendo conto quindi di eventuali effetti di spillover oppure della presenza di ostacoli ad una effettiva regionalizzazione)²⁹. Sulla base di questi criteri, l'ammontare di risorse per le Regioni italiane, escluse quelle a statuto speciale, secondo Arachi e Zanardi è pari a circa 94 mila miliardi di lire, di cui il 68% per l'istruzione, il 15% per l'Università, il 16% per la sicurezza pubblica e il 2% per la sanità³⁰.

Per un'analisi più generale del processo di decentramento delle funzioni, ci pare però che valga ancora la pena seguire gli studi della Ragioneria Generale. Qualunque ipotesi di devoluzione concreta delle funzioni dovrebbe infatti tener conto dello status quo, e questo status quo è meglio catturato dagli studi della RGS, che sono anche verificabili e comunque di fonte "non di parte". Nella Tabella 3 presentiamo quindi la stima della spesa decentrata per le competenze esclusive e concorrenti nelle Regioni ordinarie. La stima della distribuzione della spesa tiene ovviamente conto delle ipotesi di regionalizzazione, illustrate nella Tabella 2. La fonte è ISAE (in particolare 2002b; 2002c); i dati originali fanno riferimento al 1999 e sono stati da noi riportati al 2001 tenendo conto dei tassi d'inflazione effettivi intercorsi tra il 1999 e il 2000 e tra il 2000 e il 2001. Per quanto riguarda la voce Igiene e Sanità abbiamo utilizzato invece la voce trasferimenti perequativi liberi dai bilanci di competenza delle Regioni ordinarie per il 2001, in quanto il resto della spesa sanitaria è già finanziata dalle Regioni con tributi propri. Questa parte della spesa sanitaria –attualmente finanziata attraverso una compartecipazione all'IVA, a seguito del *decr.leg. 56/2000*-- non è strettamente parlando una "nuova spesa" delle Regioni, in quanto le Regioni già amministrano l'intera spesa sanitaria. Tuttavia, per finalità di calcolo è necessario considerare questa componente come nuova spesa, in quanto abolita la compartecipazione all'IVA, essa

²⁹ Cfr. Arachi e Zanardi (2000, p. 360). Arachi e Zanardi scrivono anche che: "quando questi criteri non offrivano chiare indicazioni sull'attribuzione di specifici capitoli di spesa (caso che ovviamente si è verificato più volte) si è fatto ricorso al buon senso". (p. 360).

³⁰ Su quest'ultimo dato sono stati regionalizzati solo gli interventi di edilizia sanitaria perché, come scrivono gli autori, "i pochi interventi ancora attribuiti direttamente al ministero della Sanità sono stati mantenuti al governo centrale (programmazione sanitaria, controlli sugli alimenti, farmacovigilanza, rapporti internazionali, ecc)" p. 360.

stessa entrerà nel calderone del complesso delle spese da finanziare con nuove risorse, cfr. più sotto. (In altri termini, non considerare questa componente avrebbe condotto a problemi di *double counting*)

L'analisi quantitativa si concentra solo sulle Regioni a statuto ordinario (RSO) e non su quelle a statuto speciale (RSS). Quest'ultime hanno già in alcuni casi competenze che saranno attribuite alle RSO in base alla nuova riforma costituzionale. Per l'analisi quantitativa del finanziamento delle funzioni, ancora più complicata è la situazione attuale delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali delle RSS, che non può essere ricondotta ad un modello comune³¹. Come già indicato nella sezione precedente, non si può tuttavia ignorare che in presenza di uno scenario di forte decentramento delle funzioni alle attuali RSO, il problema del rapporto tra le risorse assegnate alle RSS e le funzioni che esse esercitano – in alcuni casi molto generoso – dovrà essere affrontato³².

Tenendo conto quindi di tutte le competenze, il *quantum* di risorse da destinare al bilancio delle Regioni ammonta, sulla base delle nostre stime, a circa 87 miliardi di euro. Questo *quantum* diventa il nostro primo punto di partenza per affrontare il problema del finanziamento delle funzioni, sulla base sia delle interpretazioni del 117, sia delle questioni aperte che si pongono in merito all'art. 119 alle quali abbiamo già fatto cenno nella Sezione I.

Si osserva dalla tabella 3 che tra le nuove competenze devolute alle Regioni ordinarie, la quota principale è data dall'istruzione, per circa 21 miliardi di euro, a cui vanno aggiunte Università e ricerca per altri 6,3 miliardi di euro. Non sorprendentemente, dunque, è soprattutto l'istruzione a rappresentare la vera novità del nuovo titolo V, almeno sul piano finanziario³³. Un altro termine importante che merita qualche spiegazione ulteriore è costituito dalla voce "finanza regionale". Questo termine, importante (si tratta di circa 15 miliardi di euro) è rappresentato dagli attuali trasferimenti erariali a comuni, province, in qualche misura Regioni e altre entità locali. E' discutibile se queste nuove risorse dovrebbero essere trasferite alle Regioni a seguito del nuovo titolo V (o meglio alle entità regionali che poi potrebbero devolverle ulteriormente ai livelli locali), oppure se dovrebbero, almeno in parte, rimanere iscritte nel bilancio dello Stato. Il problema rimanda essenzialmente all'interpretazione da attribuire all'art.118 (cioè al ruolo delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali) e alla norma dell'art.117 che attribuisce alla Stato comunque i trasferimenti erariali. Nel nostro caso, data anche la

³¹ Si ricordi anche l'emendamento proposto e approvato nella scorsa Legge Finanziaria di compartecipazione al gettito Irpeg per tutte le Regioni, estendendo quindi la situazione delle Regioni a statuto speciale a quelle a statuto ordinario.

³² Il rapporto ISAE 2003, contiene qualche ipotesi, invero assai preliminare, di estensione del nuovo sistema anche alle Regioni a statuto speciale.

³³ L'interpretazione maggioritaria del titolo V vede nell'esistenza di una funzione concorrente nell'istruzione una ripartizione delle spese come segue: programmi didattici e monitoraggio allo stato centrale, parte del personale e edifici alle Regioni, autonomia amministrativa alle scuole e ai consigli didattici., una ripartizione che viene catturata nella tabella 2 attribuendo il 70% delle spesa alle Regioni. Va segnalato tuttavia che un'altra interpretazione del titolo V (cfr. la sezione I) tende a sminuire il ruolo delle Regioni in questo campo, limitandolo alla legislazione di dettaglio e lasciando quindi la spesa nelle mani dello stato centrale. Naturalmente, essendo l'istruzione la componente principale delle spese devolute, queste avrebbe l'effetto di ridurre considerevolmente l'entità della spesa decentrata. Tuttavia, questa interpretazione, minimalista, già piuttosto debole e minoritaria, perde ulteriore forza alla luce delle ipotesi di devolution a cui il paese sembra si stia avviando.

difficoltà di scorporare dal dato aggregato la parte relativa alle Regioni, abbiamo preferito adottare l'ipotesi di un totale decentramento, ma è opportuno avvertire che ipotesi alternative sono possibili.

In sintesi, sulla base di questi dati il grado di decentramento è quantificabile come circa il 37% delle spese correnti (escludendo le spese per interessi) del bilancio dello Stato. Guardando alla suddivisione delle diverse categorie funzionali di spesa per ciascuna Regione e soprattutto considerando i dati in termine pro capite (Tabella 3a) si confermano le ben note regolarità della distribuzione della spesa pubblica nazionale in Italia. Questa si concentra in prevalenza nelle Regioni del Centro-Sud e nelle Regioni di piccole dimensioni. La Tabella 3a riporta anche i valori minimi e massimi, il valore medio nazionale e il coefficiente di variazione. In particolare, quest'ultimo indicatore suggerisce l'esistenza di maggiore omogeneità nella distribuzione regionale della spesa pro-capite per le funzioni di istruzione e assistenza. Il coefficiente di variazione è infatti dell'ordine del 23-25% per queste due funzioni —cioè, la spesa procapite in media varia del 23-25% rispetto alla media della spesa regionale procapite—mentre raggiunge il 70% per l'agricoltura.

2.3 I principali tributi erariali nazionali e la compartecipazione.

A questo punto, le simulazioni successive dovranno individuare le risorse da attribuire alle Regioni per coprire le spese necessarie per svolgere le nuove competenze.

Cominciamo l'analisi partendo dai riparti regionali dei gettiti dei principali tributi erariali³⁴ che presentiamo nella Tabella 4.

Ancora una volta, i dati sono di fonte ISAE (2002b; 2002c) da noi riportati al 2001 tenendo conto dei tassi d'inflazione effettivi. L'ammontare totale dei principali tributi è pari a circa 243 miliardi di euro; di questo, come è noto, il 40% circa è costituito dal gettito dell'Irpef. Considerando solo il gettito Irpef, il solo gettito delle quattro Regioni più ricche del centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) è il 55% del gettito totale. Un discorso quasi analogo vale per quanto riguarda l'Irpeg, mentre meno sperequata appare la situazione se guardiamo all'IVA, agli Olii minerali e alle altre imposte indirette. La distribuzione regionale del gettito ripropone il tradizionale dualismo dell'economia italiana, evidente soprattutto se osserviamo i valori procapite (Tabella 4a). Per l'Irpef, il valore minimo è in Calabria - 990 euro circa - il valore massimo è in Lombardia - 2.800 euro - il valore medio nazionale è invece circa 2.150 euro. La distanza tra il valore minimo e il valore massimo è ancora più forte per l'Irpeg, e per questo tributo lo scarto quadratico medio è il 33% del valore medio nazionale (nel caso dell'Irpef è il 31%). Per Iva e le altre imposte indirette lo scarto quadratico medio è solo il 17% del valore medio nazionale.

³⁴ Sulla regionalizzazione dei tributi erariali si veda anche lo studio di Buglione e Marè (2003).

Ritorniamo al nostro problema iniziale del finanziamento della spesa decentrata. Una prima ipotesi di lavoro, estrema, è che il finanziamento di tutta questa nuova spesa venga assegnata alle singole Regioni, attribuendo a ciascuna di esse un'aliquota differenziata di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel proprio territorio. Si tratta di un'ipotesi in realtà insostenibile sulla base del titolo V (soprattutto alla luce della previsione di un fondo perequativo, sebbene qualcuno potrebbe anche sostenere che la norma costituzionale viene appunto rispettata attribuendo alle diverse Regioni quote diverse di tributi erariali, così implicitamente trasferendo più risorse a quelle più povere e/o con maggior spesa decentrata) ma che è comunque utile come base di ragionamento, e che sia pure in forma non così esplicita, viene ogni tanto avanzata nel dibattito politico.³⁵ La Tabella 5 illustra i risultati di queste stime. Un semplice ranking delle aliquote differenziate (Tabella 5a) ci dice che la Lombardia con il 19% di compartecipazione a tutti i tributi erariali nazionali riferibili al proprio territorio copre il finanziamento delle nuove spese (pari a circa 11 miliardi di euro). Sullo altro estremo di questa graduatoria troviamo la Basilicata che necessita di un'aliquota di compartecipazione pari a circa l'89% per coprire un miliardo e mezzo di nuove spese³⁶.

Una seconda ipotesi di lavoro suppone il finanziamento delle nuove competenze con una compartecipazione ad aliquota uniforme su tutti i principali tributi erariali. Tale aliquota, che realizza l'equilibrio di bilancio per il totale delle Regioni, è calcolata dal rapporto fra le nuove spese (i.e 87.094 milioni di euro) e il totale del gettito dei principali tributi (i.e 242.957 milioni di euro) ed è pari a circa il 36%.

Data questa aliquota è anche possibile calcolare: le entrate per ciascuna Regione derivanti dalla compartecipazione ad aliquota uniforme (colonna e, Tabella 6) ed anche i rispettivi *residui fiscali*, pari alla differenza fra nuove spese e nuove entrate dalla compartecipazione per ciascuna Regione. La somma dei surplus (vale a dire i residui negativi) indica l'entità della "perequazione", cioè delle risorse che sarebbe necessario trasferire dalle Regioni in surplus (residui fiscali negativi) a quelle in deficit in modo da garantire a tempo zero a ciascuna regione una somma sufficiente a finanziare il complesso delle funzioni devolute. Come si osserva dalla tabella 6, con aliquota uniforme su tutti i tributi, l'ammontare della perequazione necessaria a tempo zero è di circa 17 miliardi di euro. La penultima colonna della Tabella 6 indica anche il contributo di ciascuna Regione alla perequazione: la Lombardia contribuisce per più del 50% mentre la Campania riceve il 40% delle risorse perequate. Infine l'ultima colonna riporta i residui fiscali in termini pro-capite. Risulta che a tempo zero, ogni cittadino lombardo dovrebbe trasferire circa 1000 euro, mentre ogni residente della Basilicata dovrebbe ricevere circa 1500

³⁵ Si tratterebbe in sostanza di una "specializzazione" del sistema di finanziamento delle attuali Regioni a statuto ordinario. Si osservi che questo sistema avrebbe il merito di rendere inutile un fondo perequativo; ciascuna regione si prenderebbe una fetta differenziata dei tributi erariali e con l'andare del tempo le proprie entrate crescerebbero in misura pari alla crescita delle proprie basi imponibili, senza necessita di ulteriori interventi.

³⁶ I dati sulla Basilicata vanno presi con estrema cautela; come diverrà evidente anche dalle Tabelle che seguono è probabile che vi sia stata qualche sovrastima.

euro per mantenere i livelli di spesa precedenti il decentramento (ma si riveda il commento in nota sui dati per la Basilicata).

L'ipotesi di usare tutti i tributi erariali per calcolare la compartecipazione costituisce una 'ipotesi neutra' che non sposa nessuno dei modelli di federalismo fiscale individuabili o avanzati dal dibattito politico. In realtà, se un ambito ampio deve essere lasciato all'autonomia regionale anche sul lato dei tributi, le nuove spese dovrebbero essere finanziate prevalentemente con tributi che consentissero l'esercizio di questa autonomia. Visti i vincoli esistenti sull'IVA e i rischi di concorrenza fiscale e di esportazione dell'imposta che una fiscalità orientata sulle imposte indirette comporterebbe, tra le imposte esistenti è evidente che questa interpretazione porterebbe a privilegiare l'Irpef come fonte di finanziamento privilegiata. Questo sia alla luce dell'esperienza già maturata con le addizionali regionali e comunali sul tributo, sia alla luce delle ipotesi di abolizione dell'attuale grande tributo regionale (l'Irap), sia infine alla luce della letteratura sulla concorrenza fiscale che vede poche controindicazioni all'uso della imposte sui redditi personali per fondare l'autonomia regionale. E' vero che a seguito di strutture d'aliquote fortemente differenziate, un cittadino potrebbe aver l'incentivo a modificare la propria residenza per pagare meno imposte, ma finché l'Irpef è attribuita a livello regionale e la differenza d'aliquota non diventa eccessiva, è probabile che questi effetti siano molto limitati³⁷.

Nella Tabella 7 stimiamo questa ipotesi considerando il caso che le nuove spese vengano finanziate esclusivamente con addizionali e/o compartecipazioni al gettito Irpef. In particolare, si considera il caso in cui alle Regioni venga assegnata una compartecipazione ad aliquota uniforme³⁸ al gettito Irpef e che poi le risorse vengano ripartite tra le diverse Regioni in modo da garantire l'equilibrio di bilancio a tempo zero.

In questo caso, l'aliquota che realizza l'equilibrio di bilancio per il totale delle Regioni, come ci si poteva aspettare, è molto più alta rispetto al caso precedente, pari all' 83%. Rispetto all'ipotesi precedente non cambia invece radicalmente l'entità della perequazione (circa 2 miliardi di euro in più rispetto all'**ipotesi 2**, pari a 17 miliardi di euro circa) un incremento dovuto al fatto che la distribuzione territoriale della sola Irpef è più sperequata di quella di tutti i tributi assieme e ciò aumenta le esigenze di perequazione), come pure i contributi delle Regioni alla perequazione e i residui fiscali pro capite.

³⁷ E' vero che in uno stato unitario non vi possono essere vincoli allo spostamento della residenza dei cittadini, ma si noti che 1) comunque la residenza deve essere dimostrata e questo comporta costi (l'abitazione, qualche parente compiacente) 2) la residenza porta dei benefici per chi effettivamente risiede dove dichiarato (pagamento bollette, riduzione costi amministrativi ecc) che verrebbero viceversa perduti se si scegliesse la residenza per motivi puramente elusivi. Del resto, addizionali e sovraimposte sul reddito sono le tipiche imposte regionali applicate dai grandi stati americani o canadesi (dove però la dimensione territoriale è molto maggiore di quella media delle Regioni italiane). Ci sono cioè dei costi di mobilità nel caso delle imposte sui redditi che rendono difficilmente credibile l'innestarsi di seri problemi di mobilità della base imponible, almeno finché le differenze nelle aliquote non superano una certa soglia.

³⁸ Si noti che aliquote differenziate come nella tabella 5 con solo l'Irpef non sarebbero possibili, cioè, alcune Regioni meridionali non hanno semplicemente abbastanza gettito Irpef per poter finanziare tutte le nuove spese attribuite neppure se godessero di una compartecipazione al 100% del tributo.

L'ipotesi ovviamente alternativa è che invece si tenda a privilegiare tributi dove minori sono le possibilità di azioni autonome delle Regioni, cioè un sistema di finanziamento basato su Iva e le altre imposte indirette. Un problema tuttavia con questa ipotesi è che l'intero gettito dell'Iva più quello di tutte le indirette è insufficiente a garantire il finanziamento delle intere spese decentrate. Di conseguenza, nella successiva Tabella 8 abbiamo eseguito le stime aggiungendo a Iva e indirette anche Irpeg, tributo tra l'altro la cui regionalizzazione è prevista dalla stessa legge finanziaria per il 2003 a proposito dell'Alta Commissione di studi sul federalismo³⁹.

In questo caso l'aliquota di compartecipazione che ne risulta è pari allo 0,726 e l'entità complessiva della perequazione scende a "soli" 16,6 miliardi a testimonianza della minore sperequazione sul territorio delle imposte indirette⁴⁰. Naturalmente, le tabelle 7 e 8 rappresentano scenari polari; sono in realtà possibili un gran numero di combinazioni lineari di queste ipotesi di finanziamento (come per esempio quello della tabella 6). Tuttavia, il trade-off potenziale è chiaro; spostarsi su un sistema di finanziamento prevalentemente basato sull'Irpef, cioè di un tributo che permette l'esercizio di qualche forma di autonomia tributaria, comporta un costo in termini di accresciute esigenze di perequazione.

2.4 La compartecipazione ad aliquota uniforme e la perequazione della capacità fiscale

Nel paragrafo precedente abbiamo illustrato quello che presumibilmente avverrebbe in sede di prima applicazione della riforma, vale a dire un sistema di finanziamento e di perequazione che rispetti il criterio della spesa storica, cioè che garantisca a ciascuna regione esattamente le risorse necessarie per finanziare le nuove spese devolute. Questo principio rispetterebbe anche, almeno sul piano formale, l'invarianza del bilancio dello Stato, un altro dei prerequisiti costituzionali per il decentramento. Lo Stato rinunciarebbe a risorse identiche a quelle che dovrebbe spendere per finanziare le spese devolute; l'effetto netto sul bilancio dello Stato sarebbe dunque zero⁴¹.

Tuttavia, questa situazione non può essere mantenuta a regime. Costruendo sul decreto 56/2000, l'art.119 indica infatti nella *capacità fiscale* (riferita genericamente ai "territori" piuttosto che alle Regioni,

³⁹ Cfr. Appendice.

⁴⁰ Si dovrebbe tuttavia notare che questa maggior eguaglianza nella distribuzione territoriale delle imposte sul consumo, relativamente a quelle sul reddito, derivano in realtà dai massicci trasferimenti attuati attraverso il bilancio dello Stato a favore delle Regioni meridionali, e che permette ai cittadini di queste ultime di mantenere livelli di consumo altrimenti insostenibili con i propri livelli di reddito (anche tenendo conto di una propensione marginale al consumo declinante nel reddito disponibile). C'è da chiedersi tuttavia se questi trasferimenti potrebbero essere mantenuti anche nello Stato decentrato che si viene configurando. La risposta è probabilmente negativa. In realtà, la stessa riduzione nei trasferimenti che si verificherebbe a regime a seguito del decentramento ridurrebbe i redditi e per questa via i consumi delle Regioni meridionali. Il vantaggio dell'uso di imposte indirette per finanziare il decentramento è dunque in parte "un'illusione ottica", almeno a parità di capacità di accertamento dei tributi (che è notoriamente più bassa al sud).

⁴¹ Esulando naturalmente da tutti i problemi, sostanziali in pratica, relativi alla fase di transizione, indotti per esempio dalle difficoltà di trasferire il personale dallo Stato alle Regioni.

ma che in prima battuta può essere interpretata come riferentesi al territorio regionale, avendo meno senso per altre entità sub-nazionali) il criterio principe per attuare la redistribuzione delle risorse a livello regionale. In quel che segue, confronteremo dunque la situazione a tempo zero, con quello che si determinerebbe a regime, nel caso in cui le attuali e devolute competenze delle Regioni venissero finanziate con i tributi devoluti nelle ipotesi precedentemente considerate⁴². In questo paragrafo ripercorrendo dunque ciascuna delle ipotesi di finanziamento presentate nel precedente paragrafo, calcoliamo la perequazione basata sulla capacità fiscale delle Regione. In tutti gli esercizi che seguono abbiamo ipotizzato una perequazione della capacità fiscale al 90%, cioè un sistema che annulli il 90% della differenza tra le risorse proprie di una regione dalla media. Questa percentuale è stata scelta perché è quella adottata dal legislatore con il decr. 56/2000; naturalmente, è possibile immaginare che il legislatore scelga in questo caso percentuali diverse o in assoluto o per le diverse tipologie di funzioni (cfr. più sotto)⁴³.

In particolare, i risultati sono ottenuti applicando nell'ordine la seguente formula per ciascuna regione⁴⁴:

$$c=b-a; \quad (1)$$

dove c è la distanza del gettito pro capite in ciascuna Regione (il termine a) dal valore del gettito pro capite medio nazionale (il termine b)

$$d=c*0,9 \quad (2)$$

che serve a calcolare il 90% della distanza dal valore medio pro capite;

$$pq=pop*d \quad (3)$$

che permette di trovare il valore assoluto del 90% della distanza dal valore medio pro capite, dato che il termine pop indica la popolazione in ciascuna regione.

I risultati sono presentati nella Tabella 9, che per semplicità riporta soltanto i valori di pq . Si osservi anche che in ciascuna delle ipotesi il gettito pro capite di ciascuna Regione e il gettito medio pro capite sono calcolati tenendo conto dei gettiti utilizzati per la compartecipazione.

A questo punto diventa utile un confronto tra i residui fiscali relativi alle tabelle discusse nel precedente paragrafo e i risultati della perequazione (Tabella 9). Il confronto è esposto nella Tabella 9a.

I dati della Tabella 9a possono essere letti come segue. Ad esempio, nel caso di compartecipazione ad aliquota uniforme al gettito dei principali tributi (ipotesi 2), il guadagno netto per la regione Lombardia, passando dalla situazione in cui si deve tener conto della spesa storica ad una ipotetica perequazione di capacità fiscale al 90%, è di 5.281 milioni di euro. In termini pro-capite il guadagno netto è pari a 584

⁴² Non è difficile costruire schemi di transizione che portino gradualmente nel giro di un decennio le Regioni da un sistema di finanziamento basato sulla spesa storica ad uno basato sulla capacità fiscale. Il decr.56/2000 per esempio, ipotizza esplicitamente un tale sistema. Altro problema è la robustezza del sistema perequativo a fronte e variazioni significative nella dotazione finanziaria delle diverse Regioni; su questo cfr. più sotto.

⁴³ In genere, l'aliquota di perequazione determina il trade-off tra ragioni di efficienza e ragioni di equità. Un'aliquota di perequazione più alta aumenta il grado di equità nella distribuzione delle risorse, ma disincentiva le Regioni ad aumentare le proprie basi imponibili o ad aumentare l'efficienza del sistema di *enforcement* dei tributi.

⁴⁴ Cfr Giarda (2000)

euro. Una situazione opposta è quella che registrerebbe la Campania con una perdita netta pari a circa 4 miliardi di euro e a 708 euro in termini pro capite. Si osserva che i guadagni per le Regioni più ricche (e le perdite per quelle più povere) sono maggiori nell'ipotesi di finanziamento solo con Irpef rispetto alla ipotesi di finanziamento con tutti i tributi e ancor di più rispetto all'ipotesi di finanziamento solo con Iva+Irpeg e altre indirette. La ragione è intuitiva. L'Irpef è più sperequata degli altri tributi; dunque una perequazione al 90% di questo tributo lascia differenze più ampie tra le dotazioni finanziarie delle Regioni rispetto al caso di un finanziamento con gli altri tributi.

2.5 Competenze esclusive e competenze concorrenti: lo status quo e la spesa decentrata

Gli esercizi finora svolti hanno riguardato soltanto la nuova spesa attribuita alle Regioni a seguito della riforma costituzionale. Questo è utile anche per finalità espositive perché chiarisce meglio il ruolo della nuova spesa rispetto al passato. Ma naturalmente i nuovi sistemi di finanziamento previsti nel 119 non vogliono soltanto far riferimento alla nuova spesa attribuita alla Regioni, *ma al complesso della spesa regionale, inclusiva cioè anche delle vecchie spese*. E' dunque opportuno estendere il ragionamento, producendo stime anche per il caso in cui l'intera spesa venga finanziata con i nuovi sistemi. Questo ci consenta anche di introdurre una distinzione che può rivelarsi importante; quella tra i due blocchi di competenze (concorrenti fra Stato e Regioni; esclusive o residuali per le Regioni) e della possibilità di associare sistemi di finanziamento (cioè di tributi) e di perequazione, diversi alle due tipologie.

Prima di procedere all'analisi quantitativa dobbiamo dunque individuare i due gruppi, distinguendo sia tra le spese nuove che tra quelle antiche quelle che fanno riferimento a: i) competenze concorrenti e a ii) competenze esclusive.

Cominciamo riportando nella Tabella 10 la composizione funzionale delle spese delle Regioni ordinarie italiane secondo gli stanziamenti di competenze per il 2001.

Le voci di bilancio sono amministrazione generale, istruzione, formazione professionale, assistenza, sanità, agricoltura, industria, turismo, trasporti, territorio, edilizia, spese non attribuibili. In totale si tratta di circa 103 miliardi di euro. La voce principale è la sanità; consistenti sono anche le spese per trasporti e territorio. Questi stessi stanziamenti di competenza sono espressi in termini pro capite nella tabella 10a

Dai valori pro capite e dal coefficiente di variazione osserviamo molta eterogeneità nella distribuzione delle spese in tutti gli ambiti di intervento (ad eccezione della sanità dove lo scarto quadratico medio è il 15% del valore medio nazionale).

Per completare la descrizione sullo status quo riportiamo i dati relativi alle entrate delle Regioni.

Si tratta di circa 91 miliardi di euro, di questi meno della metà provengono da tributi propri, da altre proprie e da trasferimenti per partecipazioni dirette⁴⁵. I valori pro capite sono indicati nella Tabella 11a

2.6 Il finanziamento delle competenze esclusive

Si tratta ora di individuare tutte le voci di spesa (sia dalla Tabella 3 con “nuove spese” che dalla Tabella 10 con “vecchie spese”) riconducibili all’ambito delle competenze esclusive delle Regioni. La costituzione lascia per la verità qualche ambito di discrezionalità nella attribuzione dei comparti di spesa alle diverse tipologie di funzione. Per esempio, per ciò che riguarda l’assistenza (che dovrebbe essere esclusiva regionale, in quanto non esplicitamente indicata tra quelle esclusive statali o concorrente, ma che per sua natura è più assimilabile ad una funzione concorrente, come l’assistenza sanitaria), parte dei trasporti e come si è già detto la finanza locale. Si può comunque tentare un’ipotesi ragionevole di attribuzione, che viene riportata nella tabella 12. La tabella indica che la spesa attuale delle Regioni attribuibile all’alveo delle competenze esclusive sulla base ora del titolo V è pari a circa 30 miliardi di euro; con il decentramento, una somma più o meno simile, circa 31,5 miliardi di lire, per competenze esclusive verrebbe attribuita alle Regioni⁴⁶.

Le competenze esclusive dovrebbero a rigor di logica essere finanziate essenzialmente con i tributi propri attuali delle Regioni e con, per le ragioni sopra dette con partecipazioni /addizionali all’Irpef. Nella Tabella 13 sono illustrati i risultati delle nostre stime in merito all’ipotesi di finanziamento delle competenze esclusive con questi tributi.

La Tabella 13 richiede qualche parola di spiegazione. Per costruire la tabella, abbiamo agito nel modo seguente. Ipotizziamo innanzitutto di coprire il totale delle spese esclusive utilizzando *le entrate proprie attuali* delle Regioni, cioè tributi propri, entrate proprie e partecipazioni dirette (cfr. Tabella 11). Si osserva immediatamente (colonna 3) che soltanto la Lombardia con queste risorse riesce a coprire interamente le spese, registrando addirittura un surplus pari a circa 2 miliardi e mezzo di euro. Tutte le altre Regioni invece necessitano di ulteriori fonti di entrata. Ipotizziamo dunque che esse possano derivare da un’imposta con qualche possibile azione da parte dei governi locali, per esempio da un’aliquota di partecipazione uniforme al gettito Irpef. L’aliquota di partecipazione all’Irpef che riporterebbe in equilibrio tutte le altre Regioni, se il gettito venisse opportunamente redistribuito, risulta essere pari allo 0,245. Le entrate da questa partecipazione sono riportate nella colonna 4, che sommate con le attuali entrate delle Regioni, danno il dato complessivo riportato nella colonna 5, cioè il totale delle risorse assegnate alle Regioni per il finanziamento delle funzioni esclusive. Date le spese,

⁴⁵ Cfr le singole voci di entrata dei Tributi propri nella tabella 11bis

⁴⁶ Naturalmente, nel caso di approvazione della riforma Bossi, anche Istruzione e Sanità entrerebbero a far parte di questa categoria.

diventa dunque immediato ricavare i residui fiscali di ciascuna regione e quindi l'entità della perequazione, nello status quo pari a circa 16 miliardi di euro. Per completezza, la colonna 6 riporta i residui fiscali procapite.

Naturalmente, anche in questo caso, il vero interesse dell'esercizio consiste nella stima della perequazione a regime, piuttosto che a tempo zero. Si osservi che in questo caso, poiché si tratta di competenze esclusive regionali, e dunque di funzioni dove il legislatore costituzionale ha deciso che interesse nazionale è per definizione minore che per le competenze concorrenti, è possibile ipotizzare che la perequazione potrebbe essere di minore entità che nel caso di quelle concorrenti⁴⁷. Per tenere conto di questa possibilità abbiamo dunque calcolato due possibili casi, perequazione delle capacità fiscali al 90% e al 50%. I risultati dell'esercizio (che seguono la formula prima illustrata⁴⁸) sono riportati nelle ultime due colonne della Tabella 13. Il confronto tra la situazione a regime e quella iniziale è invece mostrato nella Tabella 14.

I dati della Tabella 14 non necessitano di commenti. Solo a mo' di esempio registriamo la situazione della Lombardia e della Campania. La prima regione con una perequazione della capacità fiscale al 50% avrebbe un incremento netto pari a circa 7 miliardi (5,5 con una perequazione al 90%), la seconda invece una perdita pari a circa 4 miliardi e mezzo (3,2 miliardi con perequazione al 90%). Le ultime due colonne riportano anche i valori pro capite. Drammatica risulta soprattutto la Basilicata, che vede una perdita in termini pro capite di 3.000 euro, sebbene come si è già detto il dato per la Basilicata è probabilmente errato.

Sul finanziamento delle competenze esclusive può essere utile simulare anche qualche proposta alternativa di interpretazione del fondo perequativo. Per esempio, Giarda (2002a) interpreta il fondo perequativo in modo diverso, cioè non come un fondo a cui tutte le Regioni partecipano, versando fondi se ricche o ricevendole se povere, ma come un fondo *verticale, finanziato* dallo Stato con i propri tributi e a cui partecipano solo le Regioni più povere. In altri termini, secondo Giarda, le quote di perequazione dovrebbero essere garantite solo a quelle Regioni nelle quali la capacità fiscale per abitante è inferiore a qualche "livello-soglia" il cui valore sarebbe eventualmente oggetto di una scelta politica. Utilizzando i dati di cui disponiamo, possiamo provare a stimare questo modello come segue.

Si consideri la Tabella 15. Nella tabella, viene riportato nella seconda colonna il valore pro capite regionale e quello medio nazionale del totale delle entrate derivanti da tributi propri, altre proprie e dai trasferimenti per compartecipazione diretta.

Si calcoli ora il rapporto tra il valore regionale delle entrate proprie e quello medio nazionale. Come si vede dalla quarta colonna della tabella, questo rapporto varia tra il 1.29 della Lombardia allo 0.53 della Calabria. Si immagini ora che soltanto le Regioni che hanno un valore soglia inferiore o uguale ad una

⁴⁷ Cfr. Giarda (2001; 2002a 2002b).

⁴⁸ E' ovvio che con una perequazione al 50% il coefficiente di solidarietà della formula diventa 0,5.

certa percentuale all'ottanta avranno accesso ad un trasferimento perequativo. Per esempio, se la percentuale è fissata all'80%, risulta dalla tabella che i beneficiari della perequazione sono: il Molise, la Campania, la Basilicata, la Puglia e la Calabria. Sulla base della logica del modello Giarda, ciascuna di queste Regioni dovrebbe ottenere un finanziamento dal bilancio dello Stato sufficiente a riportare il dato procapite all'80% di quello nazionale. Per esempio, la Calabria dovrebbe ricevere 212 euro per abitante, la Campania 171 euro e così via, dando adito al complesso dei trasferimenti riportati nell'ultima colonna della tabella. Si noti che l'entità complessiva della perequazione in base a questi risultati ammonta a 2.322 milioni di euro, una cifra più ridotta rispetto a quelle prima considerate in quanto adesso solo un numero più limitato di Regioni partecipa al fondo.

Il modello Giarda avrebbe dunque il vantaggio di ridurre l'entità complessiva della perequazione, con lo svantaggio di ampliare l'ambito delle differenze regionali. In pratica, 5 Regioni avrebbero l'80% della media nazionale della risorse dedicate alle spese esclusive regionali, e le altre risorse che vanno dal 30% in più della media all'80%. Naturalmente, secondo l'autore, in termini di destinazione d'utilizzo, tutte le risorse provenienti dal fondo perequativo per le funzioni esclusive dovrebbero essere prive di vincoli di utilizzo, per ampliare l'ambito di manovra delle Regioni, e perché il costituente stesso, definendole esclusiva competenza della sovranità regionale, ha esplicitamente riconosciuto che l'interesse nazionale è in questo caso assente⁴⁹.

Infine, trattandosi di funzioni esclusive e tributi propri c'è un ultimo esercizio da essere tentato in questo paragrafo. Come noto, la delega fiscale approvata in Parlamento impegna il governo a raggiungere una completa abolizione dell'Irap, il principale tributo proprio delle attuali Regioni e che dovrebbe di conseguenza essere sostituito da altri tributi propri o compartecipazioni/addizionali all'Irpef. La Tabella 16 descrive cosa succederebbe in questo caso, replicando l'esercizio di finanziamento e perequazione già illustrato nella tabella 14.

Si osserva che in questo caso nessuna Regione, neppure la Lombardia, copre più le spese esclusive con le entrate proprie. Eliminare l'Irap infatti determinerebbe una perdita di entrate per le Regioni stimabile in 26 miliardi di Euro. Per compensare queste entrate perdute e finanziare le spese esclusive sarebbe ora necessario imporre un' aliquota di compartecipazione al gettito Irpef che raddoppia rispetto al caso in cui l'Irap venga mantenuta, passando da 0,245 a 0,488.

⁴⁹ Naturalmente questa interpretazione della esclusività delle funzioni regionali stride con la natura di alcune di esse, per esempio con l'assistenza, che ben potrebbe rientrare in quelle soggette alla lettera m dell'art.117, cioè ai servizi essenziali stabiliti dallo stato centrale, stato centrale che dunque deve avere qualche strumento a disposizione per potere garantire il rispetto di questo obbligo. Questi commenti naturalmente valgono a maggior ragione per istruzione e sanità, nel caso vada avanti l'ipotesi di devoluzione del Ministro Bossi.

2.7 Il finanziamento delle competenze concorrenti

Come ultimo esercizio di simulazione, focalizziamo ora l'attenzione sulle **competenze concorrenti**. In questo caso, esiste un interesse nazionale ben determinato, e sia i sistemi di finanziamento che di perequazione possono essere determinati in modo diverso rispetto alle competenze esclusive. Come nel caso di quest'ultime, i dati da cui partiamo per l'esercizio sono quelli delle Tabelle 3 e 10 che vengono riportati nella Tabella 17.

Risulta dalla tabella, che le spese attuali delle Regioni per le funzioni concorrenti ammontano a circa 73 miliardi di euro; a queste, il decentramento del Titolo V aggiungerebbe circa altri 55 miliardi di euro. La prima ipotesi di finanziamento - riportata nella Tabella 18 - ipotizza di attribuire alle Regioni tutte le entrate delle Regioni non utilizzate per finanziare le competenze esclusive (cioè tutte le entrate attuali delle Regioni, desumibili dai dati della Tabella 11, meno le entrate proprie già utilizzate per il finanziamento delle competenze esclusive).

Inserisci Tabella 18

Come era ovvio attendersi queste entrate non sono sufficienti a coprire le spese. Come indica la terza colonna della tabella, mancano oltre 100 miliardi di risorse per coprire queste spese. Procediamo dunque immaginando di utilizzare una compartecipazione all'Iva, e una compartecipazione al gettito Irpef che residua dopo quello che è stato utilizzato per il finanziamento delle competenze esclusive, circa 79 miliardi (cfr. la colonna quinta della tabella). L'aliquota di compartecipazione necessaria sui due tributi per riportare in equilibrio i bilanci delle Regioni risulta pari a 0,751.

Come nel caso precedente, applicando questa aliquota uniforme sulle entrate per i due tributi nelle diverse Regioni e confrontandole con le spese, si ottengono i residui fiscali relativi. Si osserva per esempio che la Lombardia dovrebbe trasferire a tempo zero 8 miliardi di euro al fondo, e la Campania ottenerne quasi 7. Questo dato dovrebbe essere confrontato con la perequazione a regime. Trattandosi di competenze concorrenti, i sistemi di perequazione potrebbero qui essere diversi. Per esempio, sfruttando il quinto comma dell'art.119, si può ben immaginare che in questo caso la perequazione non debba essere solo attribuita sulla base della capacità fiscale ma anche di indicatori di costo e di bisogno, appunto per rispettare "i livelli essenziali", fissati dallo Stato, di cui parla la lettera m dell'art.117. Del resto, anche il decreto 56/2000, che pure introduceva il principio della capacità fiscale come fonte principale della perequazione, riconosceva per la sanità robuste correzioni per tener conto dei bisogni differenziati delle Regioni. Sarebbe anche possibile immaginare, qualora l'interpretazione del ruolo dello Stato in questo settore privilegiasse un'interpretazione "centralista" che questi trasferimenti perequativi avessero natura vincolata.

Sfortunatamente, non abbiamo le informazioni per svolgere questi calcoli. E' possibile però approssimare questi argomenti immaginando che la perequazione della capacità fiscale avvenga ad un tasso assai più alto di quello adottato per le competenze esclusive. Per esempio, nella tabella 18

stimiamo il caso di una perequazione al 100% (penultima colonna) e poniamo a confronto i corrispondenti flussi finanziari con quelli che si determinerebbero a tempo zero (cioè, i residui fiscali; cfr. ultima colonna della tabella). Si osserva che anche con una perequazione della capacità fiscale al 100% sono piuttosto notevoli le differenze tra la situazione iniziale e la situazione a regime. Ad esempio, il guadagno netto della Lombardia sarebbe di circa 3 miliardi di euro, segno che la distribuzione attuale della spesa sul territorio nazionale per le funzioni concorrenti è tale per cui la Lombardia è attualmente fortemente penalizzata anche rispetto al caso di una distribuzione perfettamente egualitaria del gettito fiscale.

Infine, la tabella 19 ripete i calcoli appena svolti supponendo invece che le risorse mancanti vengano ora cercate non sull'Irpef residua ma sulla base di compartecipazioni ai gettiti Irpeg, Iva, e altre indirette.

Nulla cambia in sostanza rispetto all'esercizio precedente. Escludendo l'Irpef la massa tributaria è più piccola e dunque si richiede una più ampia aliquota di compartecipazione. Per il resto, i risultati sono identici a quelli della tabella 18. In particolare, si noti, per costruzione matematica, che con una perequazione della capacità fiscale al 100%, la differenza per ciascuna regione dei flussi finanziari a tempo zero e a regime è esattamente la stessa che nel caso precedente (cfr. ultima colonna tabella 19). Naturalmente, questa neutralità della fonte di finanziamento dipende dall'ipotesi implicita che a regime tutti i tributi crescano nella stessa proporzione, cosicché i dati del 2001 su cui sono basati gli esercizi si riproducono senza variazioni nel futuro. Nel caso che, invece, come probabile, la dinamica del futuro di Irpef e degli altri tributi fosse diversa, allora anche con una perequazione al 100% farebbe differenza quale tributo è utilizzato per la perequazione. Infine, per concludere, ci pare utile riassumere nella Tabella 20 quanto discusso in termine di variazioni di risorse in ciascuna Regione dalla situazione a tempo zero a quella a regime.

Conclusioni

Le stime riportate in questo lavoro, per quanto preliminari e discutibili, sottolineano però la delicatezza del passaggio istituzionale. Attuare il nuovo titolo V della Costituzione in modo da svilupparne le potenzialità di sviluppo per il paese, significa trovare un delicato equilibrio tra esigenze di autonomia degli enti locali, principi di solidarietà e di equità territoriale, e garanzie di tenuta dei conti pubblici. Alla politica è demandato il ruolo di scegliere tra le diverse possibili interpretazioni del Titolo V, ma ciò deve avvenire avendo ben presenti le conseguenze finanziarie, sociali e politiche di questa scelta. In particolare, due messaggi emergono dal presente lavoro: 1) l'art.117 deve essere integrato con l'art.119, cioè competenze e finanze devono essere considerate congiuntamente, 2) la scelta dei diversi sistemi

deve tenere conto della situazione assai diseguale del paese. Per esempio, le nostre stime sicuramente supportano l'idea di un sistema di finanziamento e di perequazione differenziato per funzioni esclusive e concorrenti.

E' anche importante che termini la fase dello sconvolgimento costituzionale permanente. Il titolo V può essere certo migliorato, ma non necessariamente questo richiede un nuovo passaggio costituzionale. Un'interpretazione intelligente di ciò che già c'è, eliminerebbe molte delle incongruenze esistenti, evitando lo shock di una nuova riforma costituzionale, a rischio a sua volta di essere modificata in futuro in presenza di una modifica nella maggioranza parlamentare. Purtroppo, non è questo ciò che sta avvenendo e come diamo conto nell'Appendice, a proposte di interpretazione dell'attuale titolo V via legge ordinaria, si sommano e si sovrappongono varie ipotesi di riforma costituzionale. Il rischio di questo stato di cose è che si perpetui la fase attuale di incertezza istituzionale e legislativa e di conflitto tra i diversi livelli di governo che è dannosa per tutti e in primo luogo per il paese.

APPENDICE

A che punto siamo?

Nel nostro paese il tema della riforma costituzionale in senso federale è ancora nell'agenda politica. Sarà molto difficile risolvere la questione in modo semplice e coerente. Al momento il rischio forte ci pare quello di una sovrapposizione tra la nuova fase di revisione costituzionale e la fase ordinaria attuativa della riforma stessa già cominciata con la recente approvazione del Disegno di Legge di Enrico La Loggia, Ministro per gli Affari Regionali. Questo disegno di legge viene approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002 registrando successivamente il primo via libera al Senato e alla Camera dei deputati con un voto *bipartisan*. Il 27 maggio 2003, con la seconda lettura del Senato, è stato definitivamente approvato. Il decreto La Loggia tocca principalmente gli art. 114, 117, 118 e 120 della riforma⁵⁰ In particolare sulle competenze concorrenti (articolo 117, terzo comma) il decreto attribuisce una delega al Governo, da esercitarsi entro un anno, per la ricognizione dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti. Ricognizione che si rende certamente necessaria al fine di stabilire i confini di competenze fra Stato e Regioni per il concreto esercizio delle competenze concorrenti.

Il decreto La Loggia non affronta invece il problema dell'attuazione dell'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119. La questione è al momento demandata ai lavori dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale. Su questa Commissione è utile richiamare che, fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Comunità montane stipulato il 20 giugno 2002,⁵¹ la sua istituzione è stata prevista dall'art. 3 della Legge finanziaria 289/2002. Questa Commissione dovrà indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica. Da segnalare che per consentire il principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio l'Alta Commissione ha fra i suoi compiti anche quello di proporre: i "parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno la sede legale e tutta o parte dell'attività produttiva in Regioni diverse".

Come accennato, accanto a questa fase attuativa del Titolo V, le attuali forze di maggioranza stanno al contempo procedendo al cosiddetto "restyling" della riforma attraverso una riscrittura di alcuni articoli

⁵⁰ Per una discussione sul testo appena approvato nel momento in cui scriviamo rinviamo ad un intervento di Caravita del 29 maggio 03 consultabile sul sito www.federalismi.it che riscontra un certo "mutamento di pelle" fra il testo licenziato dal Consiglio dei Ministri e quello definitivamente approvato.

⁵¹ Rinviamo a quest'accordo (pubblicato sulla G.U del 9 luglio 2002, n. 159) che ha voluto sancire dei "principi essenziali" per un'azione comune tra Stato, Regioni ed enti locali per l'attuazione della riforma costituzionale. Ne riportiamo alcuni: "a) privilegiare, tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale; b) considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione e di adeguatezza".

del titolo V⁵². Ed infatti, nel frattempo il decreto La Loggia procedeva nel suo iter di discussione e approvazione, in dicembre, durante la discussione sulla Finanziaria, viene approvato in prima lettura al Senato il disegno di legge costituzionale, proposto dal Ministro Bossi, ulteriormente modificativo dell'art. 117. Già subito dopo la prima votazione (e ricordiamo sono quattro quelle previste per l'iter della riforma) alcune forze politiche - anche della maggioranza - avevano manifestato dubbi sull'approvazione del testo integrale, senza emendamenti, in sede di successiva votazione alla Camera dei Deputati. E' così in parte è stato, se consideriamo le numerose proposte di modifiche avanzate al testo durante l'esame in commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati. Il giorno 24 febbraio 2003 il testo è approdato alla Camera dove però i centristi della maggioranza hanno subito manifestano un secco "no" al testo se questa riforma non diventa contestuale ad una ulteriore riforma costituzionale sul Titolo V. Nel momento in cui scriviamo sembrerebbe che un accordo sia stato trovato: il disegno di legge dell'onorevole Bossi è stato approvato senza modifiche alla Camera il 14 aprile 2003 ed il Governo ha approvato l'11 aprile 2003 un nuovo schema di Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al titolo V, parte seconda della Costituzione" i cui lineamenti principali sembrano essere caratterizzati da un lato, da uno svuotamento della categoria delle funzioni concorrenti, a favore di una netta ripartizione di queste funzioni tra Stato e Regioni e dall'altro, da un esplicito riconoscimento che le Regioni operano nell'ambito e con i vincoli imposti dallo "interesse nazionale" nelle materie di loro competenza esclusiva ex-concorrenti⁵³. Nella sostanza, le **novità essenziali sono sei**⁵⁴.

1. Una rimodulazione delle materie decentrate alle Regioni.
2. La scomparsa della legislazione concorrente tra i diversi livelli di governo a favore di quella esclusiva.
3. La riedizione della dizione "interesse nazionale" tra i vincoli a cui la legislazione esclusiva delle Regioni è sottoposta.
4. L'eliminazione del capoverso relativo al "federalismo differenziato" nell'articolo 116.
5. "Roma Capitale".
6. le norme transitorie per il passaggio al nuovo sistema.

In sostanza si modifica innanzitutto l'articolo 117 eliminando il lungo elenco di materie concorrenti sulle quali le Regioni possono esercitare la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Queste materie passano nell'alveo della potestà legislativa esclusiva dello Stato oppure in quello della esclusività delle Regioni. In alcuni casi scompaiono del tutto (cfr. Tabella 1A che segue). Sulla divisione **di poteri fra Stato e Regioni**, quindi, lo schema di disegno di legge costituzionale preferisce **stabilire confini netti**. Un'altra novità rispetto all'attuale testo è **l'esplicito riferimento all'interesse nazionale** per l'esercizio della potestà legislativa

⁵² E tuttavia secondo il Ministro La Loggia: "non c'è contraddizione tra il disegno di legge ordinaria per l'attuazione della Costituzione vigente ed il disegno di legge costituzionale per la sua parziale revisione, non c'è contraddizione tra quest'ultimo ed il disegno di legge, parimenti costituzionale, sulla devoluzione"; cfr. *Lo stato di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, intervento di Enrico La Loggia, Ministro per gli affari regionali del 15 maggio 2003 sulla rivista telematica www.federalismi.it

⁵³ Per altri dettagli su questo disegno di legge cfr. Bordignon "Devolution senza le Regioni" in www.lavoce.info.it

⁵⁴ Nelle righe che seguono riprendiamo F. Cerniglia "Le sei novità del disegno di legge costituzionale" in www.lavoce.info.it

esclusiva delle Regioni. Si noti che il criterio dell'interesse nazionale era contemplato nel vecchio testo della Costituzione all'articolo 117, ma era stato eliminato dalla riforma del Titolo V, a significare un presupposto diverso per la fondazione del nuovo sistema di rapporti tra Stato e Regioni.

Inoltre, è abolito il terzo comma dell'articolo 116 - vale a dire la possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme di autonomia previa approvazione del Parlamento nazionale. **In pratica, scompare la possibilità di "federalismo a velocità variabile" che l'attuale Titolo V consente.**

Ancora, la previsione di un regime particolare di autonomia, anche normativa, per **Roma Capitale** nelle materie di competenza regionale e nei limiti e con modalità stabilite dallo statuto della Regione Lazio. In pratica, sembra di capire, Roma diventerebbe una sorta di **città-stato, come Berlino.**

Infine, si prevedono norme transitorie, assenti nell'attuale Titolo V. Per le nuove materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato e delle Regioni restano in vigore le disposizioni vigenti, fino alla approvazione di leggi e regolamenti statali e regionali in applicazione della nuova Costituzione.

Tabella 1: Le materie concorrenti nell'art 117 nel testo ora in vigore e nello schema di disegno di legge costituzionale

<i>Le materie concorrenti come elencate nel testo attualmente in vigore.</i>	<i>Schema di disegno di legge costituzionale</i>
Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni.	Scompare
Commercio con l'estero.	Competenza dello Stato sulle norme generali
Tutela e sicurezza del lavoro.	Competenza dello Stato
Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale.	Spettano allo Stato: "norme generali sull'istruzione" e spettano alle Regioni: organizzazione scolastica; gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regioni.
Professioni.	Competenza dello Stato per "ordinamento delle professioni. Competenza delle Regioni per istruzione e formazione professionale.
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi.	Spettano allo Stato le "norme generali sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica". Spettano alle Regioni "ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale"
Tutela della salute	Spettano allo Stato le norme generali sulla tutela della salute e alle Regioni: "assistenza e organizzazione sanitaria"
Alimentazione	Norme generali di competenza dello Stato
Ordinamento sportivo	Norme generali di competenza dello Stato

Protezione civile	Spettano allo Stato competenze per “calamità naturali ed emergenze nazionali”
Governo del territorio	Competenza delle Regioni
Porti e aeroporti civili	Competenza dello Stato
Grandi reti di trasporto e di navigazione	Competenza dello Stato
Ordinamento della comunicazione	Competenza dello Stato
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia	Competenza dello Stato
Previdenza complementare e integrativa	Scompare
Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.	Competenza dello Stato
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.	Competenza dello Stato, va alle Regioni tutto quello che è di “rilevanza regionale e locale”
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	Scompare
Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.	Scompare

Testo dell'art. 117 nella versione originaria e in quella modificata dalla legge costituzionale n.3/2001.

<p>«La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:</p> <p>ordinamenti degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;</p> <p>circoscrizioni comunali;</p> <p>polizia locale urbana e rurale;</p> <p>fiere e mercati;</p> <p>beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;</p> <p>istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;</p> <p>musei e biblioteche di enti locali;</p> <p>urbanistica;</p> <p>turismo ed industria alberghiera;</p> <p>tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;</p> <p>viabilità; acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;</p> <p>navigazione e porti lacuali;</p> <p>acque minerali e termali;</p> <p>cave e torbiere;</p> <p>caccia;</p> <p>pesca nelle acque interne;</p> <p>agricoltura e foreste;</p> <p>artigianato;</p> <p>altre materie indicate da leggi costituzionali.</p> <p>Le leggi della Repubblica possono demandare alle Regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione.»</p>	<p>«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p> <p>b) immigrazione;</p> <p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p> <p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei conflitti nazionali e profilassi internazionale;</p> <p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e</p>
--	--

	<p>informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo, protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nella materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina la modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle</p>
--	--

	<p>donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p> <p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»</p>
--	--

Testo dell'art. 119 nella versione originaria e in quella modificata dalla legge costituzionale n.3/2001.

<p>«Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.</p> <p>Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.</p> <p>Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.</p> <p>La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica»</p>	<p>«I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.</p> <p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</p> <p>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti degli stessi contratti»</p>
--	--

Riferimenti bibliografici:

ARACHI G., ZANARDI A. (2000) *Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti*, in *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000*, a cura di Bernardi L., Il Mulino, Bologna.

ARACHI G., ZANARDI A. (2001), *La devoluzione nel paese del dualismo*, in *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2001*, a cura di Arachi G., Zanardi A., Il Mulino, Bologna.

BARDHAN, P. (2002) *Decentralization of Governance and Development*, in «Journal of Economic Perspective», vol. 4, pp.185-205

BORDIGNON M. (1995), *Federalismo, Perequazione e competizione fiscale* in Monorchio A. (a cura di) *La Finanza Pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna.

BORDIGNON M. (2000a), *Il nuovo sistema perequativo delle Regioni a statuto ordinario*, in «Politiche Sanitarie», n. 1, gennaio-febbraio 2000, pp. 47-51.

BORDIGNON M. (2000b), *Federalismo fiscale a che punto siamo?*, in «Il Mulino», Bologna, Aprile.

BORDIGNON M. (2001), *La devolution dà i numeri*, «Il Sole 24 Ore» 9.1.2001.

BORDIGNON M., CERNIGLIA F. (2001a), *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, in *Temi di Finanza Pubblica* a cura di Verde A., Cacucci Editore, Bari.

BORDIGNON M., CERNIGLIA F. (2001b) *Riforme costituzionali e decentramento fiscale*, in «Economia Italiana», 3, pp. 549- 576.

BORDIGNON M., EMILIANI N. (1999), *Federalismo e perequazione in Italia, a proposito dell'articolo 10 della legge 133/1999: "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"*, Rapporto preparato per il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma.

BORDIGNON M., MAPELLI V. Turati G. (2002) *Can we fit a square object in a round hole? Fiscal federalism and National Health Service in Italian System of Government*, paper presentato alla Conferenza ISAE *Monitoring Italy*, Roma 10 gennaio 2002.

BUGLIONE, E., MARE' M. (2003) *Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

CAIA, G. (2003) *Il Problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in www.federalismi.it rivista telematica.

CERIANI, V. (2002) Federalismo, perequazione e tributi, in «Rassegna Tributaria» n. 5.

CERNIGLIA, F. (2003) *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*, Università Cattolica, Quaderno Cranec.

COVINO F. (2001) *L' autonomia finanziaria* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

ELIA L. (2001) Introduzione al volume di GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

FAUSTO D., PICA F. (a cura di) (2000) *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna.

FAZIO A. (2001) *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia, Palazzo Madama 12 dicembre 2001.

FONDAZIONE AGNELLI (1994) *Una proposta di federalismo fiscale*, a cura di G. Brusio, G. Pola e D. Bondonio, Contributi di ricerca, Torino.

FONDAZIONE AGNELLI (1998) *Il residuo fiscale nelle Regioni italiane: confronto 1989-1995*, a cura di M. Maggi e S. Piperno.

GALLO F. (2002), Prime osservazioni sul nuovo articolo 119 della Costituzione, in «Rassegna Tributaria» anno XLV, n. 2, marzo-aprile, pp. 585-606.

GIARDA P. (1993), *Le competenze regionali nelle recenti proposte di riforma costituzionale* in «Rivista internazionale di Scienze Sociali» .n 4, pp. 685-711.

GIARDA P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna.

GIARDA P. (2000), *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, in «Economia Pubblica» anno XXX, n. 5, pp. 5-47.

GIARDA P. (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni» anno XXIX, n. 6. pp.1425-83.

GIARDA P. (2002a), *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione Italiana*, Relazione presentata alla XLIII Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, 25 ottobre 2002.

GIARDA P. (2002b), *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?* in «Rivista internazionale di Scienze Sociali» in corso di pubblicazione consultabile anche in www.federalismi.it rivista telematica

GIARDA P e Cerea G. (1992) *I contenuti finanziari di recenti proposte di riforma dell'ordinamento regionale*, in «Economia Italiana» n. 2., pp. 203-242.

GROPPI T. e OLIVETTI M (2001) (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

ISAE (2002a) *Rapporto trimestrale, le previsioni per l'economia italiana, le previsioni per l'economia italiana*, gennaio 2002.

ISAE (2002b) *Rapporto trimestrale, le previsioni per l'economia italiana, priorità nazionali: trasparenza, flessibilità opportunità*, aprile 2002.

ISAE (2002c) *Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale*, Audizione del Presidente dell'ISAE presso il Senato della Repubblica, Commissione Bilancio, Roma 6 novembre 2002.

ISAE (2003) *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2003

ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI, CNR, (2002) *Osservatorio finanziario regionale/24*, Franco Angeli, Milano.

OATES, W (1999) *An essay on Fiscal Federalism*, in «Journal of Economic Literature» vol. 3, pp. 1120-49.

OECD (1999) *Taxing powers of state and local government*, OECD tax policy studies, No. 1

OECD, (2003) *Fiscal relations across government levels*.

OLIVETTI, M. (2001) *Lo Stato policentrico delle autonomie (art.114, 1° comma) i* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

PETRETTO A. (2003) *Le entrate delle Regioni e degli enti locali secondo il nuovo articolo 119 della Costituzione: un'analisi economica*, Quaderno IRPET no. 19.

POGGI A.M (2001) *L'autonomia statutaria delle Regioni* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (2001), *La spesa statale regionalizzata. Anno 1999*, Ministero del Tesoro, in « Temi di Finanza Pubblica », Quaderno n. 22.

RIZZONI, G. (2001) *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura* in GROPPI T. e OLIVETTI M (a cura di) *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino.

SVIMEZ, (2001) *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, Quaderni di informazione Svimez, n. 7.

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Documento approvato dalla 1ª commissione permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle Revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Roma 2 luglio 2002.

SVIMEZ, (2002) *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, Quaderni di informazione Svimez, n. 15.

World Bank, (1999) “Decentralization: Rethinking Government” in *Entering the 21st Century*, World Development report 1999/2000.

