



Università La Sapienza
Facoltà di Giurisprudenza
P.le Aldo Moro, 5
00185 Roma

Seminario di studi

***Cooperazione e competizione fra Enti territoriali:
modelli comunitari e disegno federale italiano.***

Roma 18 giugno 2007

PROF. AUGUSTO CERRI E PROF. GIANLUIGI GALEOTTI

UNIVERSITÀ LA SAPIENZA

PRESENTAZIONE

Il presente seminario nasce dall'idea di sottoporre ad analisi economica un settore del diritto pubblico, la finanza Stato-Regioni, partendo innanzitutto dall'individuazione dei termini di discussione.

La questione principale consiste nel valutare il rapporto che intercorre fra cooperazione e competizione fra gli Enti pubblici. A tale scopo, è necessario definire quali sono le regole possibili (ad esempio, regole rigide, annuali, stabili) e valutare la sede idonea per stabilirle (ad esempio, la legge finanziaria). Inoltre, occorre stabilire quali sono i possibili vantaggi scaturenti da un quadro di regole forte e penetrante; scaturenti dalla leale cooperazione che – come insegna la Corte costituzionale – rappresenta una struttura fondamentale del regionalismo. Ancora, è necessario stabilire quali sono i possibili vantaggi della competizione e, soprattutto, in che termini si può parlare di vantaggi e svantaggi. Sicuramente, sono annoverabili tra i vantaggi, quelli che si possono misurare in termini di utilità, di aumento del benessere collettivo, di allocazione appropriata dei costi esterni alle imprese (ad esempio, l'urbanizzazione, i trasporti, gli alloggi, nelle collettività appropriate) ed, altresì, quelli che si possono misurare in termini di responsabilità politica. Certamente, si può ricondurre all'ambito degli svantaggi una competizione che sia tale soltanto sulle regole e che in realtà comporti un mero trasferimento di ricchezza da zona a zona; una competizione, in altri termini, che si traduca in una mera gara ad accaparrarsi le risorse, a danno degli altri, senza tuttavia comportare un aumento degli esiti produttivi.

Sebbene il presente dibattito rappresenti soltanto l'inizio dell'analisi che ne è l'oggetto, le autorevoli persone che vi prendono parte rendono tale inizio già ricco dei risultati sperati.

N.B: *Le relazioni che seguono costituiscono trascrizioni delle registrazioni non riviste dagli Autori durante il Seminario svolto presso l'Università La Sapienza lo scorso 18 Giugno 2007. Impaginazione, formattazione e paragrafazione sono soltanto adattamenti volti ad una maggiore fruibilità del testo scritto. Non citare senza il consenso espresso degli Autori.*

Università La Sapienza

Seminario di Studi

Roma 18 Giugno 2007

*Cooperazione e competizione fra
Enti territoriali: modelli comunitari e
disegno federale italiano.*

RELAZIONI:

Ugo De Siervo,

*Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma
del Titolo V e la sua mancata attuazione*

Albert Breton,

*Public Sector Decentralization and Competitive
Federalism*

Francesco Pizzetti,

*Regionalismo cooperativo e competitivo con par-
ticolare attenzione ai problemi della finanza pub-
blica*

Giorgio Brosio,

Verso la normativa d'attuazione

Dino Piero Giarda,

*Orientamenti per l'attuazione dell'autonomia
finanziaria*

PROF. UGO DE SIERVO
CORTE COSTITUZIONALE

***IL REGIONALISMO ITALIANO FRA I LIMITI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V
LA SUA MANCATA ATTUAZIONE***

1. Il nuovo quadro costituzionale dopo la riforma del Titolo V

La mia introduzione consisterà nella presentazione del quadro generale entro cui si pongono i temi specifici della finanza che, peraltro, esulano dalla mia trattazione. Pertanto, accennerò solamente alcuni temi di contorno, che ritengo utili per l'odierno dibattito.

Preliminarmente, è da ricordare che sono trascorsi sei anni dall'adozione delle leggi costituzionali 31 gennaio 2001, n. 2 e 18 ottobre 2001, n. 3 che, insieme alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, hanno innovato assai profondamente l'assetto costituzionale del nostro regionalismo.

Si è trattato di una riforma molto rilevante, innanzitutto sul piano quantitativo. Infatti, nel complesso, le citate tre leggi costituzionali hanno modificato –in tutto o, quantomeno, in larga parte– diciannove dei venti articoli che componevano l'originario Titolo V della Costituzione Repubblica.

Le novità maggiori, tuttavia, sono state sul piano qualitativo –come ben noto– e sono costituite, per elencarle in modo semplificato:

- nella modifica dei sistemi elettorali; nella trasformazione delle forme di governo in tutte le Regioni;
- nella riconfigurazione della fonte statutaria ordinaria;
- nella istituzione della legge statutaria anche nelle Regioni speciali;
- nella considerazione unitaria (di cui al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione) dei limiti fondamentali sia delle leggi regionali che delle leggi statali;
- nel rovesciamento della tecnica di elencazione delle materie legislative di Stato e Regioni;
- nel conseguente grande accrescimento delle materie legislative di competenza regionale;
- nella riscrittura dell'articolo 119 della Costituzione; nella scomparsa dei controlli preventivi e così via.

Certamente tali modifiche, sia quantitative che qualitative, hanno potenzialmente innovato in modo radicale il nostro sistema regionale e hanno rappresentato un tentativo per sfuggire a quello che si può definire un insostenibile degrado a cui ormai il nostro regionalismo era giunto.

In proposito, è da osservare che una riforma costituzionale tanto impegnativa e di tale consistenza, intervenuta su un complesso ordinamento di un grande Stato sociale e su un corpo normativo formato da una molteplicità di fonti vigenti, avrebbe dovuto caratterizzarsi per la sua massima chiarezza, per la previsione di apposite norme per la sua graduale entrata in funzione e per la disciplina di procedure partecipate tra organi statali, regionali e locali, al fine di giungere alla sua rapida attuazione. Non dovrebbe infatti sfuggire ai costituzionalisti e, possibilmente, anche ai Legislatori più consapevoli, che le disposizioni costituzionali in tema di riparto delle funzioni e dei relativi mezzi finanziari tra le diverse articolazioni centrali e periferiche di un ordinamento statuale, dovrebbero esigere un tipo di scrittura molto più analitica e puntuale di quella tipica di altre parti dell'assetto organizzativo dello Stato. O, quantomeno, esigere che siano previsti appositi organi e procedure adeguate per tutte le ineliminabili fasi di specificazione e attuazione del nuovo disposto costituzionale.

E invece, purtroppo, il nuovo Titolo V – con ciò richiamandomi a considerazioni ben note – presenta non pochi difetti e non marginali carenze che consistono, per citarne solo alcuni tra i più rilevanti,

- nella sommarietà degli elenchi delle materie legislative dello Stato e delle Regioni;
- nella carenza di disposizioni espresse sulla possibilità che alcune funzioni regionali, ma di preminente rilevanza nazionale, possano essere gestite in modo unitario;
- nella mancata riforma del Parlamento nazionale o, quantomeno, delle procedure legislative statali, sebbene le leggi statali siano chiamate a concretizzare il disegno costituzionale in una molteplicità di settori;
- nella inesistenza di istituti o procedure di raccordo e coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali, responsabili delle politiche pubbliche, che tuttavia tra loro sono largamente interdipendenti;
- nella assenza di adeguate norme transitorie; nella mancata riforma dell'ordinamento delle Regioni a Statuto speciale.

Inoltre, con specifico riferimento ai complessi problemi di attuazione del citato art. 119 –non a proposito dell'articolo 119 in sé, ma del quadro che vi sta intorno– si pensi, ad esempio, alle difficoltà anche qui prodotte dalla sostituzione del pregresso principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative regionali, con il suggestivo –ma dubbio– principio di cui al primo comma del nuovo art. 118 della Costituzione, secondo il quale titolari di tutte le funzioni amministrative e in tutte le materie sono i Comuni, salvo peraltro –e qui sono ravvisabili elementi di “ipocrisia”– diversa determinazione del Legislatore competente.

Da ciò si deduce che se il riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali dipende dalla mutevole legislazione di Stato e di Regioni, ne risente inevitabilmente ed in modo notevole lo stesso sistema di finanziamento, che non potrà non prevedere finanziamenti iniziali e poi meccanismi di finanziamento “a cascata”, allorché le Regioni o lo Stato allocheranno ulteriori funzioni al sistema dell'amministrazione locale.

2. Le difficoltà di attuazione

Certamente, molte carenze delle nuove disposizioni costituzionali avrebbero potuto essere eliminate o perlomeno ridotte da *un'organica politica legislativa di attuazione-integrazione*.

Al contrario, invece, la maggioranza politica che ha dominato la XIV Legislatura Repubblicana ha espresso, in modo assolutamente decisivo e grave, una esplicita contrapposizione alla riforma costituzionale approvata dal referendum popolare del 2001. Anzi, si è manifestata inequivocabilmente la volontà di adottare un diverso Titolo V, che infatti poi è stato adottato, ma che in seguito il referendum popolare del giugno 2006 ha respinto.

Tuttavia, quanto accaduto ha condotto ad una *situazione di evidente, sostanziale disapplicazione dell'intero Titolo V per tutta la durata della Legislatura trascorsa* e, di conseguenza, ad una complessiva, grave disfunzionalità istituzionale. In tal senso, basti qui accennare che l'adozione della decisiva legge sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è stata rimandata alle “calende greche” dalla apposita Commissione di studio governativa, mentre la legislazione di questi anni di finanziamento dell'attività regionale – e, ritengo, anche di quella degli Enti locali – ha sostanzialmente continuato nella pratica dei fondi settoriali. Ancora, a titolo esemplificativo, basti pensare che le leggi di vera e propria attuazione del nuovo dettato costituzionale, nella Legislatura trascorsa, sembrano ridursi a tre: la c.d. legge La Loggia; la legge quadro in materia di elezioni regionali; la rinnovata legge comunaria.

Invece, la rara approvazione di qualche legge di cornice o di riordino di alcuni settori è stata, in modo significativo, sempre seguita da una loro *impugnativa* per rilievi di costituzionalità da parte di

numerose Regioni, con esiti che lascio giudicare ad altri, perché si tratta di note sentenze costituzionali. Al tempo stesso, sono stati *troppi i ricorsi* governativi contro leggi regionali, che sembrano aver risentito delle più anguste visioni ministeriali – neanche governative, ma ministeriali – qualche volta perfino più restrittive di quanto era stato attribuito alle Regioni nell'ultima fase di attuazione del precedente Titolo V. Con eccessiva frequenza, la Corte costituzionale si è trovata a dover preservare qualche legge regionale, in nome dei decreti delegati attuativi delle pregresse norme costituzionali. E ciò è ancor più rilevante, se si considera che non pochi Consigli regionali sembrano anch'essi aver oscillato tra grandi “dichiarazioni federalistiche” e una singolare prudenza nell'avviare riforme legislative, se si considera altresì che, addirittura, alcuni Consigli regionali si sono caratterizzati per anomale fughe dall'attività legislativa approvando, annualmente, un numero di leggi riconducibile alle dita di una mano... il che li ha distinti per un'attività non particolarmente copiosa. È significativo che in molte Regioni la produzione legislativa è stata mediamente assai ridotta e poco ambiziosa, benché il nuovo Titolo V abbia configurato le Regioni come Enti essenzialmente legislativi.

Inoltre, come dovrebbe esser noto, la Corte costituzionale ha affermato il principio della *continuità legislativa* il che, certamente, non ha alleggerito i compiti dei *Consigli regionali*. Ciò non tanto perché tali Consigli si sono trovati dinanzi a *vuoti normativi* nei settori in cui le Regioni avevano avuto nuove competenze, quanto perché si sono trovati dinanzi alla vecchia legislazione vigente che, malgrado possa essere sostituita, tuttavia comporta non poche difficoltà, se si considera che vi possono sussistere alcuni segmenti riconducibili a materie di esclusiva competenza dello Stato. Se è vero, quindi, che quanto rilevato determina difficoltà oggettive, è altrettanto vero che, oggettivamente, vi è stata una straordinaria e quasi ingiustificabile prudenza, da parte di molti Consigli regionali, nell'opera di sostituzione della legislazione vigente. In proposito, si può ritenere che anche la mancata attuazione del citato articolo 119 abbia influito non poco.

D'altra parte, può essere utile richiamare l'attenzione sull'uso assai modesto che le Regioni ad autonomia ordinaria hanno fatto dello stesso potere statutario, addirittura a distanza di oltre sette anni dalla profonda modificazione del loro sistema elettorale. Infatti, dalla riscrittura dell'articolo 123 della Costituzione, ben cinque delle quindici Regioni a Statuto ordinario non hanno ancora deliberato le modifiche statutarie rese necessarie dal profondo mutamento della forma di governo regionale e dall'aumento delle funzioni legislative. Non è un caso se la Corte costituzionale, in una recentissima sentenza, ha dovuto dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa di una di queste Regioni, dal momento che disponeva in modo palesemente difforme dalle disposizioni statutarie del 1971, mai opportunamente revisionate. In tale decisione, forse, è ravvisabile un segnale che la Corte costituzionale ha inteso mandare anche alle altre Regioni a proposito del fatto che, trascorsi ormai quasi otto anni, sarebbe opportuno – se non necessario – dotarsi di Statuti adeguati ai fini della tutela dell'efficienza e della trasparenza dell'attività regionale.

Tornando alle *inattuazioni a livello statale*, è importante ricordare che non si è operato alcun nuovo tipo di trasferimento di funzioni amministrative e di apparati dallo Stato alle Regioni e che, quindi, neppure per questa via si è proceduto – come nel passato – a specificare indirettamente gli elenchi delle materie di competenza regionale. Inoltre, non si è data alcuna attuazione all'articolo 11 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, ovvero all'articolo che consentirebbe di sperimentare, almeno parzialmente, la regionalizzazione della Commissione parlamentare bicamerale per gli affari regionali. Tale sperimentazione, infatti, avrebbe il pregio di rendere valutabili gli effetti che si potrebbero produrre sull'attività legislativa statale a seguito dell'inserimento di voci ed interessi, sia regionali che locali, nell'ambito del procedimento legislativo nazionale.

Invero, l'attuazione di una riforma così consistente come è quella operata sul Titolo V della Costituzione esige un intenso lavoro legislativo di integrazione-attuazione, possibilmente, attraverso organi e procedure che coinvolgano l'intero ordinamento repubblicano. A tal proposito, oltre all'*indiscutibile necessità di dare attuazione all'articolo 119*, ritengo opportuno citare altri due esempi dei

compiti ineludibili del Legislatore nazionale, compiti che hanno poi un'inevitabile ripercussione anche sull'ambito del finanziamento.

In primo luogo, il Titolo V enumera complessivamente circa cinquanta *materie o gruppi di materie* – dimostrandosi con ciò assai più analitico del precedente Titolo V – moltissime delle quali reciprocamente interferenti. Ne consegue che soltanto la *definizione dei loro diversi e rispettivi confini* può ridurre in modo sostanziale le troppe incertezze attuali e permettere di stabilire, in via residuale, le altre materie che dovrebbero essere di piena competenza delle Regioni.

In secondo luogo, occorre farsi carico anche del fatto che *fra le materie non enumerate in alcun elenco e che quindi dovrebbero spettare alla competenza residuale delle Regioni, vi sono anche tutte le materie tipicamente relative alle classiche attività economiche*. Per usare la terminologia tradizionale, tali materie sono l'industria, l'artigianato, l'agricoltura, la pesca, il commercio, il turismo e via andando. E ciò tenuto conto che, attualmente, –al di là dei risultati raggiunti dagli sforzi interpretativi della Corte costituzionale– *non è ancora definita chiaramente qual è la competenza statale o la procedura in grado di garantire il primato delle scelte di politica economica nazionale, in tali settori*.

3. Il ruolo della Corte Costituzionale

L'ulteriore conferma delle difficoltà sorte nell'attuazione del nuovo Titolo V è rappresentata dall'*aumento notorio, vistoso della conflittualità tra Stato e Regioni*.

Soltanto per citare il dato più evidente è di più immediata percezione, da quasi cinque anni le sentenze della Corte costituzionale originate da ricorsi di costituzionalità dello Stato o delle Regioni in via diretta e da ricorsi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regione, sono state almeno pari a metà di tutte le sentenze della Corte mentre, nei venti anni precedenti, questo tipo di sentenze erano pari a circa il 22%. È del tutto evidente che questo dato oggettivo elimina ogni dubbio residuo circa il fatto che la riforma, con tutti i suoi spazi grigi, ha subito un abbandono totale. Sicuramente, non sarebbe possibile in questa sede operare un'analisi, neppure sintetica, delle centinaia di sentenze adottate dalla Corte costituzionale nel tentativo di far funzionare la riforma costituzionale e allo scopo di supplire, seppure con esiti differenziati da settore a settore, a questa inattuazione – in proposito, un collega ha giustamente sottolineato che “la Corte avrebbe preso sul serio la riforma del Titolo V”, con ciò indicando la scarsa serietà con cui, al contrario, l'aveva intesa qualche altro organo – . Ritengo tuttavia importante accennare, in modo molto sommario, i limiti notevoli che la Corte costituzionale incontra in questa sua funzione di supplenza – malgrado la sua buona volontà – dal momento che non può e non vuole andare oltre il proprio ruolo istituzionale. In molti casi, la Corte è potuta intervenire adoperando i suoi usuali strumenti processuali.

Tuttavia, non di rado si è vista obbligata a *ricorrere consistentemente alle proprie tecniche decisionali di tipo additivo* e, prima ancora, a *disporre di una notevolissima libertà nell'interpretare le formule tanto essenziali contenute negli elenchi delle materie*. Pertanto, nei casi più complessi e specialmente per cercare di rendere compatibili col nuovo quadro costituzionale leggi statali troppo fortemente riduttive dei poteri regionali, la Corte ha utilizzato gli strumenti delle sentenze interpretative e delle sentenze additive, che pur essendo strumenti già noti alla precedente giurisprudenza costituzionale, tuttavia hanno caratterizzato le sentenze più recenti per la notevole frequenza con la quale la Corte vi ha dovuto fare ricorso. Personalmente, mi è capitato di dover redigere alcune sentenze con undici dichiarazioni di illegittimità costituzionale di cui nove additive, cosa non ordinaria nella tipologia delle sentenze della Corte dal momento che – in tutta franchezza – questo tipo di sentenze si distingue per la notevole riscrittura dei testi legislativi che si vogliono comunque salvare. In special modo, le azioni sono andate a vantaggio degli istituti di leale collaborazione tra Stato e Regione, particolarmente, nei casi in cui la Corte ha ammesso quel noto meccanismo della chiamata in sussidiarietà, di cui molto si è discusso.

Naturalmente, queste leggi e l'incisività di queste sentenze hanno suscitato ampie discussioni nel mondo universitario.

Tuttavia, è necessario sottolineare che le difficoltà maggiori per la Corte, in verità, sorgono in un momento logicamente preliminare e cioè quando occorre *individuare i confini delle diverse materie in assenza – e questo avviene assai di frequente – di ogni legislazione di specificazione o di chiarimento successiva*. E tanto più dove si verificano interferenze tra materie di competenza esclusiva statale e materie, in varia misura, di competenza delle Regioni. Inoltre, la situazione è resa ancora più complessa dalla circostanza – che a volte sfugge a qualche nostro giovane collega – che *spesso le leggi oggetto del giudizio di costituzionalità della Corte non corrispondono interamente all'una o all'altra materia elencata, ma sono costituite da disposizioni singolarmente riconducibili a materie diverse o a incroci di materie*. Con la conseguente, ulteriore complicazione di dover stabilire la predominanza dell'una o dell'altra materia o di dover considerare necessariamente la compresenza, nella medesima legge, di materie dalla differenziata titolarità. È evidente che in ciò risiede una delle più rilevanti e gravose difficoltà che incontra la Corte costituzionale e la sua giurisprudenza.

Peraltro, non sono mancate aree nelle quali la Corte non ha potuto che dichiarare la sua sostanziale impotenza, a cominciare proprio da una notevole parte delle disposizioni relative al finanziamento di Regioni ed Enti locali, dal momento che gli strumenti di cui dispone la Corte non le permettono di supplire a carenze legislative, nei casi in cui si controverte sulle previsioni di bilancio. Ciò spiega, ad esempio, l'apparentemente curiosa prudenza della Corte a far venir meno alcuni nuovi fondi settoriali, certamente incostituzionali, ma che tuttavia non potrebbero essere trasformati da una sentenza della Corte costituzionale.

Allo stato dell'attuale giurisprudenza, infatti, la Corte può far cadere nuovi fondi settoriali, ma poi non ha il potere di allocare i mezzi finanziari alla finanza regionale. Nel medesimo settore, il netto rifiuto della Corte di considerare come tributi regionali i tributi erariali, il cui provento sia stato negli anni trascorsi in parte destinato alle Regioni senza che da ciò ne sia derivata la configurazione di vero tributo regionale, dipende dal fatto che la Corte ha ritenuto inopportuno aprire un'inutile “area di guerriglia istituzionale di retroguardia”. Diversamente, invece, occorre fare pressione perché si dia finalmente attuazione a quanto previsto dal nuovo articolo 119, in particolare nella parte in cui si distinguono – davvero in modo corretto – dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali, quelli che invece vengono definiti i tributi propri, i quali –come dice la norma costituzionale– sono stabiliti e applicati dalle Regioni, seppur nel rispetto dei principi del sistema tributario. Ma tale approfondimento compete ad altri.

4. Problemi e prospettive

Quanto esposto finora e l'esito del referendum del giugno 2006 permettono di sperare che un diverso indirizzo politico possa realmente prendere sul serio il vigente Titolo V e possa sostanzialmente rivitalizzarne il disegno complessivo, utilizzandone gli spazi di elasticità – che sono molteplici – e senza necessità di ulteriori modifiche costituzionali, almeno a breve termine.

La ricerca di moduli di confronto e di codecisione tra le istituzioni statali e quelle regionali e locali appare logicamente prioritaria. In effetti, non è ipotizzabile che un processo istituzionale di sostanziale trasformazione del nostro assetto repubblicano, in senso seriamente regionalista, passi soltanto attraverso un egemone sistema politico nazionale e, certamente, occorre sperimentare anche a livello parlamentare la ricerca di intese legislative di fondo tra istituzioni nazionali, regionali e locali. In particolare, la ricerca di un sincero confronto tra queste istituzioni sulla preliminare azione di condivisa individuazione dei reciproci confini e dei relativi raccordi, potrà utilizzare l'esistente sistema delle Conferenze tra Stato, Regioni e autonomie locali – scelta che sembra essere stata compiuta dall'attuale Governo

– ma, forse, dovrebbe passare anche tramite la sperimentazione di quell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui si è già parlato.

Tali considerazioni – condotte sulla base di un'esperienza personale che da vari anni ho avuto occasione di maturare – evidenziano come al di là di un processo iniziale di tipo ridefinitorio, tuttavia sono assai numerose le lesioni – o le presunte lesioni – delle aree di competenza delle Regioni, contenute nella legislazione ordinaria, nelle tante leggi ordinarie che il Parlamento adotta e, in special modo, in quelle particolarissime, enormi leggi rappresentate dagli allegati alle leggi finanziarie e chiamate – in termine non tecnico – decreti omnibus.

Pertanto, i punti di confronto che ritengo di maggiore urgenza sono, in primo luogo, la definizione delle regole di garanzia di una responsabile autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali e, in secondo luogo, la precisa definizione delle aree di responsabilità legislativa ed amministrativa dei diversi livelli istituzionali. Questi temi sono annodati tra loro assai profondamente, quantomeno per il fondamentale motivo che il quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione dispone che il sistema di finanziamento autonomo di Enti locali e Regioni deve consentire a questi Enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Conseguo che occorre avere un quadro almeno relativamente sicuro di quali siano le funzioni di questi Enti e ciò, a sua volta, presuppone che si abbia un quadro preciso dei reciproci confini tra Stato, Regioni ed Enti locali. Considero indispensabili tali definizioni, quantomeno per la fase iniziale, dal momento che per le varianti che si presenteranno in seguito probabilmente saranno previsti meccanismi di finanziamento ad hoc e tali varianti considereranno, essenzialmente, nelle politiche regionali di allocazione di ulteriori funzioni agli Enti locali e nei nuovi atti di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. E mentre sarà particolarmente interessante conoscere dai relatori competenti quali sono le linee che si stanno formando per l'attuazione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, per quanto riguarda il versante relativo al riparto delle funzioni, è da sottolineare che anche qui vi sono indubbi novità recenti, seppure per alcuni aspetti discutibili, come accade in tutte le progettazioni. Sul tema, infatti, si sta cercando di intervenire quasi incidentalmente, ovvero tramite la disciplina del settore particolare e assai importante, concernente il conferimento delle funzioni amministrative agli Enti locali in conformità al nuovo Titolo V.

Il recente disegno di legge del Governo, Atto Senato n. 1464, recante “*Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001*”, prevede appunto di dare attuazione alla parte del citato articolo che prevede il conferimento delle funzioni fondamentali a Comuni, Province e Città metropolitane. Peraltro, nell'articolo 4 di questo disegno di legge è stata inserita anche una disposizione di delega per attribuire alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione, soltanto al fine – quantomeno in apparenza – di permettere il loro eventuale ulteriore trasferimento agli Enti locali da parte delle Regioni medesime. In pratica, quindi, nell'ambito di un disegno di allocazione delle funzioni agli Enti locali, sono stati inseriti incidentalmente i nuovi decreti delegati di funzioni amministrative alle Regioni – per usare il vecchio termine, ben noto a tutti – il che, a sua volta, presupporrebbe che si avesse una precisa idea delle aree legislative dello Stato e delle Regioni.

In proposito, l'esperienza del nostro regionalismo ha dimostrato che spesso la specificazione delle aree di competenza legislativa delle Regioni è passata attraverso la definizione delle materie e sub-materie contenute negli atti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (fra gli altri, i d.P.R. del gennaio 1972 , il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112), i quali hanno svolto parzialmente anche il ruolo di legge cornice e non soltanto di legge di trasferimento.

Attualmente, invece, l'operazione istituzionale mi sembra assai più complessa – soprattutto a causa delle grandi innovazioni introdotte sul piano del disegno costituzionale – per almeno due motivi di fondo.

In primo luogo, il numero, l'importanza e anche la relativa indeterminatezza delle funzioni esclusive dello Stato, molte delle quali di tipo trasversale rispetto alle tante materie di competenza regionale che a loro volta, in

molti segmenti, risultano non poco indeterminate, moltiplica i problemi dei confini tra le diverse materie, là dove nella disposizione di delega contenuta nel citato articolo 4 sul punto non emerge alcuno specifico criterio direttivo.

In secondo luogo, *la sopravvenuta mancanza di un parallelismo tra funzioni amministrative e legislative delle Regioni* può rendere – perlomeno in alcune materie – largamente insufficiente la deduzione di un’area legislativa regionale da un mero trasferimento di funzioni amministrative dello Stato. Non essendovi più il parallelismo, l’indeterminatezza di molte materie potrebbe essere eccessiva. In altri termini, si ipotizza che l’inserimento della piccola disposizione di delega citata possa realizzare la massima operazione di specificazione del nuovo dettato costituzionale, benché questo avvenga in modo quasi incidentale e, soprattutto, senza alcuna previa determinazione di specifici criteri e principi direttivi.

Naturalmente, poi, tutta questa imponente delega legislativa viene affidata ad un *procedimento di approvazione particolarmente partecipato*. A livello di proposta governativa, si ha già una vastissima partecipazione endogovernativa – dal momento che nella proposta dello schema di decreto legislativo emergono i Ministeri di maggior rilievo, i Ministeri di settore – ma poi, sugli schemi di decreto, è prevista la necessità del parere del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamentari e, soprattutto, dell’intesa da conseguire in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed autonomie locali.

5. Conclusioni

Conclusivamente, due sono le osservazioni finali della mia conversazione introduttiva.

La prima osservazione, condotta da studioso di diritto costituzionale – materia a me sempre particolarmente cara –, mi induce a non poter tacere che, nel modello appena descritto, *appare assai vistoso lo svuotamento del potere del Parlamento*. Si evince con chiarezza, infatti, che nella procedura di specificazione di un segmento così profondamente rilevante del nuovo dettato costituzionale, questo potere, di tipo normativo primario – direi quasi subcostituzionale – si sposta a livello governativo e ministeriale, salva la necessità di conseguire sul punto una serie di accordi con la rappresentanza degli Enti regionali e locali.

La seconda osservazione, condotta nell’ambito delle mie attuali preoccupazioni e occupazioni, mi induce a suggerire ai *Legislatori*, quantomeno, la *formulazione di tutti i principi e i criteri direttivi, adeguati al fondamentale oggetto che è implicito in questa importantissima delega legislativa*. Considero indispensabile tale indicazione dal momento che, al di là dell’enunciazione dei principi e dei criteri direttivi che ai sensi dell’articolo 76 della Costituzione devono delimitare il conferimento della funzione legislativa delegata, sicuramente è piuttosto sconcertante operare la specificazione del Titolo V con soltanto tre criteri direttivi, di cui due non parlano delle Regioni. Onde evitare rischi successivi, credo sarebbe bene che il Parlamento, che si sta occupando di questo disegno di delega legislativa, ne operasse un consistente rafforzamento. Grazie.

ALBERT BRETON
UNIVERSITY OF TORONTO (CANADA)

PUBLIC SECTOR DECENTRALIZATION AND COMPETITIVE FEDERALISM

1. Introduction

I will focus on decentralization in the public sector; of necessity the discussion will be a partial exposition of views on the subject. A first point to keep in mind is that democratic unitary states, like federal states, are decentralized. France, from a certain perspective, is more decentralized than Canada although France is a unitary state and Canada is a federal state; Canada is more decentralized than United States. From a certain perspective, the United States is now almost a unitary state, mostly because of the incessant use of the “dormant commerce clause”; that may change following the recent appointment of two new judges to the Supreme Court, but that’s in the future. The centralizing tendencies in the United States also have to do with the importance, in that country, of the military and the waging of wars. Given all of this, I will focus on decentralization, recognizing that unitary states can be decentralized and federal states centralized. I will minimize references to federal and to unitary states. There are essential differences between federal and unitary states, but I will not concern myself with them; I will focus on decentralization and on the competition that it begets.

2. Decentralization

The degree of decentralization in all political systems is a function of (varies with) four, and only four, “organizational” activities: two on the demand side of governmental systems, and two on the supply side.

On the demand side, a first organizational activity is the use by citizens of the instruments they possess to signal their preferences, beliefs, and opinions to the authorities; the more decentralized a governmental system, the lower the cost of signalling. A second organizational activity on the demand side is the extent to which the people can move between political units (regions, provinces, etc.). The more a country is decentralized the more people can move and the lower the cost of moving.

I will say no more about the demand side. The remainder of my talk will focus on the organizational activities on the supply side of governmental systems, because I think these are a more central concern to the people in this room. They may, in practice, also be more important for an understanding of decentralization.

On the supply side of governmental systems, there are also two organizational activities: one is coordination (coordination of policies, of activities, of persons, etc.). The cost of coordination increases as decentralization increases. The last organizational activity is administration or management. In all my work alone or with others, it has been assumed that the cost of administration does not vary with the degree of decentralization. One day, someone will have to pay more attention to administration costs, but not today!

Piero Giarda made reference to the normative theory of decentralization: that theory tells us that the best or optimal degree of decentralization is the one that obtains when the costs of all the activities are minimized – made as small as possible. The issue is not that of formally deriving the conditions for a minimum to obtain, but of identifying the forces that are at work to insure that a minimization-of-costs emerges.

There is no *god-in-heaven* or *devil-in-hell* that govern this process; there are political, economic, organizational forces and personalities that operate to bring about or prevent a minimum of costs from emerging. Personalities are very important as a reading of history rapidly reveals. But I will have nothing to say about personalities today.

I will concentrate on two forces. One of these is vertical competition – competition that takes place among governments located at different jurisdictional levels in decentralized public systems, whether they be unitary or federal. The other is adjudication.¹

3. Vertical competition

Vertical competition regulates coordination activities. Vertical competition takes place in the legislative and executive branches of government. It manifests itself in the design and implementation of statutes, laws, and executive orders, and all the other things governments do.

This is where history comes in. I do not think that there are two countries in the world where the structure and organization of the executive and legislative branches, their interrelationships, and the way they operate are the same. I need not insist that congressional and parliamentary systems are different. But parliamentary systems also differ from each other: for example, Canada's parliamentary system is completely different from Francès where the executive is divided in two with a President and a Prime Minister. The relationship between the legislative and the executive are also different between Italy and Germany.

Consequently the manifestation of vertical competition will be different in Canada from what it will be in France, Italy, Germany, and the United States, more or less as are the manifestations of competition in markets. There is a theory of competitive markets, but there are no two competitive markets in the real world that function in the same way. As in markets, we can have one theory of vertical competition that will have to be applied differently depending on the legacies of history.

So, what is vertical competition? Let us distinguish between two cases: a case where men and women meet and agree on a constitution that assigns powers – the authority to do this or that – to different levels of government. The point of this assumption is that at the start powers are assigned. In that case, vertical competition will take the form of an *invasion* of a power by one or more governments located at different jurisdictional levels. Gianluigi Galeotti was asking: “what about taxation in Canada?” The Canadian *Constitution Act* assigns some tax bases to one level of government and other tax bases to other levels, but over the years governments have invaded each other's domain almost completely so that the bases are used by virtually all governments. Take another case. In international matters, the *Constitution Act* assigns responsibility to the Canadian government, but the provinces all exercise some powers in the international arena – some have representatives in Paris and New York, others, in Rome and London, and so on.

Some powers are not assigned in the initial document; that is often the case with environmental powers. This coming July 1, Canada celebrates the 140th anniversary of its Constitution. An old constitution like that one does not mention the environment: it is not possible to invade the power because it is not assigned. Vertical competition then takes the form of *occupation*. At present, local governments are occupying some environmental powers in Canada – matters related to the use of pesticide – and their decisions have been supported by the courts, including the Supreme Court.

Occupation takes many forms: one has to be very careful in analyzing the manifestations of occupation. For example, a government can decide to pass laws aimed at preserving the habitats of birds. They can do this without any reference to the environment, without giving the responsibility

¹ Another, of course, is administration, but as I have noted I am not concerned with that activity today.

of implementation to a Department of the Environment or of Agriculture. That government is making environmental laws, as it were in silence, through the occupation of an environmental power.

In Canada the federal government does not have many explicit powers on matters related to the environment, but it is responsible for criminal law. It is the federal government, in other words, that decide, through its criminal law powers, which actions are crimes. The federal government can, in other words, decide that certain forms of pollution are crimes. It can occupy the some parts of the environmental powers in that way. But, as always with crimes, the government must be able to prove that the perpetrators intended to commit the crime, and do so beyond any reasonable doubt. That is often difficult to do; as a consequence, occupation by using the criminal power makes for a weak power.

Ottawa used its criminal power to legislate on abortion. The Supreme Court eventually decided that the law was *ultra vires*. As a consequence, to this day there is no law on abortion in Canada! The *Civil Rights Act* in the United States was implemented by using the dormant commerce clause.

Occupation can also be a consequence of the treaty-making power which is usually vested in the central government. For example, Ottawa signed the Kyoto Protocol; it has, as a consequence, some responsibility over environmental matters. One form of vertical competition is the so called “passing-the-buck” phenomenon. A government does not want to legislate in certain matters and passes the responsibility to other governments. It is a very difficult problem to understand. (Anthony Scott and I have been trying recently to model the phenomenon).

4. Adjudication

A second force, besides vertical competition, that shapes the forms taken by coordination is adjudication, and that force is rooted in the judicial branch of governments. Though rooted there, law ramifies broadly – almost everywhere.

Before analysing vertical competition in more detail, let me remark on a point that came to my attention as a result of this morning’s discussion. I do not know if the role and place of adjudication is very different in democratic civil law and common law societies. Take the matter of constitutions. Both civil law and common law societies have constitutions. Civil law societies tend to alter the text of the basic document more often than do common law societies (India is an exception), though the constitution of the latter changes all the time. As a first approximation, I would treat the role and place of adjudication in the same way in the two type of systems.

5. Coordination

Let us now turn our attention to coordination. Coordination has two components, both of which are very important. A first one resembles the negotiations and the signing of a commercial contract, a process that can be a very long and be very costly.

As with commercial contracts, coordination agreements are always incomplete – future contingencies can never be fully anticipated. In the case of commercial contracts, the costs of incompleteness are lower by then existence of commercial law. In regards to coordination agreements among governments, there is no coordination law. The costs of dealing with incompleteness will therefore tend to be high. Devices have to be put in place to deal with the incompleteness of coordination agreements. A standard device is periodic re-negotiation. Another is adjudication – resorting to tribunals. Not only is that costly; there is in addition the risk of judicial failure that may ruin the entire enterprise.

Another factor that affects the cost of arriving at a coordination agreement is the number of parties involved in the negotiation. There are fewer coordination agreements pertaining to nationwide issues in the United States than in Canada for that reason.

The second component of coordination is the actual day-in and day-out business of coordinating. That can be very costly.

6. Coordination and competition illustrated

An example will help make the above abstract proposition more easily understood. Or so I hope!

Some inter-provincial, inter-regional, or inter-state coordination agreements may require the involvement of all the provinces, regions, or states of the country, others may be achieved with the participation of only a fraction of the provinces, regions, or states. We may call the first *integral* coordination agreements and the second *fragmentary* agreements.²

To illustrate the relationship between agreements and coordination costs and appreciate why fragmentary agreements may emerge, consider the assignment of tax collection powers that vertical competition begot in Canada. First, under the Canadian Tax Collection Agreements the federal government collects its own as well as the provinces' personal and corporate income taxes and remits the proceeds to the provincial governments. Quebec does not participate in the collection agreements for either the personal or the corporation income taxes; excluded from the collection agreements for the corporation income taxes are also Alberta and Ontario. Second, Ottawa also collects the GST (the goods and services tax) for New Brunswick, Nova Scotia, and for Newfoundland and Labrador, but not for other provincial governments. Indeed, in an unusual twist, Quebec collects the GST for Ottawa in that province. Third, in the United States, there are no such tax collection agreements. Each state collects its own taxes.

It is well-known that there are important economies of scale in tax collection. If an agreement is proposed, it is almost impossible, *ceteris paribus*, for smaller provinces, regions, or states (where size should ideally be measured by the number of taxpayers but must, for practical reasons, be measured by population) not to be part of the agreement, while the larger provinces, regions, or states can, if they decide to use tax collection to pursue one or more particular objectives of their own, decide not to participate in the agreement. Such a decision will be costly; that cost should be recognized as the price of pursuing the provinces' particular objective or objectives.

We may venture a general explanation of why a province takes advantage of the federal services provided under the Canadian collection agreement. A province with a small population (indicating also a small number of taxpayers) cannot capture economies of scale in tax collection and will therefore tend to sign on to the federal collection agreement. These economies of scale are available to the large provinces of Ontario and Quebec so that their losses, if they do not sign on, will be small. Indeed if the governments and their electorates obtain some benefit from collecting their own taxes, they will refuse the agreement. The point is that because they are large provinces they relieve the federal government of the cost of collecting their taxes for them. These analytical remarks about the willingness of the large provinces to pay a "premium" as it were to retain their tax-collecting activities may be confronted with data about the size distribution of populations as proxy for the number of taxpayers among Canadian provinces and American states.

We start with the population in Quebec – about 7.6 million in 2006 – that is willing to forego the economies of the tax collection agreement in order to "purchase" other benefits. We may assume that similar benefits, great enough to justify carrying on their own tax collection, would be

² Fragmentary agreements may also be between units of different countries. For example, the regions of Northern Italy and the Swiss canton of Ticino recently signed an agreement to deal with the problem of air pollution.

available to any other unit of the same size – such as an American state with a population of about 7.6 million or larger. This turns out to be the case of the state of Virginia, the twelfth state by size. Its population plus that of the eleven larger states amounts to 60 percent of the total population of all 50 states. That Virginia has the same population as Quebec suggests that Virginia and the eleven larger states, if confronted with an opportunity like that offered by the Canadian Tax Collection Agreement, would react as Quebec has: they would refuse to sign it. In order to receive the particular benefits that go with having their own tax policy they would engage in the forms of competition discussed above until as a general matter tax collection had become a state power.³

In brief, the argument is that if, at the outset, the federal government had a tax-collecting power, the economies of scale in tax collection would enable the provinces/states larger than Quebec/Virginia to compete successfully with the federal government for this power and so to enjoy particular benefits arising from having the tax-collection power. That leaves uninvestigated the decisions of the smaller, more dependent provinces/states. In Canada they have signed on to the Tax Collection Agreement. If we count such provinces we find that almost 70 percent of the provinces and territories are of the size of Manitoba or smaller. Having essentially no economies of scale in tax collection they choose not to compete to obtain the tax-collection power from the federal government.

In the United States only 16 percent of the states are as small as Manitoba. The states in this group would benefit from having the federal government collect their taxes, But their elected representatives in Washington are out-manoeuvred both by the large number of taxpayers and by the number of states in the group of larger states. So, in the United States, no coordination agreement has been necessary to ease the states out of competing to collect their own taxes.

What the foregoing suggests is that if power-sharing agreements do promise the exploitation of significant economies of scale, the gains from these economies may induce the units and the central government to come to service-providing and/or revenue-collection agreements. However, the gains from these fragmentary agreements must exceed the costs of generating them. In fact, the gains to be derived from the exploitation of economies of scale are probably small because the number of provincial units that could make these gains positive and sufficiently large to be attractive is too small to overtake the costs of coordination which, it is well to recall, are made up of two components: the costs of devising agreements and the costs of implementing them. Then, obviously, there will be no fragmentary agreements of any sort. But the costs of implementing the terms of an agreement include the costs of executing the policy. It would not be surprising, under these circumstances, to observe provincial governments vacating the power or powers.

7. Conclusion

The forgoing is brief and straightforward enough that a summary would be redundant. Let me therefore, by way of conclusion, add a few words on public sector competition. The idea that governments compete with each other was first introduced in the economic literature by Charles Tiebout.⁴ The motivation for the model was the just published papers by Paul Samuelson on the theory of public goods,⁵ in which the proposition that in the presence of these goods individuals

³ This can be confirmed at another level by considering middle-sized and smaller provinces and states. Alberta has a taxpayer population about equal to Connecticut's. Like Ontario and Quebec, its collects its own corporation income taxes. If it can afford to do this (allowing it to obtain certain benefits of an independent tax-levying and tax-collection regime) so could most American states as large as or larger than Connecticut.

⁴ Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

⁵ Samuelson, Paul A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389; and Samuelson (1955), "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 37(4), 350-356. Pure public goods – those Samuelson calls "public expenditure" – are not necessarily goods

have a radical incentive not to reveal their true preferences is proved. In Tiebout's model, competition among local governments, offering bundles of goods and services at "low" prices to attract citizens, leads these latter to reveal their true preferences for local public goods.

In that model, which we could call the "American model", given its sway among American Public Economics scholars, competition is unrelated to the assignment of powers. Indeed, in Tiebout's model – and in all the models it begot – there are two, and only two, levels of government: the central government which is completely passive – in fact plays no role whatsoever – and the local level which has been assigned the responsibility for local goods by some unknown outside force.

The competition That I have referred to in the foregoing pages is therefore a completely concept which entered the literature with the publication of my Minority Report to the 1985 Canadian Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, later reprinted in a scientific journal.⁶

supplied by governments. They are goods which, when they are made available, are available to all citizens whether they want them or not.

⁶ Breton, Albert (1987), "Towards a Theory of Competitive Federalism", *European Journal of Political Economy*, 3(1-2), 717-750.

FRANCESCO PIZZETTI
AUTORITÀ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

REGIONALISMO COOPERATIVO E COMPETITIVO
CON PARTICOLARE ATTENZIONE AI PROBLEMI DELLA FINANZA PUBBLICA

1. Il regionalismo italiano: tra cultura costituzionale e storia politica

Vorrei, anzitutto, esprimere quanto mi è gradita l'occasione di tornare su argomenti dei quali mi sono spesso interessato e che risultano ormai lontani dalle occupazioni che mi impegnano attualmente.

Desidero approfittare degli interventi che mi hanno preceduto, per porre qualche annotazione o per richiamare – se pure sinteticamente – alcuni aspetti che considero interessanti e utili ai fini del presente seminario. Personalmente, credo che per parlare del caso italiano occorre innanzitutto essere molto crudi e schietti e, senza indulgere, affermare apertamente che forse siamo arrivati ad un punto in cui è difficile immaginare di trovare soluzioni senza una forte riflessione di verità.

Il *primo* problema col quale ritengo necessario fare i conti è un problema che caratterizza tutta la cultura italiana ed, in particolare, la *cultura costituzionale* italiana dal secondo dopoguerra in poi.

La nostra Costituzione del '48 è estremamente ambigua sul significato delle Regioni, dei Comuni e delle Province. Il nodo principale che si deve affrontare quando si parla del federalismo fiscale consiste essenzialmente nel definire i termini di responsabilità politica delle autonomie locali, con riferimento alla precisa identificazione dei profili di cui queste comunità dovrebbero essere politicamente responsabili. Il tema del federalismo fiscale costringe realmente a tenere in considerazione questo problema dal momento che, diversamente ipotizzando, si rischia di parlarne solo astrattamente. In altri termini, si rischia di giocare con le parole e di lasciare inestricato il nodo circa la vera natura da attribuire al federalismo: ovvero, se si esaurisce in una responsabilità politica legata solo al modo di esercizio sul territorio delle funzioni decise da altri o se, invece, è ravvisabile una vera autonomia discrezionale e decisionale.

Credo che la nostra Costituzione non abbia mai voluto veramente la differenziazione, dal momento che la nostra cultura più profonda fatica molto ad accettarla, benché rappresenti il presupposto del federalismo fiscale e ne giustifichi l'esistenza, qualunque sia il significato che si voglia attribuire al concetto di federalismo fiscale. Tale contraddizione è ravvisabile già nei primi articoli della Costituzione. Infatti, da un lato, si esalta al massimo grado possibile l'egualianza, la solidarietà, la promozione da parte della Repubblica di uguali condizioni sociali su tutto il territorio nazionale e, dall'altro lato, è sancito un concetto assai forte di autonomie locali. Mi riferisco al *concetto di autonomie locali* contenuto nell'ambito dell'articolo 5 della Costituzione al quale, tuttavia, segue poi un'articolazione assai ambigua del sistema dei governi locali – Regioni, Comuni, Province – che tale è rimasta anche nella formulazione del nuovo Titolo V. Le Regioni, a prescindere dal dato formale che le vede costituirsi dal punto di vista storico, conservano in concreto una notevolissima, reciproca differenza che si estende all'ambito territoriale, al numero di abitanti, al reale sviluppo economico. Vi sono realtà in Italia che offrono spunti significativi a conferma del discorso che precede. A titolo di esempio, la sola città di Roma ha un numero di abitanti superiore al Lazio – senza Roma – , all'Umbria, all'Abruzzo e al Molise, considerati nel loro complesso. Vi sono Regioni il cui numero di abitanti è inferiore al numero di abitanti della città di Torino. Conseguo, pertanto, che è molto difficile, in una realtà di questo genere, applicare realmente delle leggi di differenziazione e di autogoverno territoriale.

Inoltre, tale contraddizione si manifesta anche quando si discute puramente di autonomia, intesa come *esercizio di funzioni assegnate da altri*, dal momento che risente della logica dell'eguaglianza e dell'uniformità che domina nel nostro Paese. Una logica, peraltro, che non riguarda soltanto l'eguaglianza di condizioni – e quindi l'eguaglianza e la promozione dell'eguaglianza delle condizioni sociali ed economiche legislative –, ma riguarda anche i livelli di governo che devono essere, per definizione e a priori, tutti uguali. In altri termini, tutti i Comuni devono fare le medesime cose, tutte le Province devono fare le medesime cose, tutte le Regioni devono avere le medesime competenze. Ne deriva che la contraddizione è essenzialmente insanabile. E ciò è tanto più vero, se si considera che le osservazioni appena compiute sono note a tutti e tutti le conoscono bene da almeno sessant'anni. Da oltre quarant'anni – circa il tempo che ho dedicato all'attività di studioso – tali considerazioni vengono ripetute e, tuttavia, non una delle rilevate contraddizioni è stata rimossa. Anzi, dopo aver percorso tutta la nostra storia repubblicana, hanno subito un aggravamento per una serie di motivi. Innanzitutto, si sono aggravate perché l'istituzione delle Regioni agli inizi degli anni '70 non è avvenuta allo scopo di differenziare il potere dei livelli di governo sul territorio, ma allo scopo di risolvere una crisi politica neanche dello Stato centrale, bensì del sistema politico centrale. La crisi politica della fine degli anni '60, infatti, aveva ampliato enormemente il conflitto tra forze di governo e forze di opposizione, ma non essendo possibile permettere l'associazione al governo delle forze di opposizione, si pensò di porvi rimedio – appunto tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 – con la creazione delle Regioni ed il conseguente decentramento di una quota parte del potere politico e decisionale a livello regionale, in modo tale che il partito politico che era all'opposizione a livello nazionale poteva diventare partito di maggioranza a livello regionale. Fu un disegno prevalentemente politico e, non a caso, furono necessari molti anni per predisporre un'adeguata ossatura amministrativa.

Guardando alla storia del regionalismo italiano e legandola alla storia delle tensioni del sistema politico nazionale e alle diverse formule che questo sistema ha provato ad adottare, se ne traggono con chiarezza le motivazioni di fondo. Difatti, quando è iniziata a crescere la tensione al compromesso storico e, nell'epoca della competizione a sinistra, si è avuta una ricentralizzazione del potere a livello nazionale le Regioni, che nel frattempo erano riuscite a consolidarsi con una maggiore forza, entrarono – come disse Cheli – in un cono d'ombra. È evidente, quindi, che le Regioni sono state istituite per motivazioni anche diverse dal decentramento e dall'articolazione del potere di governo locale in termini di reale articolazione del sistema ed è chiaro, altresì, che ciò è avvenuto nell'ambito di tensioni politiche che hanno caratterizzato, a fasi alterne, tutto il ventennio successivo.

Inoltre, il sistema dei Comuni e delle Province è stato concepito sin dall'inizio come sostanzialmente impermeabile rispetto alle Regioni e come strettamente collegato allo Stato centrale, il quale – anche nell'ambito costituzionale – si poneva rispetto a loro come riferimento e come difesa dall'invadenza regionale. Di conseguenza, anche l'interesse per i Comuni e le Province, per la loro riforma e per il loro irrobustimento, ha rappresentato un mezzo per risolvere i problemi del sistema politico nazionale, con la sola differenza rispetto alle Regioni che ciò è avvenuto non alla fine degli anni '60, ma nella seconda metà degli anni '80 e sino alla riforma del 1990 (anno della legge comunale e provinciale), che introdusse proprio a livello comunale e provinciale elementi di razionalizzazione e stabilizzazione del sistema di governo.

Da quanto precede, sembra di poter affermare che è impropria qualsiasi analisi delle vicende che si sono sviluppate, se non si contestualizzano nell'ambito politico che le ha dominate; ambito nel quale la vicenda regionale ha sempre proceduto separatamente e diversamente dalla vicenda comunale e provinciale. Ed è ancor più significativo se si considera che questo è avvenuto in un contesto permeato dal principio dell'uniformità e dell'eguaglianza delle condizioni di vita, inteso come obiettivo e dal principio dell'eguaglianza e dell'uniformità, inteso come criterio applicabile ai livelli di governo. Il tutto, riconducibile entro la cornice di una concezione che teme – come il diavolo – la diversità e che ci portiamo dietro dalla lontana tradizione piemontese e, prima ancora, dalla tradizione napoleonica.

2. L'evoluzione del contesto economico e istituzionale

A quanto evidenziato finora, si possono aggiungere *altri problemi* che hanno caratterizzato la nostra vicenda e che hanno particolarmente aggravato le questioni che affrontiamo nell'odierno seminario. Mi riferisco, in special modo, al *crescente dilatarsi del debito pubblico* – altra possibile risposta alla crisi politica che ha attraversato notevolmente l'ultima fase della Prima Repubblica – il quale ha prodotto un tipo di condizionamento nel nostro Paese che non ha pari negli altri Paesi con i quali ci confrontiamo.

Allo stato attuale, siamo eredi di una vicenda che ha prodotto Regioni nominativamente e giuridicamente uguali, ma nella realtà diversissime per condizioni economiche, per peso politico, per numero di abitanti, per attitudine all'autogoverno, per storia locale. Siamo eredi di un sistema comunale e provinciale che inizialmente ha resistito al cambiamento e in seguito, quando è cambiato, ha scavalcato la stessa dimensione regionale. In altri termini, *è arrivata prima la razionalizzazione del sistema di governo di quanto non siano arrivate le Regioni*. E tale razionalizzazione ha costituito il laboratorio di nuovi sistemi elettorali stabilizzatori, ben prima di quanto questo sia avvenuto a livello nazionale e regionale.

Nel frattempo, vi sono state *ulteriori complicazioni*, derivanti dai *fenomeni di trasformazione della società reale che hanno prodotto città sempre più forti*. E da ciò è derivata, a sua volta, un'altra contraddizione – di cui si è già fatto cenno all'inizio – che consiste nel fatto che oggi vi sono alcune città italiane assai più importanti, più pesanti della maggior parte delle Regioni italiane. Dal che, nel nostro Paese, si assiste a fenomeni di disomogeneità tali per cui in poche città – intese come aree metropolitane – è concentrata più di metà della popolazione e ben più della metà della produzione nazionale, ovvero del PIL nazionale. A titolo di esempio, Milano e la sua area metropolitana rappresentano certamente metà della Lombardia, così come Torino e la sua provincia rappresentano metà del Piemonte. Genova sfiora il 70% della Liguria. Roma – è utile ripeterlo – da sola è più rilevante di Lazio, Umbria, Abruzzi e Molise. Queste città esprimono una realtà esistente che, da un lato, risulta incoerente rispetto al sistema amministrativo dato e che tuttavia, dall'altro lato, costituisce comunque un elemento forte dell'assetto reale del Paese.

In tali condizioni, *è assoluta la contraddizione tra una uniformità dichiarata e una differenza coltivata e, soprattutto, la contraddizione tra lo scopo reale e lo scopo apparente dei disegni istituzionali*: l'uno non dichiarato e l'altro, diverso, in virtù del quale formalmente si attuavano le riforme – mi riferisco, in particolare, al regionalismo –. E si possono aggiungere altre contraddizioni che concorrono a delineare il quadro reale entro il quale operiamo quale, ad esempio, lo svilupparsi di cambiamenti territoriali e sociali rilevantissimi, che tuttavia non trovano a tutt'oggi alcuna istituzionalizzazione nel sistema di governo locale, dal momento che in realtà le città metropolitane non sono ancora state regolamentate. Ad esempio la questione di Roma capitale che è stata dichiarata tale nella Costituzione, ma rispetto a cui nulla è cambiato per quanto riguarda il suo apparato amministrativo. O, ancora, il crescere del debito pubblico, che rende praticamente impossibile qualunque disegno vero di federalismo fiscale, a meno di immaginare di dividere anch'esso, con le inevitabili conseguenze che ne deriverebbero con i mercati internazionali circa l'affidabilità stessa del debito pubblico italiano, una volta diviso e smembrato fra le varie Regioni.

Non si può tacere, peraltro, che questo quadro è stato ulteriormente aggravato dal susseguirsi di una serie di *riforme* – è opportuno ribadirlo – *attuate per conseguire scopi e fini diversi e per corrispondere ad eventi sempre più contingenti rispetto agli scopi e ai fini dichiarati*. Mentre, infatti, la riforma Bassanini sul federalismo operata a Costituzione invariata (sviluppatasi tra il 1996 ed il 2001) tentava di offrire una risposta razionale e pensata – anche se di dubbio successo – ad un problema politico reale, ovvero – come citava il prof. De Siervo – quello relativo all'esistenza di una forte richiesta di vera autonomia in alcune parti del Paese, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 è stata una riforma approvata per emergenza, nella convinzione – peraltro errata – che potesse modificare i risultati eletto-

rali che altri profilavano. Ed è stata, altresì, una riforma in cui l'elaborazione e l'approvazione sono state costantemente contrastate – così come le riforme Bassanini – non nell'ambito di una visione complessiva del processo necessario per attuarla, bensì tramite la sola contestazione del singolo contenuto della norma da scrivere. E pur di avere l'approvazione – che poi si ebbe unanime da parte della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI – si inserirono note fra loro palesemente contraddittorie e manifestamente non armonizzate. Dal che occorre prendere atto che la Corte costituzionale compie tutti gli sforzi possibili, ma neppure la Corte costituzionale può arrivare a risolvere contraddizioni evidenti. Questo spiega le ragioni per le quali, in seguito, la riforma ha ricevuto un così scarso impianto per la sua attuazione, dal momento che questo avrebbe richiesto, prima di tutto, che fossero risolte e dipanate contraddizioni che invece sono risultate irrisolvibili.

A ciò aggiungendosi, inoltre, che *tra il 2001 e il 2005* – indipendentemente dalle parti politiche che si sono susseguite al Governo – si è verificata un'altra, ennesima contraddizione se si considera che, in quel momento, vi era una riforma appena entrata in vigore la quale, sostanzialmente, era stata confermata dal referendum popolare anche col consenso di chi era al Governo. In realtà, poi, tale riforma non è stata portata in Parlamento e la sua attuazione è stata solo dichiarata ma non realizzata, dal momento che nel frattempo si immaginava di praticare la via della riforma della riforma. Una *riforma della riforma* non per razionalizzare il nuovo Titolo V del 2001, ma per obiettivi e motivazioni di tipo politico, anche nobili, ma del tutto diversi e precisamente: stabilizzare il Governo nazionale; rendere più coerente il sistema politico costituzionale e nazionale ai mutamenti del sistema politico reale nel frattempo intervenuti; rafforzare il potere del Governo rispetto ai rapporti col Parlamento; sciogliere il nodo del Parlamento e del bicameralismo perfetto, che costituisce un'anomalia assoluta del sistema italiano. Residualmente, forse, anche correggere qualche rilevante anomalia del nuovo Titolo V.

Non sorprende, pertanto, che in quei cinque anni non si sia provveduto a dare un'adeguata attuazione al Titolo V, dal momento che non rappresentava il problema politico sentito o prevalente, benché indubbiamente fosse il più importante problema istituzionale. Non sorprende che, al contrario, si sia profusa tanta energia in una riforma costituzionale che, adottata soltanto per motivi politici, è stata condotta con modalità tali da renderne massima la contraddizione. Questo perché le ragioni politiche di fondo, che nei contenuti sarebbero potute anche essere condivisibili – a prescindere dalla maggioranza di Governo –, sono diventate oggetto di contrasto per il modo col quale invece venivano proposte. Nel quadro descritto, non sorprende che nel frattempo il Titolo V non sia stato minimamente modificato in senso reale. Non sorprende, altresì, che non siano stati risolti o, perlomeno, considerati i nodi strutturali che tale riforma aveva posto e che, nel tempo, si erano assai aggravati. Di conseguenza, non sorprende che non sia stato operato alcunché in materia di federalismo fiscale. Invero, è stata istituita una Commissione di alti studi che ha prodotto la solita notevole quantità di carta che, tuttavia, non ha prodotto alcun risultato.

Ritengo utile tornare a soffermarmi sul fatto che, a mio parere, la riforma del Titolo V del 2001 ha reso *ancor più gravosi i problemi già esistenti*. Ponendo, infatti, a carico delle Regioni competenze, compiti e poteri infinitamente più ampi di quanto non fosse precedentemente, senza tuttavia modificare il disegno regionale – né per ambiti territoriali, né per competenze, né per struttura e forza reale di queste Regioni e così via –, ha finito solo per complicare enormemente il quadro complessivo. Ne deriva che vi sono Regioni che hanno grande difficoltà a legiferare, a causa delle loro dimensioni e della loro storia e che, al contrario, vi sono altre Regioni che avvertono una notevole restrizione nelle loro ambizioni, a causa della mancata attuazione del nuovo Titolo V. Questo appena delineato è il quadro di fronte al quale ci troviamo ed, in verità, considero l'odierno Seminario di estremo interesse se e nella misura in cui riesce a condurre un'opera di autocoscienza diffusa.

In riferimento alle considerazioni già compiute dal prof. De Siervo, ineccepibili dal punto di vista tecnico, vorrei aggiungere qualche osservazione dal punto di vista politico che, personalmente, ritengo – se possibile – ancora più complesso.

3. Le priorità e i problemi di attuazione del Titolo V

È in atto la ripresa dichiarata di un disegno di attuazione del Titolo V, opera meritoria e resa necessaria dagli aggravamenti della crisi italiana prodotti – si è visto – dalla mancata attuazione. Nell'attuale contesto italiano, la Costituzione che viene spiegata ed insegnata è assai diversa dalla Costituzione reale e ciò non perché esiste la Costituzione materiale, ma semplicemente perché la nostra Costituzione non è applicabile, prima ancora che non essere applicata. Da tale divario consegue una sostanziale precarietà, che dalla Costituzione pervade tutti i rami dell'ordinamento e che determina e inasprisce la crisi della politica, perché si trasforma in crisi del diritto. Si trasforma in crisi dei nostri giudici. Si trasforma in crisi della Corte costituzionale.

Dunque, lo sforzo di dare attuazione al Titolo V è certamente meritorio dal momento che produrrebbe l'esito, quantomeno, di garantire la tutela di una parte importante del sistema italiano, del sistema delle fonti, del sistema amministrativo, della ripartizione delle competenze. Soprattutto concorrerebbe, in misura non piccola, a ripristinare almeno una parte di legalità formale, prima ancora che sostanziale, nel nostro Paese. Analogamente, però, non si può tacere che il modo con cui si sta procedendo non può che originare sconforto. È evidente che qualsivoglia siano le scuole economiche a cui ci si ispira, è difficile immaginare di attuare o costruire un credibile federalismo fiscale, se non è definito l'ambito delle ripartizioni di competenze o, perlomeno, l'ambito delle funzioni da assegnare ai diversi livelli di governo territoriale del Paese. È altrettanto evidente che è difficile parlare di *federalismo fiscale*, se il citato ambito delle funzioni non lo giustifica, non lo rende credibile e, in special modo, non lo rende ragionevole prima ancora che necessario.

Forse, è ancor più difficile immaginare se si sta percorrendo la strada giusta, nel momento in cui si deve constatare che *si procede in parallelo*. E ciò perché si presentano contemporaneamente, *da un lato*, un disegno di legge chiamato “*Carta delle autonomie*” che al di là della forma – come giustamente sottolineato dal prof. De Siervo – ha l'ambizione di dare attuazione piena ed integrale al Titolo V e, *dall'altro lato*, un *progetto di federalismo fiscale* studiato e proposto a prescindere dall'attuazione del disegno di destra, in contrasto con il Titolo V. In proposito, sorge l'interrogativo su quale sia il disegno istituzionale a cui è legato il federalismo fiscale.

Ancora, è difficile immaginare che si possa realmente dar vita a un serio federalismo fiscale, se non vengono sciolti quei *profondi nodi culturali* del Paese, di cui si è già precisato. È indispensabile decidere se tollerare un credibile dettato del livello di differenziazione – che peraltro è semplicemente accettare di far corrispondere il quadro legale al quadro reale del Paese – o se, invece, continuare a ritenere fondamentale l'uniformità e l'egualanza. In verità, la decisione legata ai livelli essenziali delle prestazioni è più formale che reale.

È cosa nota, ad esempio, che attualmente la gran parte della spesa regionale transita attraverso il Fondo Sanitario Nazionale e sfiora appena i criteri di uniformità e di perequazione, nel senso di uniformità di trattamento. Ne deriva l'interrogativo su cosa significhi federalismo fiscale in relazione alla *spesa sanitaria* e tanto maggiore è il rilievo di tale perplessità, se si considera che nel Fondo Sanitario si potrebbe far transitare anche la spesa sociale o per l'assistenza sociale: in tal caso, è inevitabile che ci si interroghi – e a maggior ragione – su cosa rimarrebbe della differenziazione con il livello centrale.

Inoltre, predisporre un credibile sistema di federalismo fiscale non può non passare attraverso la risoluzione chiara e netta del problema della *scelta fra i diversi sistemi di governo locale (comunale e provinciale) formalmente uniformi ed, in realtà, assai diversi*. Non è ipotizzabile decidere un sistema davvero coerente se i *tributi comunali* vengono definiti allo stesso modo, sia che riguardino i tributi di cui deve avvalersi Milano o Torino, sia che riguardino quelli di cui si deve avvalere –ad esempio– Poggio Mirletto, piccolo e ridente Comune del Reatino.

Non è altrettanto ipotizzabile –anche rispetto alla Regione, quale che sia la concezione che se ne ha– che il *rapporto fra Comuni e Province*, da un lato, e *Regioni*, dall'altro lato, possa essere il medesi-

mo, come se le città fossero tutte uguali e ciò, specialmente, in settori come il federalismo fiscale e come il sistema di distribuzione delle competenze. Ipotizzare diversamente, infatti, equivarrebbe a non vedere che Milano, Napoli, Roma, Torino pesano infinitamente più della Regione in cui sono inserite e ad ignorare che, allo stesso tempo, le parti regionali che non orbitano attorno all'area metropolitana hanno una loro specificità che, inevitabilmente, le induce a rivolgersi alla Regione chiedendole di mantenerne e valorizzarne le caratteristiche.

Così impostata la questione, l'esaminato disegno sul federalismo fiscale –attribuito alla paternità del prof. Giarda, ma da questi fermamente disconosciuto– appare carente ed inadeguato e a tale conclusione conducono tutte le numerose contraddizioni che ho cercato di mettere in rilievo.

Personalmente, ritengo che tale disegno non sia in grado di definire se è vera, è accettata, è possibile una reale *differenziazione di risorse, di visioni e di funzioni tra le diverse aree territoriali del Paese*.

Ritengo che non sciolga il nodo – che ci portiamo dietro da sempre – del rapporto fra Regioni, da un lato, Comuni e Province, dall'altro lato e della *differenziazione dei livelli* dei Comuni e delle Province negli *ambiti di loro competenza*. Suscita perplessità che vi siano le medesime previsioni in ordine a tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione e che si ripeta che perequazione significa finanziamento diretto dello Stato nei livelli essenziali. In tal modo, infatti, la perequazione diventa lo strumento attraverso il quale si garantisce l'uniformità delle prestazioni, invece dello strumento attraverso il quale si garantisce l'uguaglianza della sfida alla differenza. In altri termini, –al di là di quanto osservato dal prof. Giarda– il tema più serio che mi pare di cogliere in questo disegno è che perequazione significa garantire le risorse necessarie per assicurare l'uniformità di trattamento dei cittadini, dal che consegue la negazione di ogni possibile differenziazione fra i diversi livelli di governo.

La *perequazione* non è concepita in base ai livelli di capacità retributiva o di base fiscale del territorio, ma al fine di assicurare le risorse necessarie al soddisfacimento dei livelli essenziali, delle prestazioni essenziali e, per i Comuni e per le Province, al fine di assicurare il finanziamento delle loro funzioni fondamentali. Dove sia i livelli essenziali sia le funzioni fondamentali consistono essenzialmente nell'uguaglianza di trattamento, in situazioni di necessità.

È utile soffermarsi di nuovo sul problema della *contrapposizione tra Comuni e Province* da un lato e *Regioni* dall'altro lato, che rappresenta un'altra triste eredità dei trascorsi ultimi sessant'anni e che, ovviamente, si ripropone quale ulteriore contraddizione del sistema italiano, ogni volta che ci si interroga su come ridefinire i governi locali. Questo dipende dal fatto che non è stato mai deciso, in via definitiva, se il sistema del nostro Paese è un sistema di articolazione territoriale maggiormente *collaborativo* con le Regioni o se, invece, è un sistema di articolazione territoriale che fa perno su Regioni, Province e Comuni, come enti reciprocamente separati e distinti e, soprattutto, reciprocamente tutelati e garantiti dallo Stato o dalla Costituzione.

4. Il problema delle “funzioni fondamentali” in relazione al federalismo fiscale

Peraltro, la contraddizione è stata ulteriormente accentuata dalla scelta compiuta dal Costituente di affidare l'individuazione delle *funzioni fondamentali* dei Comuni e delle Province alla legge statale, attraverso la definizione di un nucleo duro per la loro garanzia rispetto all'invadenza regionale. Tale scelta costituzionale ha indotto le Regioni –in armonia con quanto deciso dalla Corte costituzionale a sottolineare che la legislazione statale avrebbe potuto individuare le funzioni fondamentali di Comuni e Province, ma con il limite delle materie di competenza regionale, nelle quali le Regioni avrebbero mantenuto intatto un autonomo potere di organizzazione e di definizione delle modalità organizzative attraverso le quali Comuni e Province avrebbero dovuto esercitare le proprie funzioni fondamentali (ad esempio, imponendo modalità di esercizio in forma associata).

È evidente che la citata previsione contenuta nel nuovo Titolo V determina un *contrastso forte e significativo* fra le due diverse possibili interpretazioni. Difatti, i Comuni e le Province la intendono come ga-

ranza che le funzioni fondamentali rappresentano per loro una sorta di “scudo fiscale”, di corazza a difesa dall’invasione regionale. Simmetricamente, le Regioni la intendono come previsione limitata alle sole materie di competenza legislativa statale, che lascia integri ruoli e competenze della Regione, ogni qual volta le funzioni fondamentali vertono su materie regionali. Ciò, peraltro, in identità di orientamento con la Corte costituzionale.

In tale contesto, la scelta operabile nell’ambito del federalismo fiscale non può che risultare *ambigua* dal momento che, muovendo dal principio che le funzioni fondamentali devono essere finanziate con i fondi perequativi, si giunge ad una sorta di corto circuito.

Ovvero, si prevede che la perequazione è necessaria per realizzare l’uniformità di risorse a fronte di spese che devono essere garantite, in egual misura, su tutto il territorio nazionale. Quindi, si prevede –incredibilmente– che le funzioni fondamentali rientranti nelle *materie di competenza regionale* devono essere finanziate a carico del *fondo perequativo delle Regioni*, mentre le funzioni fondamentali che esulano dalle competenze regionali devono essere finanziate a carico del *fondo perequativo dello Stato*. Infine, si prevede che accanto alla definizione statale dei tributi regionali, dei tributi comunali e dei tributi provinciali, vi siano in ogni caso anche i fondi perequativi che garantiscono le risorse necessarie alle funzioni fondamentali. Il che rende quantomeno oscure l’esistenza e la previsione di tali tributi rispetto ai quali, dunque, sorgono dubbi circa cosa dovrebbero finanziare. E, qualora la risposta fosse che servono a finanziare l’attività non fondamentale di Comuni e Province, resterebbe inesplorata la funzione della quota di differenziazione. In ogni caso, qualora la logica del potere positivo di Comuni e Province corrispondesse a quella appena indicata, ne deriverebbe un federalismo fiscale che si estende alle sole attività non fondamentali, in quanto quelle fondamentali verrebbero finanziate con il fondo perequativo statale e – presumibilmente – secondo criteri temporanei.

Quanto evidenziato, peraltro, appare ancor più complesso se si considera che *non è ben chiaro a chi spetta di operare una così delicata distinzione, qual è quella tra funzioni fondamentali finanziate a carico del fondo regionale e funzioni fondamentali finanziate a carico del fondo statale*, con ciò riconducendo sul versante del federalismo fiscale le contraddizioni giuridiche di cui parlava il prof. De Siervo. In effetti, se attualmente risultano già numerose le difficoltà nel definire se una materia compete o meno ad una Regione e nell’individuare quali segmenti di una materia appartengono alla competenza statale, a maggior ragione, in futuro sarebbe arduo specificare l’ambito di una materia qualificata “funzione fondamentale”.

Tenuto conto che poi *identificare una materia-funzione fondamentale come rientrante nella competenza legislativa regionale significa, automaticamente, assegnarne il finanziamento a carico del fondo perequativo regionale e, simmetricamente, disporre che non vi rientra equivale a stabilirne il relativo finanziamento con il fondo perequativo statale*. Peraltra, tale ultima questione si interseca con le previsioni – di cui si è parlato –, da un lato, che vi siano fondi propri dello Stato o fondi propri di Regioni, di Comuni, di Province definiti dalla legge statale e, dall’altro lato, che comunque le Regioni possano istituire nuovi tributi regionali e locali (comunali e provinciali) nei settori che la legge statale non abbia già fatto oggetto di prelievo fiscale. Conseguo che se la Regione “trova” una materia sulla quale non vi sono imposte o tributi – i funghi, ad esempio, come suggerisce realisticamente il prof. Galeotti – può giungere rapidamente, con legge regionale, a prevedere tributi o imposte a proprio vantaggio o a vantaggio dei Comuni e delle Province. E –cosa ancor più significativa– compiuta tale legiferazione, deriva una sorta di *attrazione della relativa materia* nell’orbita regionale che ne impedisce ogni ulteriore ingerenza da parte dello Stato.

Ciò determina un’altra e ancor più clamorosa *contraddizione*: dal momento che sussiste il principio della riserva di legge, qualora la Regione istituisca un tributo nell’ambito di una materia che non sarebbe di sua competenza, soltanto perché lo Stato non vi aveva ancora previsto alcun tributo, alcuna tassa o alcuna imposta, si pone il delicato problema di qual è la *base legale* su cui si fonda l’imposta istituita.

In tale ipotesi, il relativo disegno di legge delega dispone testualmente che “ove un tributo sia stabilito, spetta poi alla legge statale definirne la disciplina”, ma qualora la legge statale non intervenga, permane inalterato l’espoto problema sul valore dell’eventuale legge comunale o provinciale intervenuta, così da creare una grave contraddizione nel sistema delle fonti che va ben oltre ogni più pessimistica aspettativa.

In conclusione del mio intervento, credo opportuno ribadire che i molti interrogativi e le numerose contraddizioni rilevati, costituiscono lo scenario di fondo e rendono improbabile la concreta realizzazione di un organico e armonico federalismo fiscale, se prima non si dipanano, quantomeno, i nodi più intricati e non si chiariscono, esplicitamente, gli obiettivi realmente perseguiti. Perciò ritengo assai preziosa la partecipazione ad una discussione aperta e schietta che, attraverso un confronto dialettico dei diversi punti di vista, induca ciascuno di noi ad esprimere massimamente e senza riserve ciò che ha di fronte agli occhi.

Grazie.

PIERGIORGIO BROSIO
UNIVERSITÀ DI TORINO

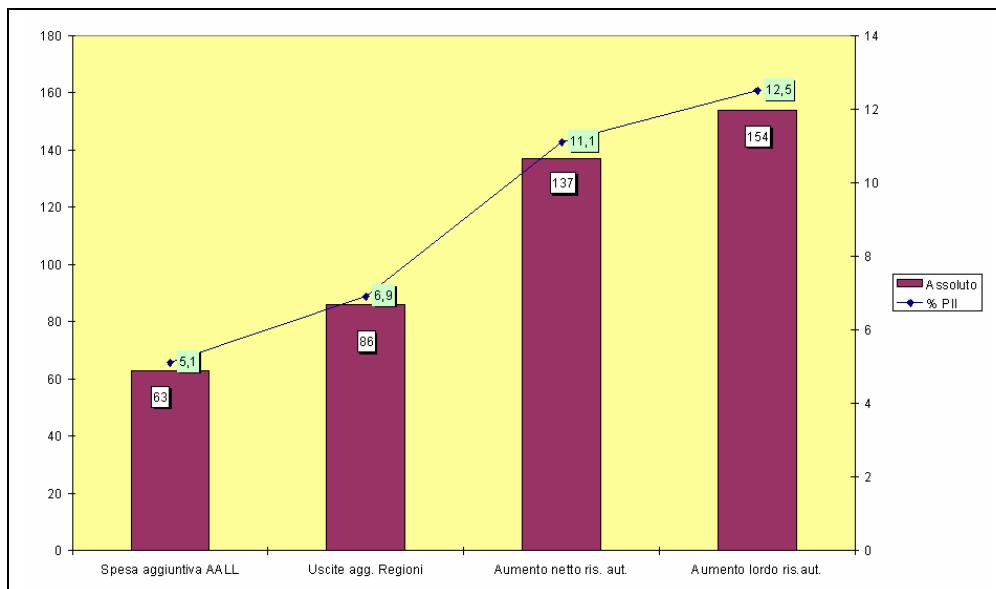
VERSO LA NORMATIVA D'ATTUAZIONE

1. Introduzione

La finalità della mia relazione consiste essenzialmente nella presentazione di alcune cifre e di alcuni dati economici. Partendo, infatti, dall'analisi del progetto di legge delega per il finanziamento delle Regioni, il quale rappresenta il referente normativo per l'attuazione del federalismo fiscale, ho reinterpretato tale testo attraverso i dati numerici, utili allo scopo, tratti dal libro del prof. Giarda⁷. Ciò, in particolare, al fine di valutare cosa significa la distribuzione delle risorse fra le Regioni ed, in generale, al fine di individuarne i relativi problemi, dal momento che tali profili rappresentano il nucleo della discussione condotta finora sulle difficoltà, appunto, di attuare un concreto finanziamento delle Regioni.

Mi sembra di cogliere che tali difficoltà si sono prodotte non soltanto in un contesto di tipo politico e normativo, ma anche nell'ambito dell'evoluzione dei governi territoriali e, più in generale, dei rapporti tra Regioni ed Enti locali. In proposito, ad esempio, a livello di governo regionale emergono spazi che io definisco di “governo ultraregionale internazionale”, dal momento che si producono nei casi in cui alcune Regioni decidono di allearsi per fornire determinati servizi sia ad altre Regioni situate all'interno del territorio nazionale, sia a Regioni situate al di fuori dei confini nazionali. Attualmente, infatti, il territorio costituisce sempre meno un vincolo all'attività degli Enti territoriali, in quanto –come osservava il prof. Pizzetti– si è assistito ad un progressivo rafforzamento dei governi locali ed, in particolare, degli organismi di grande dimensione.

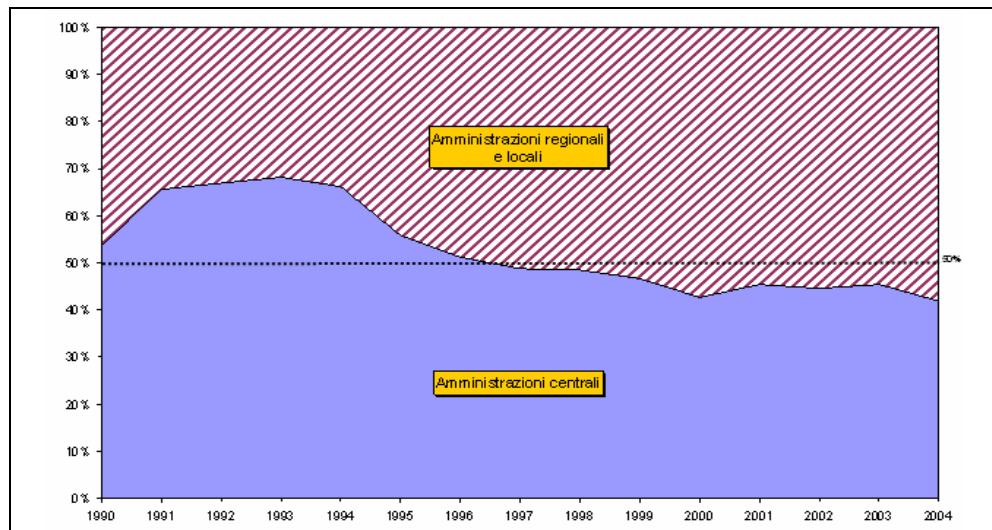
Attualmente la *dimensione finanziaria della decentralizzazione* può essere inquadrata con il grafico che segue:



Fonte: Isae, 2006. *Valori medi delle stime per il periodo 1999-2004 a prezzi correnti*

⁷ Giarda, Dino Piero, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale: una rivisitazione del decr. legisl. 56/2000*, Bologna, 2005.

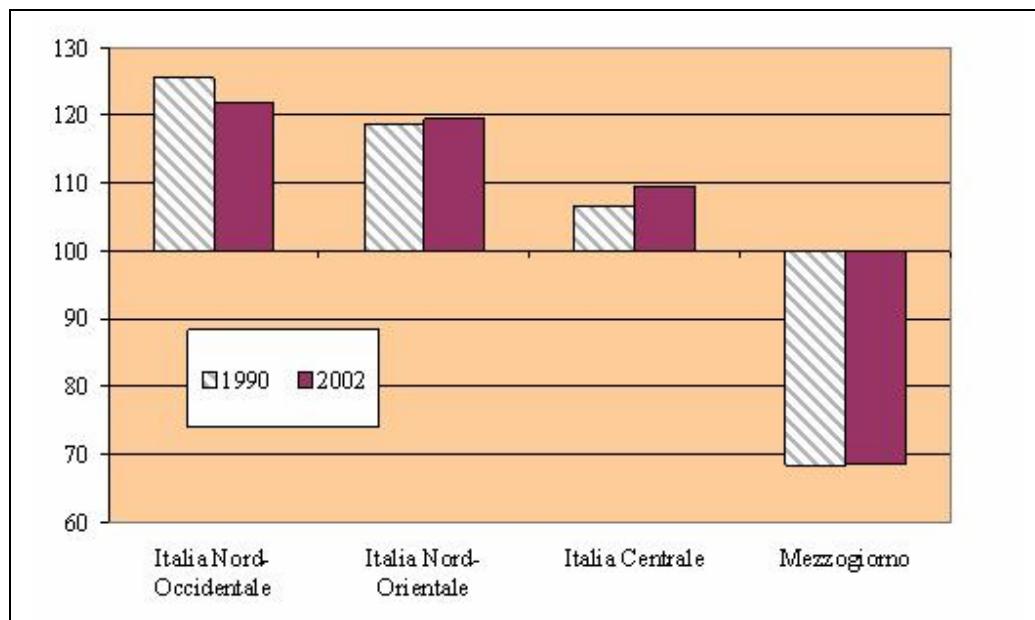
Inoltre, per guardare retrospettivamente agli ultimi 15 anni, è possibile dividere le *risorse attribuite negli anni alle amministrazioni centrali e regionali-locali* come segue:



Fonte: ISTAT, dati al netto degli enti di previdenza e degli interessi sul debito pubblico

2. Fattori critici che individuano il “vero” federalismo fiscale

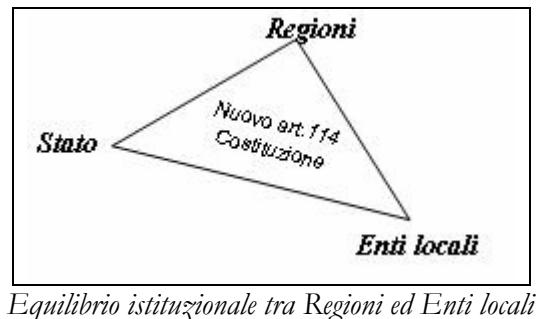
In riferimento alle questioni rilevate nel corso dell'odierno dibattito, vorrei anzitutto osservare come tali difficoltà non siano peculiari del nostro Paese, ma siano tipiche di tutti i sistemi dei Paesi europei e non europei, seppure con modalità diverse, derivanti dai profondi divari di sviluppo del paese.



PIL pro-capite. N.I su Italia=100 (1990-2002)

A queste difficoltà si somma l'introduzione del federalismo fiscale come soluzione dei problemi del Governo centrale, trascurando invece i diversi problemi che appartengono al sistema di

governo territoriale. A ciò si aggiunge un altro dato significativo, che è la *asimmetria* che, per alcuni aspetti, si è andata accentuando dalla riforma della Costituzione del 2001 in poi.



In economia è “vero” che l’utilità permane, fintanto che c’è chi sostiene che ci sia. In ogni caso, a prescindere da ogni analisi sul concetto di “vero”, è chiaro che generalmente un buon sistema di federalismo fiscale deve *potenziare le entrate autonome o dirette per le Regioni e gli Enti locali*. Di conseguenza, ritengo che un tale sistema dovrebbe *aumentare non soltanto i tributi*, rispetto ai quali è possibile determinare il carico, *ma anche le compartecipazioni* le quali, benché la determinazione del carico non sia possibile, tuttavia potrebbero *garantire un certo livello di responsabilità fiscale* in termini di autonomia finanziaria o, quantomeno, *la possibilità di una programmazione finanziaria a medio –termine*. A sua volta, la possibilità di una programmazione finanziaria a medio termine porrebbe in rilievo il *problema del vincolo di bilancio rigido* che invece, attualmente, è privo di significato, dal momento che continuare a concepire un sistema di finanziamento in cui le risorse assegnate a Regioni ed Enti locali sono determinate di anno in anno, equivale di fatto ad escludere ogni programmazione finanziaria e, conseguentemente, ogni questione relativa al vincolo di bilancio.

Inoltre, è evidente che un sistema di questo tipo rende indispensabile l’applicazione di un *criterio di trasparenza*, non soltanto nella legge e nelle formule, ma anche nei numeri, mentre è noto che l’attuale sistema è assai lontano dall’ispirarsi a tale principio.

In particolare, riferendomi alle cifre sulle quali si sono accese ampie discussioni fra le Regioni –e sulle quali sarà interessante ipotizzare alcune simulazioni, utili a configurare qualche proposta circa il disegno di legge delega sul finanziamento–, sorprende molto la notevole diversità dei numeri relativi alle risorse possedute dalle singole Regioni, con differenze addirittura del 40, 50%.

Personalmente, credo che questi dati rendano ancora più urgente la necessità che ci si ispiri oltre che alla trasparenza anche al *criterio di semplicità del sistema* e che quindi, all’atto della riformulazione dello schema di finanziamento, si possa *ripartire da zero*.

3. La garanzia dei livelli essenziali

Come è noto, la Costituzione stabilisce il trasferimento ulteriore di funzioni alle Regioni ed, in proposito, sono stati numerosi gli studi impegnati a quantificare questa previsione, anche in relazione al disegno di legge delega che fa riferimento unicamente alla situazione delle competenze attuali. Pertanto, si prevede un sistema che, benché possa assorbire anche un trasferimento di competenze, tuttavia deve essere concepito principalmente per il trasferimento delle funzioni. Ovviamente, le difficoltà più gravose nascono dai divari di sviluppo del nostro Paese, che sono talmente forti da indurre alcuni a muovere il problema dell’equilibrio costituzionale tra Regioni ed Enti locali.

Inoltre, un nuovo sistema di finanziamento –come è stato già rilevato– prevede dei vincoli, alcuni dei quali previsti dalla Costituzione in modo assai dettagliato, ma anche piuttosto contraddittorio. Infatti, vi è il riferimento ai *livelli essenziali dei servizi* nei quali –se ne è già parlato– è compresa la sanità e, probabilmente, in futuro l’istruzione. Tali livelli essenziali devono, in ogni caso, essere ga-

rantiti dal Governo centrale e potenzialmente devono, a loro volta, permettere la prestazione di livelli uniformi, all'interno dei quali poi dovrebbe esprimersi la capacità e l'efficienza delle Regioni. In altri termini, la *garanzia dei livelli essenziali* è strettamente connessa alla perequazione dei fabbisogni che, peraltro, non presentano caratteristiche omogenee, ma possono variare (ad esempio, una Regione con popolazione percentualmente più anziana, a parità di ogni altra condizione di spesa per la sanità, ha un fabbisogno maggiore rispetto a Regioni con popolazione percentualmente meno anziana). Ne deriva che *la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e di servizi, contenuta nella Costituzione, include anche, implicitamente, un obbligo di perequazione dei fabbisogni, mentre tale obbligo è previsto esplicitamente soltanto in relazione alla capacità fiscale.*

Ne consegue che per le funzioni che non rientrano né nei livelli essenziali, né nel settore della capacità fiscale, la Costituzione nega la possibilità di perequare rispetto ai fabbisogni.

Inoltre, la Costituzione prevede due tipologie di trasferimenti specifici che sono, in primo luogo, i trasferimenti tipici che si caratterizzano per il loro orientamento a non formare divari tra Regioni ed in secondo luogo, i trasferimenti specifici ex origine Unione Europea che consistono, a loro volta, non soltanto nei fondi che provengono appunto dall'Unione Europea, ma anche nei cofinanziamenti che lo Stato provvede a fornire in riferimento a tali trasferimenti.

Pertanto, emergono tre elementi di grande rilievo che poi di fatto vincolano il sistema o, quantomeno, ne gettano le basi in un modo assai complesso sin dall'inizio, in quanto ne risulta un sistema che deve essere finanziato su tre componenti, tutte e tre di notevole complessità. A ciò si aggiunge l'eredità finanziaria dell'IRAP che, da un lato, è un'imposta troppo grande per finanziare soltanto la spesa extrasanità —e quindi la spesa che non si riferisce ai livelli essenziali di servizi— e, dall'altro lato, è un'imposta troppo piccola per finanziare l'intera spesa regionale. Quanto specificato, combinato con la compartimentazione già disposta in precedenza, conduce a problemi di rilievo.

4. Proposta di legge delega in discussione

Entrando ora nel dettaglio di una personale interpretazione della legge delega, quale proposta originaria del Governo —conosciuta o non disconosciuta—, vorrei soffermarmi in particolare sul testo riformulato dalle Regioni, sul quale il Governo si è impegnato a pronunciarsi entro il termine della settimana in corso (ndr. giugno 2007). Come si è visto, tale sistema prevede tre componenti da finanziare separatamente:

1.	Spese LEA, livelli essenziali assistenza: ora sanità e assistenza, in futuro forse anche istruzione	1. IRAP e qualche altra imposta con gettito standard 2. partecipazioni (nominali?) a qualche tributo statale 3. Perequazione = LEA – (1+2)
2.	Spese da trasferimenti specifici nazionali e UE	
3.	Spese autonome, da funzioni esclusive o concorrenti.	1. Entrate proprie 2. Compartecipazione IRPEF (nomina ^{le} o reale ?) 3. Perequazione capacità (?) – 1-2)

Le entrate regionali secondo l'ultima versione (di origine regionale) della legge delega

La *prima* componente riguarda le spese riguardanti settori come la sanità, l'assistenza ed, in futuro, l'istruzione, per le quali si applica il citato criterio della garanzia dei livelli essenziali e, quindi, il criterio della perequazione del fabbisogno. La *seconda* riguarda la spesa sulla quale non si prevede un intervento ex novo e che consiste nei trasferimenti specifici nazionali e in quelli derivanti dall'Unione Europea che vengono mantenuti. La *terza* componente riguarda le cosiddette spese autonome delle Regioni, nelle quali rientrano le spese non relative ai LEA perciò non derivanti da trasferimenti specifici, bensì connesse a funzioni e quindi competenze esclusive o concorrenti delle Regioni, fra le quali il turismo, l'agricoltura, l'industria, la cultura, la pesca. Partendo da tali premesse, il sistema di finanziamento è previsto nei termini che seguono.

In relazione alla *prima* componente, la parte più ingente della spesa – che ritengo corrisponda a circa il 60, il 70% – consiste nella spesa per i LEA, quindi, la sanità. Al finanziamento di tale spesa viene contabilmente assegnata una parte standard, che equivale alla quota di gettito dell'IRAP corrispondente all'applicazione dell'aliquota normale –circa il 4%– e a qualche altra imposta. Una volta calcolato l'ammontare che questa operazione comporta per ciascuna Regione, si introducono ulteriormente delle partecipazioni ai tributi statali, fra i quali ad esempio l'IVA, di cui una certa quota viene appunto destinata al finanziamento di questo secondo settore di spesa. In proposito, è utile sottolineare che, presumibilmente, andrebbe posta tra parentesi la qualifica di “nominali” attribuita a tali partecipazioni, dal momento che –come avrà modo di specificare oltre– non risulta chiaro dalla lettura del testo di legge, quale sia il preciso significato da attribuirle. Infine, si sommano il punto 1 ed il punto 2 (corrispondenti alle indicate modalità di finanziamento delle due diverse tipologie di spesa) e qualora –prevedibilmente– per alcune Regioni l'IRAP e le citate partecipazioni non siano sufficienti a finanziare la spesa determinata dallo Stato, ovvero i livelli essenziali di assistenza che presentano caratteristiche parzialmente uniformi, si procede ad una perequazione dei fabbisogni. A tale scopo, *la Costituzione prevede un unico fondo di perequazione*.

Tuttavia, dal momento che i due diversi settori di spesa presentano problemi assai differenti, nella legge delega si fa riferimento due volte alla perequazione. Personalmente, però, non credo che il duplice riferimento sia poi sufficiente a risolvere la diversità della perequazione che, nel caso appena ipotizzato, dovrà essere proporzionata ad un certo livello di spesa e se tale livello di spesa è determinato dal centro di raccolta dei fabbisogni, si avrà una perequazione rispetto ai fabbisogni.

In relazione alla *seconda* componente, mi limito ad osservare che i trasferimenti ivi considerati non ritengo che siano riconducibili alla categoria dei trasferimenti specifici, soprattutto per quanto concerne i trasferimenti ex origine Unione Europea, dal momento che rimangono inalterati e non è prevista alcuna modifica rispetto al regime finanziario già predisposto.

In relazione alla *terza* componente, occorre considerare che le spese autonome sono quelle sulle quali si esercita l'autonomia delle Regioni. Queste spese verrebbero finanziate dalle entrate proprie, da partecipazioni – in particolare, la legge delega fa riferimento ad una partecipazione all'IRPEF, imposta personale sul reddito, che addirittura viene chiamata more money del reddito regionale o territoriale – ed, infine, da un fondo di perequazione (di cui al punto 3 del numero 3 del grafico sopra riportato) sul quale tuttavia pongo un punto interrogativo.

Propriamente, infatti, la perequazione consiste nel corrispondere denaro in riferimento ad un qualche cosa, che si può ricondurre alla spesa o alle entrate delle Regioni economicamente più ricche, ma nel caso specifico tale riferimento risulta assai difficile da individuare, in quanto le Regioni godono di una notevole quantità di interventi e possono scegliere di fare ciò che vogliono determinando, in tal modo, una situazione di evidente asimmetria. Inoltre, a ciò si aggiunge che vi è grande difficoltà nel definire –anche rispetto alla capacità fiscale– quali siano le entrate da destinare, nel complesso delle Regioni, al finanziamento della spesa autonoma. Ne deriva una situazione non chiara che spetterà poi alla normativa specifica di precisare, tenuto conto che quanto evidenziato, presumibilmente, rappresenta il referente da cui partire per poi arrivare ai finanziamenti perequativi, attra-

verso la deduzione delle entrate proprie dalle quali, a loro volta, vengono detratte le compartecipazioni.

In tema di compartecipazioni, vorrei soffermarmi sulla distinzione tra compartecipazioni nominali e compartecipazioni reali, dal momento che il disegno di legge delega in esame disciplina il regime dei finanziamenti riferendosi – come si è già accennato – alle compartecipazioni nominali, con ciò utilizzando una terminologia, a mio parere, impropria. A livello di definizioni è possibile riasumere come segue:

- *Compartecipazioni nominali*: una quota di una o più imposte statali viene destinata alla copertura della spesa regionale fino al tetto di finanziamento/spesa prefissato, ma è determinata di volta in volta e non affluisce come trasferimento e non direttamente alle casse regionali.
- *Reali*: si fissa una quota di compartecipazione e il gettito affluisce direttamente alle casse comunali.
- *Differenza* se una Regione (più) il gettito della compartecipazione è superiore al fabbisogno netto di spesa, essa viene comunque trattenuta dalla Regione.

Conducendo le mie osservazioni attraverso alcuni esempi, è emblematico il caso della compartecipazione reale sull'IVA tedesca: è fissata una quota dell'IVA, che corrisponde a circa il 50% del gettito raccolto in ciascuna Regione e tale quota viene attribuita alle singole Regioni che possono dispone come vogliono. In tale ipotesi, la compartecipazione è reale, in quanto c'è un'assoluta corrispondenza fra ciò che viene attribuito e ciò che viene effettivamente versato nelle casse della Regione. Invece, una compartecipazione nominale – che dalla lettura del testo di legge è riferita alle prestazioni – ha un significato diverso. Partendo, analogamente, da un esempio, si stabilisce un livello di spesa prefissato che può consistere nel fatto che la Lombardia deve spendere 1000 euro per la sanità; l'IRAP in Lombardia, al livello standard, comporta 500 euro; dunque, si calcola che per colmare la differenza sono necessari 500 euro che però sono stati già corrisposti nella misura del 3%, o del 5%, o del 10% del gettito dell'IVA. Compiuta tale operazione, né la Lombardia, né le altre Regioni hanno più diritto ad una compartecipazione, in aggiunta alle entrate proprie, che permetta loro di finanziare il livello di spesa essenziale. Pertanto, ritengo che la quota di compartecipazione nominale venga fissata anno per anno, in modo tale da poter valutare qual è la copertura di spesa che richiedono i LEA e così da poter verificare qual è l'ammontare del gettito dell'IVA, al fine di impedirne l'affluenza diretta e permanente alle casse non comunali ma regionali. In ogni caso, il problema evidenziato è rilevante, dal momento che se la compartecipazione prevista è reale, le Regioni possono fare affidamento su gettito ed entrate effettive. Se invece la compartecipazione è semplicemente determinata anno per anno per arrivare ad un limite di spesa stabilito dal Governo centrale, si è assai lontano da qualsiasi possibilità di programmazione.

5. Analisi dati: valutazione comparativa fra Regioni

In conclusione, vorrei accennare alcuni dati tratti dal libro del prof. Giarda che, malgrado si riferiscano al 2003 e al 2004, considero ugualmente utili per effettuare qualche valutazione comparativa, attraverso la tabella che segue:

		Spese ex lettera spese m) 2003	Spese ex co.5° art. 119 LEA	Spese “autonome” perequate	Totale	Differ
Piemonte	1944	1348	175	465	1988	44
Lombardia	1790	1281	100	504	1886	96
Veneto	1833	1274	188	435	1897	64
Liguria	2219	1440	201	466	2107	-112
Emilia Romagna	1885	1354	121	487	1961	76
Toscana	1923	1363	137	423	1923	1
Umbria	2091	1361	209	404	1974	-117
Marche	1974	1330	135	404	1869	-105
Lazio	1958	1296	210	458	1964	6
Abruzzo	2230	1317	290	404	2011	-219
Molise	2667	1337	628	404	2369	-298
Campania	2000	1201	398	404	2003	3
Puglia	1992	1237	556	404	2197	205
Basilicata	2559	1286	268	404	1958	-602
Calabria	2292	1261	410	404	2074	-217
TOTALE	1956	1296	213	448	1957	0

Nella *prima* colonna di sinistra c'è la spesa, per abitante, del totale delle Regioni nel 2003. Come si vede chiaramente, il problema dell'egualanza si manifesta in modo anomalo in quanto, da un lato, vi è una notevole uguaglianza a livello di risorse e, dall'altro lato, l'uguaglianza è assai ridotta a livello di prestazioni. In questo sistema, è particolarmente forte la variabilità della spesa locale.

Nella *seconda* è inserita la determinazione del Fondo Sanitario Nazionale per il 2004, che indica complessivamente quale dovrebbe essere la spesa necessaria in ciascuna Regione, per garantire un pari livello di fornitura di servizio. Sostanzialmente, qui si è molto vicino all'indicazione di livelli uniformi *pro capite*.

È significativo, ad esempio, il caso della Liguria che presenta una popolazione percentualmente molto anziana ed è di modeste dimensioni, mentre vi sono altre Regioni, analogamente di piccole dimensioni, che però mostrano di avere livelli leggermente più elevati.

Da ciò, si può trarre la conclusione che se le Regioni avessero dimensioni appena maggiori, la logica da seguire dovrebbe essere quella dell'uguale somma *pro capite* e ciò non diversamente, del resto, da come accade in Canada o in Australia, in cui la sanità viene finanziata soprattutto con i trasferimenti specifici.

La colonna successiva (*terza*) rappresenta appunto i trasferimenti specifici non modificati – ovvero i citati trasferimenti di origine comunitaria– , che sono volti a colmare prevalentemente i divari regionali. In questo caso, è ovvio che le Regioni maggiormente beneficiarie sono le Regioni del sud, anche se è da rilevare che nei sistemi specifici di finanziamento vi è una notevole variabilità e perciò, probabilmente, l'anno considerato influisce non poco. Infine, nell'ultima colonna sono rappresentate le spese autonome e qui ritengo sia opportuna qualche ulteriore precisazione. Le spese autonome sono determinate dalle entrate autonome delle Regioni e, quindi, dalle entrate fiscali regionali.

li (che sono fondamentalmente standard) alle quali, attualmente, si aggiunge un sistema di perequazione – che corrisponde a quello suggerito dal prof. Giarda che, peraltro, è sempre stato accolto dal complesso delle Regioni – in base al quale le Regioni che si trovano al di sotto della media nazionale vengono portate al livello della media nazionale, mentre invece le Regioni che si trovano al di sopra di tale media, mantengono inalterato il loro livello. In effetti, come ha osservato il prof. Giarda, non vi sono poi enormi differenze dei livelli pro capite. Tutt'al più sono leggermente più evidenti di quanto questi abbia notato, ma sicuramente le diversità non sono eccessive. Naturalmente, tali valutazioni sono compiute a parità di risorse e, di conseguenza, i fondi di perequazione sono leggermente decurtati e riproporzionati a tutte le Regioni. Pertanto, la simulazione deve essere compiuta sull'idea che il nuovo sistema di finanziamento sia a costo zero.

Il risultato –ovvero il totale– corrisponde alla *quarta* colonna che rappresenta appunto la somma delle tre colonne precedenti la quale, al contempo, indica la nuova spesa che risulterebbe dal nuovo sistema di finanziamento. Ciò, chiaramente, nel caso in cui le Regioni in seguito non aggiungano qualcosa in più, imponendo nuove o maggiori tasse ai propri cittadini. Inoltre, l'ultima colonna mostra le diversità che, peraltro, sono generalmente pochissime. È ovvio, infatti, che le Regioni hanno interesse a negoziare e alla fine giungono ad un accordo, nel momento in cui le diversità vengono ridotte al minimo. In ogni caso, è da evidenziare che le differenze sono maggiori e più consistenti per le Regioni mediamente piccole, in quanto nel sistema di perequazione ipotizzato nella presente simulazione, viene considerata soltanto la perequazione rispetto alla capacità fiscale – come stabilito dalla Costituzione – e non si tiene conto invece della dimensione della popolazione.

È comunque previsto che i problemi legati alla dimensione delle Regioni, peraltro già considerati nel precedente testo del Governo e, prima ancora, nel noto decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, ricevano un'ulteriore e più adeguata disciplina normativa di specificazione. Le Regioni di minori dimensioni, infatti, risultano maggiormente debilitate, anche se finiscono per realizzare più di quanto concludano le nuove economie di scala che operano in un sistema che prevede una spesa unitaria più grande. Tuttavia, dal momento che nel sistema in corso di presentazione le Regioni piccole sono svantaggiate, è opportuno rinviare l'esame della loro definitiva collocazione all'adozione della prevista legislazione di riferimento.

Invece, per le altre Regioni il sistema simulato potrebbe essere valido anche perché coincidente con il documento presentato dalla gran parte di esse ed in base al quale per la perequazione non si prevede un meccanismo particolarmente complesso, purché ne sia espressa con chiarezza la relativa destinazione.

6. Osservazioni conclusive

Sostanzialmente ciò che rileva è che, nella Costituzione, la perequazione è disposta esplicitamente solo per la capacità fiscale e che, nel disegno di legge delega, è inserita anche la questione sulle piccole dimensioni. E poiché la perequazione rispetto ai fabbisogni – come si è detto – è di fatto già prevista per le principali componenti di spesa, ovvero i livelli essenziali dei servizi, ritengo che sarebbe più ragionevole e più semplice concepire un sistema – che personalmente vedrei meno complicato – analogo a quello adottato in Australia o in Danimarca, in cui si opera una perequazione complessiva rispetto a tutti i fabbisogni, così da evitare i difficili meccanismi della partecipazione.

Peraltra, vorrei soffermarmi sull'interessante questione rilevata dal prof. Pizzetti, il quale ha osservato che la perequazione ipotizzata nel sistema in presentazione avrebbe una scarsa attinenza con la norma costituzionale, dal momento che mentre il fondo di perequazione risulta assorbito per circa il 70% dai LEA, che ne costituiscono un vincolo significativo, la citata norma costituzionale stabilisce la perequazione in base alla capacità fiscale, ma poi non ne limita la discrezionalità. In proposito, vorrei sottolineare che i LEA costituiscono il livello garantito e che la simulazione ha lo sco-

po di rappresentare un sistema di finanziamento in grado di essere bilanciato qualora, in ipotesi, le Regioni volessero finanziare oltre questi livelli minimi.

Occorre considerare che l'IRAP –che peraltro sarà abolita o progressivamente ridotta– benché sia un'imposta molto grande e di enorme autonomia potenziale, non viene utilizzata o viene utilizzata in maniera parziale e peculiare.

Questo non impedisce, tuttavia, che avendo un'aliquota del 4% possa essere aumentata dalle Regioni di un ulteriore 1%, proprio sulla base della notevolissima differenziazione potenziale che la caratterizza. Invero, il fatto che questo non avvenga attiene ad altre questioni. Ciò nonostante, ritengo importante evidenziare le caratteristiche di questa imposta, le quali – a mio avviso –, nell'ambito del sistema simulato e del quadro di riferimento proposto, riuscirebbero a coniugare al meglio la differenziazione e le competenze attribuite.

Naturalmente, è un discorso che accenna soltanto, poiché – forse per ragioni politiche, forse per tradizione – *nel disegno di legge delega in esame, l'autonomia e l'uso dei tributi propri non sono neanche presi in considerazione*. Ancor meno considerata è la distinzione – di cui si è detto – fra le partecipazioni effettive e le partecipazioni nominali. Tuttavia, non sorprende che in tale testo vi siano alcuni punti deboli, i quali – non intendo escluderlo – potrebbero derivare anche dalla lettura che personalmente ne ho dato. In ogni caso, sembra che lo scopo maggiormente perseguito sia garantire i livelli essenziali, mantenere i livelli assoluti e relativi attuali, piuttosto che ottenere una reale indipendenza finanziaria. Molti sono i punti indefiniti. Ad esempio, è prevista una sovrapposta in sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF, quale nuovo tributo regionale, ma non vi è alcun riferimento di specificazione e, pertanto, non è deducibile quale sarà la sorte degli elementi delle addizionali regionali. Inoltre, il sistema di finanziamento ivi considerato sembra maggiormente orientato ad una determinazione anno per anno e, quindi, non sono stabiliti parametri fissi. Di conseguenza, viene meno ogni ragionevole fondamento dei vincoli di bilancio. Quanto precede rende il sistema finanziario in discussione assai poco trasparente e ciò, in special modo, se si considera che la rilevata indeterminatezza del disegno di legge delega non può che aggravarsi nelle successive fasi di approvazione e, soprattutto, in quella di attuazione. In proposito, ci si può interrogare sui possibili esiti che verrebbero prodotti dall'aggiunta di nuove funzioni come, per esempio, l'istruzione. È chiaro che tale sistema, nella sua struttura portante, riuscirebbe a sostenere la modifica attraverso l'ampliamento delle partecipazioni nominali o reali. Ciò che rileva è che, in realtà, si ha una sostanziale riduzione dell'autonomia fiscale, in quanto teoricamente vi è una notevole autonomia rispetto a un determinato ammontare di spesa, ma di fatto se tale ammontare non aumenta –ed è ciò che accade perché in concreto le imposte proprie delle Regioni non aumentano, mancandone il pretesto– consegue una paralisi all'esercizio effettivo della dichiarata autonomia. Ragionevolmente, infatti, non vi è una base imponibile nuova che sia attribuibile alle Regioni.

Se si vuole analizzare realisticamente la situazione, occorre prendere atto che *l'autonomia tributaria delle Regioni può derivare dall'uso effettivo degli strumenti di cui dispongono attualmente*: l'IRAP, l'addizionale IRPEF, eccetera.

Certamente, sono sempre numerosi i possibili modi per migliorare, tuttavia non si può tacere che le partecipazioni rappresentano un problema delicato e che una valida correzione al sistema di perequazione, volto a risolvere la citata questione sulle dimensioni regionali, potrebbe derivare dall'*adozione del sistema unico* che, peraltro, avrebbe il pregio di non comprendere le tre componenti di cui si è parlato e che aggravano ulteriormente un sistema già assai complesso.

Naturalmente, si tratta solo di un'indicazione personale che, tuttavia, contiene il desiderio di ovviare alle molteplici perplessità evidenziate, sulle possibili entrate proprie e sulla sorte dell'addizionale IRPEF. Dico questo anche perché il nostro è uno “strano” Paese in cui tutte le imposte attribuite agli Enti locali sono decisamente impopolari... Sono impopolari l'ICI, l'IRAP e, quindi, anche l'IRPEF. Al contrario, *sarebbe opportuno guardare ai sistemi decentrati adottati in altri Paesi ed in grado di produrre i risultati migliori*. Quelli scandinavi, ad esempio, dove l'IRPEF è la principale fonte

di entrata cui ricorrono per necessità immediate gli Enti locali: in Svezia, l'IRPEF costituisce circa il 90% delle entrate complessive.

Per concludere, occorrerebbe soffermarsi sui motivi di fondo per i quali, nel nostro Paese, si ha una concezione tanto diversa in materia fiscale ed è quantomeno anomalo che in questo così importante momento di riforma non via sia menzione alcuna di questo tipo di tributo.

Grazie.

DINO PIERO GIARDA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DI MILANO

ORIENTAMENTI PER L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA

Nel parlare dei problemi di attuazione della nuova costituzione “è impossibile farsi capire”!
Ci sono quattro prospettive che si possono assumere:

1. teoria economica
2. politica
3. storia
4. livello marginale, “quasi irrilevante”, delle costituzioni

1. Sulla teoria economica

Ci sono fondamentalmente due branche: una è quella della teoria normativa, ossia come costruire un buon sistema di governo basato su molti temi di politica economica. La teoria normativa nasce negli anni ‘20, si sviluppa negli anni ‘50, grazie ad un importante articolo di un economista della Scuola di Chicago, John Stigler, che separa i problemi di dove collocare il potere legislativo e dove collocare il power of execution, le funzioni amministrative, quella stessa suddivisione si può vedere nel riferimento del prof. De Siervo rispetto alle sovrapposizioni tra art. 117 e 118 della nostra Costituzione.

Naturalmente, la teoria economica (del *government funding*) è vecchia come la teoria economica: Adam Smith nella “Ricchezza delle nazioni” traccia tutte le questioni di come assegnare funzioni, di come istituire regole di coordinamento tra centro e periferia. La storia finanziaria di molti paesi ha offerto pagine tumultuose sui temi ricorrenti legati a questo problema.

Cito solamente la materia della scuola che, nel nostro paese 150 anni fa era di competenza dei Comuni, è diventata materia regionale, e adesso sembra ancora modificata.

La teoria economica, in questi ultimi decenni, ha poi abbandonato questo approccio normativo e si è dedicata alle regole per far funzionare i sistemi di governo, qui si colloca anche il federalismo fiscale. L’assegnazione di funzioni, risorse e strumenti di funzionamento.

L’elemento costitutivo della teoria del federalismo fiscale è che all’interno delle istituzioni, nelle materie su cui le istituzioni hanno competenza, si possono produrre assetti, livelli, strutture di organizzazione diverse, strutture diverse da quelle della giurisdizione dello Stato.

Il federalismo fiscale si giustifica in qualche grado di diversità. Quindi in conclusione si stabilisce quale livello si sceglie di finanziamento delle diverse istituzioni, a quale diverso grado di intersezione ci si colloca.

Elemento costitutivo del federalismo fiscale è che ci deve essere qualcuno, spesso il governo centrale, il governo federale, che regola e controlla il grado di diversità che c’è fra i diversi livelli di giurisdizioni: se le diversità sono troppo forti, il governo centrale interviene per correggere, ridurre, coordinare gli interessi sottesi alle espressioni delle differenze, ma mai per eliminare le differenze.

2. La politica

La politica si occupa di problemi di egualanza, giustificazione per l'intervento attraverso le imposte, l'IVA, la progressività. C'è un'interessante connessione con i problemi del federalismo: se il governo centrale fosse riuscito o riuscisse, con gli strumenti della politica di bilancio, a realizzare una equa, buona, giusta redistribuzione del reddito, nei modi raggiungibili, potrebbe anche risolvere il problema della redistribuzione dei redditi tra giurisdizioni: se non ci fossero più gli squilibri di reddito tra individui, sarebbero quasi automaticamente risolti gli squilibri tra giurisdizioni.

Se il governo centrale avesse svolto i compiti che la teoria economica tradizionale gli assegna, non avrebbe più ragione di "impicciarsi" degli af-fari delle Regioni/Stati o degli enti locali, perché non ci sarebbero grandi disequilibri, grandi differenze di cui occuparsi.

Quindi la politica si occupa di uguaglianza, di aggiustamento, con tutte le conseguenze che le politiche di redistribuzione di redditi personali non sono adeguatamente realizzate, per cui ci sono delle ragioni per cui le questioni di federalismo fiscale rientrano in questioni politiche.

3. La storia

Qui c'è una questione fondamentale, molto sentita, che ha a che fare, nei diversi paesi, con l'espressione della "sovranità originaria". Se cioè la sovranità del cittadino, quella originaria, costitutiva, si esprime nei confronti dello stato nazionale oppure si esprime nei confronti di un governo subnazionale.

Negli Stati Uniti la sovranità originaria è propria dello Stato, in altri paesi è il governo nazionale che ha ricevuto dai cittadini l'investitura della sovranità e l'autorità a governare.

Ci sono delle trasformazioni: paesi che si uniscono, come in America Latina o Stati Uniti, paesi che si dividono, come il Belgio, trovando nella lingua il sostituto del rapporto originario di rappresentanza verso il governo.

In Italia, è uno Stato unitario, che immette nella Costituzione del '48 un artefatto, le Regioni, con un'attuazione molto lenta (anni '60-'70).

Col tempo, per ragioni politiche, in particolare la nascita del partito di opposizione, si pone il problema di aumentare il grado di decentramento. Naturalmente ci sono tante altre cause storiche che hanno determinato la necessità di aumentare il decentramento, ma queste erano sostanzialmente irrilevanti a confronto con le questioni importanti del nostro paese. E si pone il problema di fondo di come si può fare a portare nella direzione del federalismo; la parola stessa era stata inserita nel progetto della legge cost. n. 3/2001 [aggiunge il prof. De Siervo che poi è stata tolta].

Si parla quindi di aumentare i poteri e gli strumenti regionali e dei governi locali, si parla quindi di nuova Costituzione: ci sono persone che interpretano la Costituzione nel senso che ci sia il trasferimento di maggior potere alla periferia, ci sono però anche interpretazioni opposte, la nostra Costituzione si presta ad una straordinaria ampiezza di interpretazioni.

4. Il disegno delineato dalla Costituzione italiana e le conseguenze

Per mettere in evidenza questa situazione, tralasciando l'art. 117 Cost., se ci si sofferma sull'art. 119 Cost. che riguarda la materia finanziaria e che qui ci interessa.

Il 119 comma 3 Cost. è certamente determinante, perché parla del problema della perequazione della capacità fiscale, esso non risolve il problema perché non dice nulla sull'intensità della perequazione.

È sovradeterminato, perché convive con i contenuti del secondo comma lettera m) dell'art. 117 Cost. che ci impongono uguaglianza di trattamento dei cittadini rispetto a gran parte delle funzioni che sono assegnate alla competenza legislativa delle regioni. Non si capisce come si fa a far convivere il principio della perequazione della capacità fiscale con quello dell'uguaglianza delle prestazioni nello svolgimento dei compiti affidati alle Regioni.

Il computo delle straordinarie contraddittorietà: il prof. De Siervo ha richiamato il comma 4 dell'art. 119 Cost. che è una sorta di horror. Facciamo una riforma per aumentare l'autonomia, grande decentramento, maggiori poteri, e poi leggiamo il comma che, nell'applicazione di trasformazione, impone il vincolo che prima si stabilisce tutte le cose che ogni livello di giurisdizione deve fare e poi si stanziano i finanziamenti.

Neanche nel 1782 la proposta di trasformazione del Dipartimento del tesoro francese, aveva questa rigida predeterminazione delle spese, non per il singolo livello di governo, ma per il singolo ente.

Cosa si fa davanti a questa situazione? Chiunque si pone questo problema dovrebbe ricordarsi che la Costituzione è stata modificata nel 2001, ma prima di quell'anno, partendo da Montesquieu, la Ricchezza delle nazioni, ed i libri che sono stati scritti in materia di rapporti tra centro e periferia, ci sono tanti fattori e tanti problemi che sono più rilevanti per la politica di quanto non possa essere un testo costituzionale. Come si fa a mettere insieme la teoria economia, il buon senso, la conoscenza della storia del nostro paese, le esperienze di federalismo fiscale che si sono realizzate in tante parti del mondo?

Gli economisti che conosco si sono focalizzati sui dati interni ed hanno perso di vista il riferimento agli articoli 117-118 e 119 Cost. Oggi ci sono strumenti e capacità di fare proposte che sono più ampie e più articolate di quelle che sono compatibili con questa situazione.

Ma vengo al punto della possibilità di trasformare il sistema dei rapporti tra centro e periferia nel nostro paese.

Mi piace fare ancora una domanda semplice: quante delle differenze che si verificano dalle diversità dei redditi nei diversi territori, quante di queste differenze passano nei sistemi fiscali, possono essere inserite nella politica e nell'intervento dell'elettore? In pratica il problema della perequazione verso i territori più poveri.

C'è il problema se la perequazione è completa o incompleta.

Non ci sono ricette, ma c'è una questione ancora più intriguing che riguarda le scelte comportamentali che il nostro governo sta affrontando: in Italia ci sono 7 o 8 Regioni il cui reddito pro-capite differisce tra di loro del 5-10% e ci si chiede se la perequazione deve riguardare anche queste Regio-ni. Se cioè dobbiamo dare dei soldi alla Regione che ha un reddito pro-capite, base imponibile... –tax base– che è inferiore del 5% a quello delle Regioni vicine: questa Regione ha diritto di partecipare al fondo perequativo? Si dovrebbe rispondere di no, perché lo Stato non si deve preoccupare di intervenire sulle piccole differenze. Allora questo porta ad un sistema di Regioni, Province e Comuni con caratteristiche sedimentate: 2/3, il 70%, del paese si autofinanzia, l'altro 40% si rivolge allo Stato. I governi regionali o locale dovrebbero litigare tra loro sulla pressione tributaria: qualche mezzo punto percentuale di pressione tributaria sulla income tax sarebbe sufficiente per garantire l'uguaglianza, insomma si potrebbe vedere nel sistema un po' di concorrenza per la scelta dell'aliquota di imposizione e per la scelta dei livelli di servizio. Il governo centrale potrebbe intervenire per le Regioni con livello di reddito minore della media aumentato del 20%, ci sarebbe un principio di economicità nell'organizzazione delle risorse: il governo centrale non si impiccia degli affari della Lombardia, del Veneto, dell'Emilia, della Toscana, delle Marche, forse anche del Lazio. Per le altre Regioni che hanno redditi ancora più inferiori alla media nazionale, ma inferiori alla media delle altre 8 Regioni, lo Stato sarebbe chiamato ad intervenire e concorrere al finanziamento delle loro spese.

Insomma la teoria economica, la storia, la politica inquadrano questi temi e le riforme, buone o cattive che siano, se non sono vigilate, rischiano di non avere successo.

Grazie.

* * *