

“LEGGE LA LOGGIA: LAVORI IN CORSO. LE DELEGHE AL GOVERNO  
E L’ATTUAZIONE DELL’ART. 118 DELLA COSTITUZIONE”

Resoconto e brevi note a margine del seminario svoltosi il 25 e 26 gennaio 2005 in Roma,  
organizzato dal Commissario straordinario del Governo per l’attuazione del federalismo  
amministrativo e dall’Ufficio per il federalismo amministrativo.

a cura di C. Bova, R. Picerno e V. Sarcone\*

*Premessa*

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione ha rivoluzionato l’assetto istituzionale della Repubblica, comportando modifiche strutturali tanto al sistema competenziale legislativo rinnovato dall’art. 117 Cost., quanto a quello amministrativo che fonda i propri presupposti nell’art. 118 della Carta fondamentale italiana.

L’attuazione delle riforme introdotte dalle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001, n. 3, necessita, senza dubbio, di un adeguato processo di «assestamento» durante il quale il passaggio da una forma di Stato regionale “debole” ad una in cui gli enti di area vasta e le Autonomie locali acquisiscono maggiori poteri e prerogative, possa avvenire in maniera graduale ed armonica al fine di rendere effettivi e, soprattutto, utili alla collettività, i cambiamenti imposti dal legislatore costituzionale.

A tal fine, per far sì che le novelle norme costituzionali possano dispiegare a pieno i propri effetti e non rimanere semplici “norme programmatiche” (benché, come dimostra l’elevato contenzioso costituzionale in materia di Titolo V, dotate di una rilevante forza giuridica) è stata emanata la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge “La Loggia”) che, a distanza di quasi due anni dall’entrata in vigore della riforma costituzionale in argomento, ha provveduto a pianificare l’attuazione concreta degli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

La fase transitoria di cui si è accennato deve scontare, altresì, un elevato grado di instabilità del sistema, atteso il fatto che all’attuazione della riforma del 2001 ancora largamente da realizzare, è già affiancata da un progetto di riforma costituzionale<sup>1</sup> che si propone di “ri-modificare”, almeno parzialmente, alcune disposizioni del Titolo V.

È sembrato, allora, necessario fare il punto della situazione su ciò che è stato fatto e su ciò che ancora rimane da fare per attuare la riforma «in senso federalista», introdotta oramai 3 anni or sono nel nostro ordinamento. Tale è stato l’obiettivo del seminario di cui si dà conto in questa sede; non un convegno ma un’occasione di incontro e di scambio tra addetti ai lavori e studiosi e tra i rappresentanti dei soggetti attori della riforma, che la riforma devono concretizzare.

Tra detti soggetti, preminente risulta essere il ruolo svolto, nell’attuazione del federalismo amministrativo disegnato dall’art. 118 della Costituzione, dal Commissario straordinario del Governo per l’attuazione del federalismo amministrativo<sup>2</sup> e dall’Ufficio

---

\* Consulenti presso l’Ufficio per il federalismo amministrativo. In particolare, V. SARCONE ha curato la stesura della Premessa, della Parte II e del par. 1.3; C. BOVA della Parte I (eccezion fatta per i parr. 1.3 e 1.4); R. PICERNO della Parte III e del par. 1.4.

<sup>1</sup> Il disegno di legge n. 2544-B, tuttora protagonista del secondo passaggio presso le aule di Palazzo Madama.

<sup>2</sup> Il Commissario straordinario *de quo*, Consigliere di Stato Maria Grazia Cappugi, nominato con DPR 2 luglio 2001 e confermato a mezzo dei successivi DPR 22 gennaio 2002, 4 dicembre 2002 e 23 dicembre 2003:

per il federalismo amministrativo, istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del quale si avvale anche il Commissario straordinario del Governo per l'esercizio delle proprie funzioni<sup>3</sup>.

L'Ufficio per il federalismo amministrativo opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Ministro per gli affari regionali (rispetto al quale, però, non è in funzione di *staff*), ed, in particolare<sup>4</sup>:

- a) coordina le attività e le iniziative delle amministrazioni statali volte all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire alle Regioni e agli Enti locali;
- b) promuove le iniziative dirette al sostegno e al pieno funzionamento del conferimento di funzioni amministrative, previe intese o accordi con gli enti interessati da definire in sede di Conferenza unificata;
- c) predispone i provvedimenti amministrativi connessi alle suddette attività;
- d) coordina le attività e le iniziative necessarie a concludere il processo di attuazione del federalismo amministrativo di cui al Capo I, della legge n. 59/1997, e successivi decreti legislativi;
- e) attua il monitoraggio delle attività di cui sopra al fine di individuare eventuali difficoltà e punti di crisi e predispone le opportune iniziative destinate a farvi fronte;
- f) risolve i problemi connessi con le attività sopra citate, d'intesa con le altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- g) si fa carico di qualsiasi altra collaborazione richiesta in funzione della realizzazione del federalismo amministrativo<sup>5</sup>.

- 
- a) ha compiti di raccordo tra le amministrazioni statali, regionali, provinciali e locali nell'attuazione del conferimento di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 della Costituzione e di quelle relative al federalismo amministrativo di cui al Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successivi decreti;
  - b) partecipa alle iniziative dirette a dare attuazione alla delega di cui all'art. 2 della legge n. 131/2003, ai fini del raccordo con le attività di cui alla lettera a);
  - c) partecipa alle sedute della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, della Conferenza Stato, città ed Autonomie locali e della Conferenza unificata, nelle quali siano all'ordine del giorno i provvedimenti di cui alla lettera a);
  - d) si relaziona e cura i rapporti con soggetti pubblici e privati volti a definire, d'intesa con le amministrazioni statali, regionali, provinciali e locali interessate, modalità idonee al rispetto dei principi che sovrintendono all'attuazione dell'art. 118 della Costituzione;
  - e) individua, su richiesta delle amministrazioni statali, regionali, provinciali e locali, le possibili soluzioni alle problematiche scaturenti da eventuali disfunzioni al processo di attuazione del federalismo amministrativo;
  - f) propone studi e ricerche di natura giuridico-economica sulla materia di cui alla lettera a), finalizzate al monitoraggio delle attività e degli interventi conseguenti al conferimento di funzioni amministrative.

Il Commissario straordinario assicura, altresì, la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali alle attività di sostegno e di monitoraggio del federalismo amministrativo.

<sup>3</sup> Art. 4, co. 3, d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 (così come modificato dall'art. 10, co. 8, legge n. 131/2003).

<sup>4</sup> Ai sensi del dPCM 24 novembre 2003 (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004).

<sup>5</sup> L'Ufficio è articolato in due servizi di livello dirigenziale: il Servizio territorio, ambiente e infrastrutture e per lo svolgimento delle attività in materia di sviluppo economico e attività produttive e quello per i servizi alla persona e alla comunità per lo svolgimento delle attività in materia di tutela della salute e servizi sociali.

Come noto, l'art. 7 della legge n. 131/2003 ha previsto due diversi modelli per l'attuazione del trasferimento delle funzioni amministrative e delle correlate risorse dello Stato al sistema delle Autonomie. Il primo di questi modelli prevede la presentazione di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale, nei quali siano identificate le funzioni amministrative e le relative risorse da trasferire. I disegni di legge devono essere preceduti da accordi siglati in sede di Conferenza unificata, nei quali sia definita l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, e devono limitarsi a recepire i predetti accordi. Il secondo modello, eventuale e solo in parte alternativo, è rappresentato dalla facoltà concessa allo Stato di avviare, nelle more dell'approvazione dei disegni di legge collegati alla finanziaria, i trasferimenti dei suddetti beni e risorse con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo i principi di invarianza della spesa.

L'attività istruttoria, propedeutica all'adozione dei suddetti dPCM è svolta proprio dall'Ufficio per il federalismo che predispone appositi tavoli tecnici a cui partecipano rappresentanti delle amministrazioni statali (ministeri vari, a seconda delle materie trattate e, comunque, un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze e uno della Ragioneria generale dello Stato) e a cui parteciperanno anche quelli regionali.

Il metodo di lavoro che contraddistingue l'operato dell'Ufficio in parola è quello della concertazione tra Stato e Autonomie territoriali, al fine di predisporre un armonico ed effettivo conferimento delle funzioni amministrative che, ai sensi delle c.d. “leggi Bassanini” e del nuovo impianto costituzionale, sono attribuite agli enti territoriali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il nodo del corretto esercizio delle funzioni amministrative (e della preventiva ripartizione delle competenze) costituisce il tema centrale del seminario di cui, in questo lavoro, si tracciano le tematiche e le questioni emerse dando conto degli interventi dei relatori. Come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale (per tutte la sentenza 1 ottobre 2003, n. 303) non è possibile isolare la competenza amministrativa da quella legislativa, tanto che nell'esercizio della sussidiarietà risulta essere proprio la prima ad «attrarre» la seconda; anche, e soprattutto, per tale motivo, nelle more del seminario, ripartizione della competenza legislativa, potestà amministrativa e prospettive di attuazione e modifica del sistema costituiscono le medesime fronde dell'albero delle riforme che sembra prospettare la nascita di nuovi germogli.

#### PARTE I – 25 gennaio, sessione mattutina

I lavori del seminario sono stati introdotti dal Commissario M.G. Cappugi, che ha presentato le tematiche oggetto di riflessione e di analisi nel corso del seminario.

Il fine del seminario è stato quello di creare un momento di coordinamento fra le diverse sedi istituzionali all'insegna della leale collaborazione ed offrire una stimolante occasione di studio e di riflessione per riuscire a garantire le giuste sinergie funzionali al cambiamento.

Le tematiche, su cui gli studiosi intervenuti al seminario hanno concentrato la loro attenzione sono state diverse; si è discusso della ricognizione dei principi fondamentali, ed a tal proposito ampia la riflessione sulla pronuncia della Corte costituzionale n. 280 del 2004; intenso, è stato anche il dibattito sulla modifica del Testo Unico degli Enti locali, che

grande interesse e spunti di riflessione ha suscitato nei presenti e in particolar modo nel rappresentante dell'Unione delle Province Italiane (UPI) presente al tavolo dei lavori.

La discussione ha, inoltre, interessato un argomento estremamente delicato qual è quello del reperimento delle risorse finanziarie per la concreta realizzazione del federalismo amministrativo; si tenga conto, infatti, che il trasferimento delle funzioni dovrebbe avvenire a costo zero. A questo proposito, più volte è stato sottolineato come da qualche anno si vadano diffondendo tutta una serie di dissapori tra Stato ed enti territoriali che, lasciano ormai trasparire sempre maggiori perplessità nei rapporti con le istituzioni centrali per quanto concerne le nuove attribuzioni.

Il dibattito, nonostante la vastità e la eterogeneità degli argomenti, ha avuto comunque un filo conduttore, ovvero quello di stimolare la concertazione istituzionale.

#### 1.1. *Il ruolo del Governo nell'attuazione del federalismo amministrativo* – Sen. ENRICO LA LOGGIA.

Con la relazione del Ministro La Loggia si è dato avvio ai lavori del seminario; questi ha *in primis* voluto ringraziare e sottolineare l'importanza dell'iniziativa in corso che è stata organizzata dall'Ufficio per il federalismo amministrativo.

Era oramai indispensabile un momento di incontro e di riflessione sui problemi legati all'assetto costituzionale italiano. Questo, infatti, da qualche anno è oggetto di continui interventi del legislatore nazionale.

Si possono evidenziare tre fasi temporali su cui è necessario richiamare l'attenzione degli studiosi: l'assetto costituzionale precedente, quello attuale (caratterizzato in particolare maniera dalle importanti novità introdotte con l'emanazione della legge di attuazione n. 131 del 2003), ed infine l'assetto costituzionale futuro, ovvero quello derivante dalla riforma costituzionale *in itinere*.

La problematica di maggiore rilievo risiede certamente nella condizione di instabilità che l'insieme delle riforme, che hanno caratterizzato gli ultimi 20 anni del Paese, hanno prodotto nella società civile. È per siffatto motivo, che è fondamentale riuscire a ridare un assetto stabile all'ordinamento ed è questo uno degli obiettivi di primaria importanza che il Governo e le istituzioni in genere si sono poste. Solo così si potrà lavorare per garantire ai cittadini, alle imprese ed alle Autonomie locali uno Stato di diritto che deve essere in grado di assicurare ai suoi cittadini la certezza del diritto. Importanti, sono, infatti, le conseguenze economiche che derivano dall'incertezza delle regole.

È, a tal proposito, interessante soffermarsi a considerare il numero dei ricorsi che dal 2001 ad oggi sono stati proposti alla Corte costituzionale dallo Stato e dalle Regioni: con precisione si contano circa 200 ricorsi promossi dallo Stato avverso norme emanate dalle Regioni e 100 quelli che le Regioni hanno intentato contro norme di rango statale.

Risulta comprensibile come sia estremamente necessario trovare degli appositi rimedi ad un problema così complesso e gravoso per la società civile oltre che per le istituzioni; le soluzioni possibili potrebbero essere diverse ma, qualunque sarà la via prescelta per ridurre un così ampio numero di contenziosi, essa non potrà prescindere dal rilancio di un rinnovato spirito di collaborazione fra Stato e Regioni.

Il ministro, a tal proposito, ripropone un'idea che già in passato era stata presentata ma che non aveva, evidentemente, riscosso successo, ovvero quella di avviare una serie di

tavoli tecnici, sia a carattere preventivo che successivo, rispetto alle decisioni legislative; tavoli di confronto e di collaborazione dove accogliere le istanze provenienti dagli Enti locali interessati agli argomenti oggetto della discussione, tenendo conto delle diverse esigenze che verranno presentate e tentando di trovare soluzioni quanto più possibile condivise.

Il seminario si è presentato, inoltre, come la giusta occasione per lamentare una diffusa mentalità, frutto probabilmente di abitudini burocratico-amministrative oltre che di carattere meramente politico, secondo la quale pensare al futuro vuol dire scordarsi del presente, tralasciare i problemi esistenti e contingenti scegliendo di proiettarsi verso soluzioni future. Un simile agire può comportare delle serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, eludendo le loro esigenze. Bisogna, piuttosto, cercare di trovare soluzioni certe a problemi contingenti anche e non esclusivamente in considerazione del futuro; se così non fosse si rischierebbe di dare corso ad una azione di governo assolutamente irresponsabile.

Nel corso della relazione il Ministro La Loggia si è, inoltre, soffermato sull'attività di modifica del Testo Unico degli Enti locali. Dopo aver ricordato che presso il Ministero degli Interni è stata costituita una apposita commissione per lo studio dei mutamenti da apportare al d. lgs. n. 267/2000, l'esponente governativo ha affermato come non ritiene possibile che una legge ordinaria possa essere in grado di trovare soluzioni a tutta una serie di problemi lasciati aperti da una precedente riforma costituzionale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 non prevede norme di attuazione, né norme transitorie e questo si è rilevato un limite per l'impianto della riforma costituzionale, in quanto ha posto gli organi istituzionali dinanzi a una considerevole quantità di norme, competenze e funzioni assolutamente nuove, senza che fosse prevista una fase transitoria che consentisse agli stessi di approcciare al nuovo sistema.

Altro limite non trascurabile, derivante dalla riforma del 2001, è stato l'eccessivo numero di materie attribuite alla competenza legislativa concorrente; forse, si sarebbe dovuto, piuttosto, optare per una suddivisione più netta fra Stato e Regioni lasciando poche, sarebbe meglio dire, pochissime materie alla competenza legislativa concorrente. Il Governo, come è noto, aveva iniziato ad elaborare delle opportune modifiche a siffatta situazione ma, ha poi deciso di tralasciare l'opera per rimettere mano ad una revisione organica della Seconda parte della Costituzione Italiana.

Con riferimento all'art. 1 della legge n. 131 del 2003 il Ministro ha sottolineato che probabilmente l'obiettivo che ci si era prefisso durante la stesura del provvedimento è risultato, probabilmente, eticamente e politicamente più nobile rispetto agli strumenti a disposizione. È ovvio che non è stato possibile svolgere di più di un'opera di mera ricognizione dei principi fondamentali e, a tal proposito, forse l'intervento delle Corti costituzionale è stato probabilmente ridondante; questa ha, infatti, avvertito la necessità di sottolineare, che l'unica attività consentita in materia era quella meramente ricognitiva. La Consulta si è, inoltre, pronunciata puntualizzando che non bisognava affermare che le materie rimanenti dall'opera di ricognizione sarebbero state di competenza dello Stato.

In esecuzione all'art. 1, della legge 131 del 2003 sono stati redatti ben nove schemi di decreto legislativo, dei quali quello riguardante la materia delle professioni risulta essere in avanzata fase di stesura.

A tal proposito v'è da sottolineare che, anche, nella disciplina del settore delle professioni il Governo, come indicato dalla Consulta, si è limitato ad un'opera meramente ricognitiva dei principi fondamentali, eccezion fatta per le c.d. “professioni non regolamentate” che, non avendo ovviamente una base normativa di riferimento da cui estrapolare detti principi, non sono state fatte, conseguentemente, rientrare nella materia delle professioni.

La procedura di approvazione di altri cinque dei suddetti nove decreti dovrà concludersi entro l'estate.

L'attività del governo si è, inoltre, soffermata sull'ormai “famigerato” articolo cinque della legge in oggetto, riguardante la partecipazione delle Regioni al processo ascensionale delle decisioni dell'Unione europea; a questo proposito, si rileva che la discussione è completamente aperta in quanto molti sono i problemi che dovranno ancora essere risolti al fine di garantire a tutti gli enti territoriali di poter stipulare, come previsto da legge, degli accordi.

Anche l'art. 6 della legge 131 del 2003, che statuisce l'attività internazionale delle Regioni è oggetto di riflessione da parte del Ministro. A tale proposito, il problema, come espressamente riferito dai rappresentanti internazionali, dai consoli e dagli ambasciatori, riguarda la mancanza di organizzazione interna agli enti territoriali di area vasta, ed in particolar modo l'incapacità degli esponenti politici regionali di giungere a degli accordi; si consideri, infatti, che le stesse Regioni, tramite i loro rappresentanti svolgono, molto spesso senza avere preventivamente dialogato e magari essere giunti ad un accordo con gli altri soggetti istituzionali, delle iniziative. La mancanza di accordi preventivi comporta nel caso in cui, due soggetti istituzionali della stessa Regione tentano di definire la stessa tipologia di accordo, un notevole dispendio di energie, di tempo e di denaro.

Nonostante le difficoltà che l'attività internazionale comporta si deve comunque dare conto che 2627 sono state le iniziative promozionali di mero rilievo internazionale realizzate dalle Regioni all'estero; 106 i protocolli d'intesa con enti territoriali interni ad altri stati; si sono operati 15 gemellaggi fra Comuni e Province con enti omologhi all'estero; 9 accordi, infine, sono stati sottoscritti dalle Regioni con Stati esteri.

Come si intuisce la materia è viva e va disciplinata nei suoi multiformi aspetti. È proprio per questo motivo che è stata elaborata una bozza di Protocollo di intesa fra la Presidenza del Consiglio, il Dipartimento affari regionali, gli Affari Esteri, le Regioni, le Province ordinarie e quelle Autonome ed con i Comuni, che prevede modalità concrete di reciproca collaborazione per lo scambio di informazioni su attività Comuni; come si può facilmente rilevare, la materia è così complessa da necessitare un intervento uniforme di sostegno e di appoggio da parte delle istituzioni centrali.

L'art. 7 della legge in oggetto si occupa del federalismo amministrativo; è una norma importante che ha, fra l'altro, definito la struttura e le funzioni dell'Ufficio per il federalismo amministrativo.

Lo stesso contiene una norma di cui il Ministro si dichiara essere particolarmente orgoglioso; un dispositivo rivolto in maniera particolare ai Comuni di piccole dimensioni demografiche il cui *budget* non consente di essere affiancati nello svolgimento delle attività istituzionale da un *pool* di esperti in grado di prevenire dei possibili errori e, conseguentemente subire dei contenziosi legali. Si è pensato, quindi, di integrare il meccanismo di controllo attraverso l'istituzione di Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti; la finalità della norma è quella di considerare la Corte dei Conti quale vero e proprio garante della buona fede della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino. Essa, in rappresentanza dei cittadini e in collaborazione con gli organi degli Enti locali controlla l'agire amministrativo. È partendo da questa idea che si è deciso di inserire nella legge 131, l'articolo 7 che, come appare facilmente comprensibile, necessita di un apposito provvedimento attuativo. Gli Enti locali potranno quindi chiedere alla Corte dei Conti un'adeguata consulenza legale ed economica, un supporto concreto ed efficace nello svolgimento delle loro attività amministrative.

A conclusione del suo intervento, il Ministro ricorda, come affermato da Churchill, che non esistono leggi perfette, poiché occorre sempre una maggioranza politica che le approvi in Parlamento; è per questo che egli mantiene un atteggiamento assolutorio anche se critico nei confronti della legge costituzionale n. 3 del 2001, e vorrebbe che lo stesso avvenisse nei confronti della legge oggi in discussione in Parlamento.

#### *1.2. Individuazione delle funzioni fondamentali e revisione delle disposizioni in materia di Enti locali* – Sen. ANTONIO D'ALÌ.

Il programma del seminario è proseguito con l'intervento di A. D'Alì. Come già in precedenza ricordato, presso il Ministero dell'Interno si è costituita una Commissione avente il compito di esaminare preliminarmente la riforma del Testo Unico degli Enti Locali – d. lgs. n. 267/2000.

Per comprendere al meglio siffatta situazione è fondamentale partire da una analisi generale degli assetti istituzionali del Paese, ovvero che ai sensi del novellato art. 114 della Costituzione, Regione, Province e Comuni sono all'interno del nostro ordinamento equiparati. Ma altra considerazione necessaria e imprescindibile è che equiordinazione non significa uguaglianza, ed infatti, Province e Comuni sono ad oggi relegati in una condizione di subordinazione rispetto alle Regioni in quanto Autonomie locali prive di potere legislativo; si è dinanzi ad una realtà che sancisce la pari dignità e allo stesso tempo la netta differenziazione dei poteri.

Lo scenario che si va delineando comporta inevitabilmente l'insorgere di diverse problematiche, fra le quali vi è da annoverare quello di una pericolosa affermazione di un neo-centralismo regionale.

Il compito di riformare il TUEL affidato al Ministero degli Interni, e più precisamente ad una apposita Commissione di studio composta da autorevoli esperti della materia e presieduta dal prof. Vari, ha avuto come primo compito quello di acquisire le istanze provenienti dal mondo degli Enti locali e successivamente sistematizzarle nella bozza di modifica del Testo Unico, ancora in via di definizione. Si consideri, infatti, che il lavoro è quasi completato e nel mese di febbraio dovrebbe approdare in Consiglio dei Ministri; ma -

forse con un accento di polemica - si sottolinea che le Commissioni parlamentari avranno solo 30 giorni di tempo per esprimere un parere su un lavoro così lungo e complesso.

Questo "nuovo" Testo degli Enti locali si dovrebbe basare su una serie di principi cardine, fra i quali certamente di non secondaria importanza, quello dell'individuazione delle funzioni fondamentali. Come è noto il dibattito politico in merito, a lungo si è incentrato sulla differenza concettuale fra nucleo di funzioni e funzioni fondamentali, giungendo in definitiva con il far prevalere la seconda sulla prima; considerata la sede della discussione si è scelto di tralasciare l'analitica enunciazione delle pur sostanziali differenze esistenti fra le due definizioni.

Le Autonomie locali, dal canto loro, chiedono un aumento del numero di funzioni fondamentali che sono ad oggi ad esse attribuite; reclamano maggiore competenza nell'ambito di settori strategici come lo sviluppo economico, l'autodeterminazione, la collaborazione e l' associazionismo fra Enti Locali.

La scelta operata nella fase di compilazione del Testo è stata quella di non stravolgere l'impianto precedente piuttosto, di mantenerlo inserendo su di esso dei disposti dal carattere assolutamente innovativo.

Si è pensato, per esempio, di puntare sulla valorizzazione dell'autonomia degli Enti locali ed in particolare sull'esaltazione del fenomeno dell'associazionismo che deve, diversamente dal passato, essere caratterizzato dalla garanzia per gli stessi Enti Territoriali di potersi autodeterminare nell'ambito di norme di principio e di norme di cornice.

Grande attenzione deve, inoltre, essere posta alla concretizzazione del ruolo delle Città metropolitane che devono essere messe nella condizione giuridica di poter partecipare ad una ampia e complessa realtà locale; per fare ciò, è fondamentale realizzare un adattamento della normativa esistente; bisogna guardare avanti, puntare al futuro.

Proprio per quanto concerne le Città metropolitane e le relazioni intercorrenti fra queste ed i Comuni e le Province, è doveroso sottolineare che ancora non si ha una visione chiara del problema e delle possibili soluzioni; ciò che al momento appare certo è che la Costituzione Italiana li identifica come enti necessari ma non obbligatori. Alcuni studiosi hanno ipotizzato un modello di Città metropolitana concorrente con le Regioni, e quindi funzionante grazie ad un processo di devoluzione di funzioni, ma quello prospettato è un quadro ancora tutto da definire. Al momento, ciò che sembra risultare sicuro in una situazione di totale incertezza è il problema della mancanza di una legge *ad hoc* che sia in grado di dare certezza e garanzia ai cittadini che compongono le aree metropolitane. Si ritiene, quindi, importante ribadire quanto già in precedenza riferito dal Ministro La Loggia ovvero che, l'elaborazione del Testo unico non determinerà la soluzione di tutti i problemi legati alla vita degli Enti territoriali e soprattutto, pensare di pretendere delle soluzioni da un testo di compilazione non sarebbe né opportuno né legittimo, l'elaborazione normativa è compito che deve rimanere di stretta competenza del Parlamento nazionale.

Il senatore Dalì continua il suo intervento sottolineando con forza che le Comunità montane e le Unioni dei Comuni dovrebbero essere liberate dai confini territoriali che oggi li affliggono.



L'associazionismo intercomunale è sicuramente una delle principali risorse da incoraggiare e svincolare da laccioli, ma è altrettanto importante ricordare che questa operazione avrà ottime probabilità di riuscita solo se gli Enti Locali che compongono la Repubblica saranno in grado di interpretare le forme di associazionismo intercomunale in maniera flessibile, ovvero, non creando delle stratificazioni istituzionali. Gli Enti Locali chiedono la massima attenzione affinché sia evitata una possibile sovrapposizione di Unioni dei Comuni e di Comunità Montane che finirebbe con il prevaricare l'autonomia degli Enti locali e far perdere quel filo diretto che esiste fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa

In conclusione i principi che dovrebbero evincersi dalla modifica del TUEL sono:

- forte difesa dell'autonomia degli Enti Locali;
- garanzia e certezza di un impegno delle istituzioni centrali mirato a dare coesione all'ordinamento nazionale;
- rafforzamento del principio di leale collaborazione fra gli Enti territoriali e, soprattutto capacità di trovare strumenti adeguati per evitare conflitti istituzionali.

Un ulteriore obiettivo che oggi le istituzioni centrali si pongono, riguarda l'affermazione di un principio di sussidiarietà che non si sostanzia esclusivamente nell'esercizio del potere sostitutivo ma, miri ad alimentare un confronto costruttivo e continuo fra gli Enti Locali; che miri ad assicurare l'affermazione della sussidiarietà quale impegno a garantire la fruizione di servizi ottimali per i cittadini. Tutti gli Enti Locali devono essere messi nella condizione di avere a propria disposizione gli strumenti necessari, indispensabili per garantire l'esercizio di livelli ottimali dei servizi offerti sul territorio. Ma, per giungere ad una siffatta condizione, è indispensabile che le Autonomie territoriali si riuniscano intorno a Tavoli Tecnici alla ricerca di un confronto e di un bilanciamento degli interessi in gioco.

Il governo nel suo agire politico mira alla realizzazione di quanto fin qui esposto e per tal motivo ha, fra l'altro, riscritto con decreto legislativo i compiti degli uffici territoriali del governo inserendo per i prefetti il compito di attivare e favorire la buona riuscita dei suddetti Tavoli delle Autonomie.

Flessibilità e leale collaborazione, sono i principi da attuare per dare successo alla riforma e per garantire allo stesso tempo la sopravvivenza degli Enti locali; la riforma deve concretizzarsi alimentando e sostenendo la fantasia delle Autonomie territoriali, se così non avvenisse si rischierebbe di favorire la nascita di discrasie sul territorio nazionale.

1.3. *Ricognizione dei principi e decisioni della Corte costituzionale: quali possibili modifiche?* – Sen. ANDREA PASTORE.

L'intervento di A. Pastore si è concentrato sulle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale rispetto ai principi della riforma costituzionale del 2001 ed è stato introdotto da una serie di considerazioni preliminari. La riforma del Titolo V ha complicato oltremodo l'attività di Governo e quella del Parlamento, aumentando il «carico» dell'attività amministrativa, e delle determinazioni ed attuazioni delle politiche pubbliche a tutti i livelli di governo. La repentina approvazione in *extremis* della riforma nella passata legislatura non ha consentito di emanare le relative norme di attuazione e transitorie di cui

si avverte la mancanza. Nonostante ciò, però, non è mancato l’impegno governativo teso all’attuazione delle disposizioni costituzionali introdotte nel 2001 da una diversa maggioranza politica. Oltre alla legge n. 131/2003, nel novero dei provvedimenti attuativi della riforma, va, altresì, segnalata la recente approvazione in via definitiva della legge di riforma della legge “La Pergola” (legge 9 marzo 1989, n. 86)<sup>6</sup>, cioè la legge che rivoluziona le procedure di attuazione delle norme Comunitarie e la partecipazioni di Regioni ed Enti locali a tali procedimenti.

Rimangono, altresì, aperte numerose e notevoli questioni, non ultima quella richiamata anche nell’intervento di A. D’Alì della definizione ed istituzione delle Città metropolitane, oggetto sempre più misterioso e bisognoso di necessarie specificazioni a livello istituzionale. A. Pastore ricorda come nell’ambito della Commissione da lui presieduta in Senato, ci si sia «impantanati» dinnanzi al dubbio se dover considerare la Città metropolitana (ai sensi dell’art. 114 Cost.) come un ulteriore livello di governo, oppure come un ente locale che andasse a sostituire i Comuni e le Province in esso confluiti. Su questo punto si sta svolgendo, dunque, un confronto istituzionale dovuto, soprattutto, alla posizione assunta dai rappresentanti degli Enti locali che rivendicano le proprie prerogative.

Nel concentrarsi, invece, sulla “legge La Loggia”, non si può non affrontare il tema dell’abrogazione dei commi 4 e 5, dell’art. 1, disposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 280/2004. A parere del relatore Pastore la Consulta avrebbe forse eccessivamente enfatizzato le possibili conseguenze delle disposizioni presenti soprattutto nel comma 5, poiché l’intento originario del legislatore sarebbe stato esclusivamente quello di consentire il riordino di settori competenziali assai complessi, in cui possono desumersi potestà legislative di diversa collocazione nell’ambito dell’art. 117 Cost. Ciò riporta l’attenzione sull’impianto complessivo della legge n. 131/2003, in cui si dispone, oltre che della competenza legislativa Stato/Regioni, della potestà amministrativa dei soggetti indicati nell’art. 114 Cost., della partecipazione di questi alla produzione e ricezione del diritto Comunitario, dell’attività internazionale delle Regioni, dell’esercizio del potere di controllo della Corte dei Conti, dell’esercizio delle forme di potere sostitutivo statale *ex art.* 120 Cost., della rappresentanza dello Stato nei rapporti con le Autonomie, fino all’attuazione della riforma da parte delle Autonomie speciali. Tale legge è, dunque, una vera e propria sorta di “codice” estremamente complesso e articolato.

Anche se la Corte ha corretto l’art. 1 della legge, bisogna riconoscere come essa abbia accettato la possibilità che ci possano essere atti legislativi delegati con funzioni ricognitiva dei principi fondamentali<sup>7</sup>.

A. Pastore scorge nella riforma dell’attuale impianto del Titolo V, della Parte II della Costituzione (tuttora all’esame del Senato in seconda lettura – A.S. n. 2544-B), la possibilità di risolvere il contenzioso costituzionale che rischia di compromettere l’attuazione del federalismo. La presenza di elenchi con indicazioni testuali di materie all’interno dell’art.

---

<sup>6</sup> Testo dell’A.S. n. 2386, approvato in via definitiva al Senato il 19 gennaio 2005 ed in attesa di promulgazione.

<sup>7</sup> La Corte Cost. (sent. 28 luglio 2004, n. 280), ha infatti affermato che «in determinate circostanze, l’enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato senza ledere attribuzioni regionali (cfr. sentenza n. 359 del 1993 e anche n. 303 del 2003)».

117 Cost., determina una rigidità delle fonti che è sconosciuta negli altri ordinamenti federali che conoscono, invece, una clausola di flessibilità posta a garanzia del sistema. Nell'ordinamento italiano, come noto, tale clausola non è presente. Il tutto si complica ancor di più poiché, a parere del succitato relatore, alcune delle materie ricomprese nella competenza concorrente Stato/Regioni (art. 117, co. 3 Cost.) sarebbero *naturaliter* da riferirsi alla competenza esclusiva statale (si pensi alla produzione e trasporto nazionale dell'energia, alla materia infrastrutturale ed alle Comunicazioni, alle professioni). Prendendo proprio a termine di esempio tale ultimo settore, sarebbe impensabile «regionalizzare» professioni quali quelle dell'avvocato, dell'ingegnere, ecc.

Forse, dunque, alcune materie avrebbero abbisognato di una più puntuale specificazione dei diversi livelli di competenza, «spacchettando» la possibilità di intervento in relazione alla rilevanza stessa della materia.

Ancora in ordine alla *supremacy clause* di cui sopra, è da notare come ad essa potesse accostarsi, nel previgente ordinamento, il richiamo dell'interesse nazionale, contenuto nei «vecchi» articoli 117 e 127 della Costituzione. Come noto, nel novellato Titolo V è scomparso l'istituto dell'interesse nazionale, né esiste un richiamo analogo a quello contenuto negli statuti delle Autonomie speciali relativo al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, che consente di limitare la funzione legislativa delle Regioni. Ciò non ha impedito alla Corte costituzionale di «inventarsi» una clausola di flessibilità, di cui il sistema necessitava, esplicitando nella nota sentenza n. 303 del 2003 due elementi di flessibilità: la sussidiarietà prevista dagli artt. 118 e 120 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione che funge anche da limite a quelli che possono essere gli abusi del ricorso allo stesso principio di sussidiarietà. A. Pastore scorge nella determinazione della Consulta un indiretto richiamo quanto meno alle funzioni di garanzia dell'interesse nazionale nel prevedere le suddette norme di flessibilità. Tale interpretazione della Corte ha, dunque, sottolineato, l'assenza di clausole di salvaguardia della stabilità (e funzionalità) del sistema.

Ancora il Senatore sottolinea come se a livello di legislazione ordinaria con la "La Loggia" e con la "La Pergola bis" si sia raggiunto il massimo punto di attuazione del Titolo V (*federalismo fiscale a parte*, corsivo nostro), ci sia, forse il bisogno di una nuova riforma costituzionale. V'è anche, però, da sottolineare, come l'attuale maggioranza abbia deciso di confermare l'impianto della riforma del Titolo V, figlia della precedente compagine di maggioranza. Ciò poiché è necessario implementare i processi di definizione della sussidiarietà che necessitano di un adeguato sistema federale di base, e anche perché stravolgere nuovamente il sistema delle fonti e l'ordinamento istituzionale, avrebbe comportato il nascere di una nuova stagione di incertezza e controversie di cui il Paese, senz'altro, non ha bisogno. Tra i più rilevanti strumenti di miglioria contemplati dal ddl n. 2544-B all'esame del Senato si può rilevare quello disciplinante il fatto che il principio della sussidiarietà e quello della leale collaborazione vengano iscritti direttamente nell'art. 114 della Costituzione, che individua i soggetti della Repubblica (la sussidiarietà diventa omnicomprensiva con la leale collaborazione). Ciò consente di garantire una maggiore flessibilità nel riparto di competenze disegnato dall'art. 117 Cost.

Ma la riforma *de qua* prevede ulteriori interventi: la reintroduzione dell’interesse nazionale come valore specifico oggetto di tutela (ad integrazione dell’art. 127 della Costituzione), posto come limite all’esercizio della potestà legislativa delle Regioni; la modifica degli elenchi di materie inseriti nell’art. 117 Cost., soprattutto per superare le controversie che incontra la potestà concorrente (ad esempio le professioni intellettuali passerebbero alla competenza esclusiva dello Stato); la riforma del Senato in senso «federale», visto come luogo di rappresentanza nazionale del territorio delle Autonomie e di coordinamento di esse (l’art. 47 del ddl prevede l’introduzione di un nuovo articolo in Costituzione dove è stabilito che il Senato è luogo di coordinamento istituzionale dei soggetti protagonisti del sistema della Repubblica); viene costituzionalizzato il sistema delle competenze e viene ampliata la potestà legislativa di coordinamento.

A. Pastore sottolinea ancora come le norme del citato progetto di riforma non contrastano con le disposizioni della legge “La Loggia”, dunque, tutti i soggetti impegnati nella relativa attuazione possono continuare il proprio impegno evitando, in prospettiva della eventuale modifica costituzionale, di occuparsi di quelle materie che potranno essere oggetto di modifica (infrastrutture su tutte).

L’obiettivo finale è quello di poter realizzare un sistema normativo il meno complicato possibile.

#### 1.4. *La concertazione istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e i suoi riflessi sull’attuazione della legge La Loggia* – On. LEONARDO DOMENICI.

L. Domenici, nella sua nota, formula alcune riflessioni sull’attuazione della riforma del Titolo V e sulla concertazione istituzionale, ritenuti di fondamentale rilevanza per l’ANCI e per tutti i Comuni che rappresenta.

La riforma del Titolo V non è infatti che il punto di approdo di un lungo cammino che i Comuni in questi ultimi anni hanno percorso: un percorso costituito da profondi mutamenti normativi, politici, sociali ed economici che ne hanno trasformato il ruolo e il peso nel “sistema Paese”. Le tappe di questo percorso si possono così riassumere: elezione diretta del sindaco, leggi di decentramento amministrativo, avvio di un modello di *governance* imperniato sulla concertazione e sfociato nell’istituzione delle Conferenze per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali e, infine, la riforma del Titolo V della Costituzione che ha conferito al Comune in via definitiva un’autonoma soggettività politica, un’autonomia di carattere normativo, organizzativo, finanziario e fiscale e la titolarità generale della funzione amministrativa.

I Comuni italiani, mette in evidenza L. Domenici, hanno dimostrato di saper cogliere la sfida e di essere convinti nella validità dell’essenza del federalismo che significa realizzare un sistema che permetta di avvicinare i decisori al destinatario della decisione, un sistema che garantisca servizi migliori, maggiore efficienza, più partecipazione, più equità sociale, più coesione e, soprattutto, un sistema che migliori il funzionamento del Paese, che contribuisca a colmare i divari fra i territori, secondo un principio di solidarietà che è per l’ANCI irrinunciabile.

Se questa è la posizione dei Comuni, oggi – fa notare L. Domenici – si assiste su questi temi ad una fase di transizione caratterizzata da contraddizioni irrisolte e da passaggi incompiuti.

Sull’attuazione del Titolo V la legge La Loggia ha assegnato al Governo la delega per l’individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, per l’adeguamento della normativa statale in materia di Enti locali alla nuova cornice costituzionale e per l’istituzione delle Città metropolitane: su queste questioni, considerate tasselli fondamentali per ricomporre in un disegno armonico il quadro istituzionale, l’ANCI attende di vedere gli schemi di decreti legislativi in fase di preparazione.

Con l’individuazione delle funzioni fondamentali, vanno definiti i tratti essenziali del profilo funzionale dei Comuni; con la revisione del Testo Unico sugli Enti locali, si deve adeguare la normativa statale alla nuova filosofia costituzionale che mira alla valorizzazione della potestà statutaria e del potere regolamentare locale; con l’istituzione delle Città metropolitane va introdotto un modello politico-istituzionale in grado di fornire strumenti di governo adeguati alle grandi città, in modo da poter disporre di poteri, funzioni, sistemi relazionali, organizzazione differenziati rispetto a quelli tradizionali.

Sulla concertazione istituzionale, L. Domenici ribadisce la posizione espressa all’indomani dell’approvazione del disegno di legge di riforma costituzionale che ha previsto il riconoscimento costituzionale della sola Conferenza Stato-Regioni e in via indiretta delle altre Conferenze. La proposta di elevare al rango costituzionale l’istituto delle Conferenze è stata una richiesta dell’ANCI, fondata sulla convinzione che una delle carenze del Titolo V riformato derivasse proprio dalla mancanza di sedi e meccanismi in cui gli interessi dei livelli di governo potessero trovare giusta compensazione. La norma approvata, però, sembra aggravare lo stato di crisi delle relazioni istituzionali, in quanto sancisce un rapporto preferenziale fra lo Stato e le Regioni, escludendo gli altri livelli di governo sebbene pariorinati e spinge verso un modello di concertazione istituzionale che si fonda sulle regole della competizione.

Su questa scelta, l’ANCI invita Governo e Parlamento ad una nuova riflessione , dichiarandosi disponibile ad un confronto serio e concreto, nella speranza che si riesca a rilanciare un dialogo costruttivo su tempi e modi di attuazione della riforma del Titolo V e a porre le basi per un confronto interistituzionale sempre più proficuo e costruttivo.

#### *1.5 Il ruolo delle Province nell’attuazione della legge La Loggia – Dr. DAVIDE ZOGGIA.*

Il rappresentante dell’UPI, D. Zoggia, ha invitato a riflettere in merito al delicato momento storico-istituzionale che gli Enti locali stanno attraversando; è comprensibile come ogni modifica porti con se dei problemi, delle difficoltà di attuazione e di buona riuscita; come la modifica del Titolo V della Costituzione italiana anche la legge “La Loggia” ha alimentato non poche “questioni” di carattere politico.

L’ANCI e l’UPI sottolineano l’apertura da loro dimostrata nei confronti della legge n. 131 del 2003; questi, hanno scelto di impegnarsi assumendo un atteggiamento costruttivo e propositivo nei confronti delle istituzioni centrali; impegno che è stato da più parti riscontrato e apprezzato.

Come è noto, la riforma del 2001 è intervenuta a coronamento di un lungo e complesso processo di decentramento istituzionale, che ha avuto inizio con l’emanazione della legge n. 142 del 1990, con l’elezione diretta dei Presidenti delle Province, con la legge costituzionale n. 1 del 1999, fino a concludersi con l’emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V, della Seconda parte della Costituzione.

Le Province, dopo un lungo e complesso percorso, sono finalmente riuscite a ritagliarsi il giusto spazio a fronte del dibattito fra le forze politiche che per alcuni anni ne aveva minato l’esistenza; da rilevare, infatti, che tra gli anni 1990-1995 qualche dubbio in merito al ruolo delle Province nell’ambito della vita istituzionale del Paese è, probabilmente, sorto a tutti gli addetti ai lavori. Le Province continuavano a mantenere le funzioni tradizionali, le *c.d.* funzioni storiche ma soprattutto mantenevano una forte coesistenza con gli uffici prefettizi che finiva per creare alcune sovrapposizioni nei rapporti con i cittadini.

Dal 1995 in poi le cose sono andate modificandosi: si è data vita ad una riflessione ampia e complessa che ha portato alla definizione di un progressivo processo di decentramento politico ed istituzionale; è cominciata una nuova fase caratterizzata da tutta una serie di trasferimenti di funzioni che hanno dato avvio ad uno nuovo spirito, ad una nuova logica, a dei nuovi rapporti nei confronti dei cittadini ed in particolare dei servizi che a questi devono essere offerti.

Le istituzioni provinciali sono state caratterizzate da una profonda crescita che si è anche concretizzata in un aumento delle specifiche competenze professionali dei dipendenti provinciali; il numero di laureati è notevolmente aumentato, vi è stato forte spostamento delle risorse dalle spese di amministrazione alle spese di investimento. Dal 1999 al 2003 si è registrato un aumento delle entrate provinciali pari al 73 per cento, un aumento delle spese correnti di circa il 56 per cento, di quelle in conto capitale del 114 per cento; determinante, inoltre, è stata la capacità di crescita nell’ambito dell’innovazione organizzativa e tecnologica che ha trovato specifica concretezza negli investimenti delle Province e degli Enti locali in genere, finalizzati al finanziamento di progetti di *e-government*.

Oggi il nuovo ruolo delle Province, quale livello di governo di area vasta, è ormai riconosciuto dagli altri enti territoriali; ma ciò nonostante, non è possibile fare finta che non esistano importanti incognite legate al problema degli Statuti regionali e delle leggi di attuazione. A tal proposito, è necessario riscontrare, purtroppo, che l’azione delle Province sul territorio non è omogenea. Come noto, l’ordinamento italiano prevede che le Regioni legiferino e le Province diano attuazione alle norme prescritte, ma, purtroppo sempre più spesso accade che attraverso apposite deleghe le funzioni vengano mantenute a livello regionale; a tal proposito, emblematico è il caso delle materie relative alla formazione o all’urbanistica.

In questa sede, spesso è stato richiamato il principio di leale collaborazione fra i soggetti istituzionali: si deve sottolineare che anche le Province si ispirano a suddetto principio, hanno lavorato per garantire la massima efficienza ai cittadini e per migliorare la qualità dei servizi offerti; hanno puntato sulla capacità di innovazione e questo deve essere loro riconosciuto come un vero e proprio punto di forza; alla luce di ciò, rivendicano una maggiore autonomia normativa e organizzativa.

La preoccupazione delle Province italiane riguarda i ritardi relativi ai decreti attuativi ed all’elaborazione del Testo Unico degli Enti locali; si tenga conto, che proprio nelle prossime settimane si svolgerà, a questo proposito, un confronto serrato con le Autonomie locali; l’auspicio è quello di trovarsi di fronte all’avvenuta elaborazione di un testo snello contenente sia una serie di norme di principio valide per tutti, per le Province e per i Comuni, sia una serie di norme cedevoli che riconoscano una forte autonomia agli Enti locali; un testo che favorisca i Comuni di maggiore dimensione demografica, ma che sia allo stesso tempo, adattabile e flessibile anche per i Comuni minori. Solo così ci si troverà di fronte ad un testo capace di rispondere ed allo stesso tempo accogliere le istanze provenienti dai cittadini.

La speranza è che il novellato Testo Unico contenga l’individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali in maniera tale da offrire un quadro di riferimento nazionale certo a tutti i livelli di governo; chi ha elaborato il testo dovrà avere mirato a spostare la gran parte delle funzioni amministrative verso il basso, solo se così fosse si potrebbe affermare di avere puntato a consolidare per il Province il quadro delle competenze che deriva dalla legislazione regionale più avanzata; non è più possibile, infatti, far finta che non esista una siffatta realtà.

L’adeguamento del TUEL alle disposizioni della riforma del 2001, è ormai cosa imprescindibile al fine di valorizzare l’autonomia normativa, organizzativa, contabile di Comuni e Province; si consideri che la Costituzione prima e l’art. 4 della legge “La Loggia” poi, hanno riconosciuto una amplissima autonomia statutaria e regolamentare alle Province che deve necessariamente trovare conferma nella definizione del testo unico.

L’intervento non può tralasciare di soffermarsi sul problema riguardante le aree e le Città metropolitane. Ci si trova perfettamente d’accordo con quanti hanno affermato che riservare al Testo Unico la soluzione di questo complesso ed intricato problema non sarebbe un buon agire politico, sarebbe piuttosto auspicabile l’elaborazione di un testo legislativo *ad hoc*. A questo proposito si ritiene interessante sottolineare che l’opinione delle Province a riguardo non è quella della creazione di un nuovo livello istituzionale.

È del tutto evidente, infatti, che prevedere un nuovo livello di governo non sarebbe una buona idea; l’ipotesi più accreditata è quella di far corrispondere la città metropolitana alla Provincia. Ma si badi bene, ciò non significa la richiesta di scioglimento del Comune capoluogo, vuol dire, piuttosto, scegliere di discorrere non cominciando dal problema relativo all’assetto istituzionale ma riflettere in termini di servizi, di necessità e quindi, di efficienza nel soddisfacimento delle richieste provenienti dai cittadini.

Come si comprende, le città sono diverse fra loro e diverse sono inevitabilmente le esigenze che le caratterizzano, è per tali motivi che bisogna essere capaci di elaborare un Testo Unico per gli Enti locali che sia in grado di offrire quei meccanismi capaci di favorire una reale integrazione fra le politiche dei Comuni capoluogo, delle Province e delle Città metropolitane.

Bisogna puntare a costruire un vero dialogo fra gli attori politici per superare gli steccati che si sono andati creando nel corso degli anni ormai trascorsi.

In conclusione l’auspicio che l’UPI lancia è quello di favorire l’attuazione della legge “La Loggia” in maniera più veloce possibile.

1.6 *La ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente* – Avv. ANTONIO TALLARIDA.

A. Tallarida introduce il suo intervento riprendendo le parole di Domenici relativamente al lungo cammino che le istituzioni hanno percorso fino a giungere alla emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001; egli invita tutti a riflettere sulle importanti novità che le recenti modifiche costituzionali hanno introdotto nel nostro ordinamento ma, soprattutto, sulle possibili interpretazioni che di queste nuove statuizioni si daranno in fase di attuazione.

A questo proposito, alcuni esempi potrebbero riguardare le modifiche introdotte all’art. 114 della Costituzione, che sancisce il principio della pari ordinazione degli Enti che compongono la Repubblica e che spesso è stato interpretato come affermazione di un principio di uguaglianza fra enti territoriali, ma che in realtà così non è: la pari ordinazione, infatti, non va intesa come uguaglianza *tout cours* dal momento che ogni realtà istituzionale ha delle specificità che rappresenta limitatamente alla propria sfera di competenza.

Un esempio illuminante, a questo riguardo, è rappresentato dalle importanti novità introdotte nell’ambito della distribuzione delle competenze legislative che aprono uno scenario che evidenzia profonde diversità rispetto agli assetti istituzionali del passato. A tal proposito, si sottolinea che la riforma del Titolo V della Costituzione ha confermato la competenza legislativa concorrente ma con peculiarità completamente differenti rispetto alle precedenti disposizioni e, non solo per ciò che concerne la diversa attribuzione di materie.

Anche il problema legato all’individuazione dei principi fondamentali pone rilevanti differenze rispetto agli anni trascorsi; i principi fondamentali, infatti, erano prima un limite alla legislazione regionale mentre oggi si discute piuttosto di riserva allo Stato nella determinazione dei principi fondamentali; questi, nell’ordinamento odierno, come già precisato dalla stessa Corte costituzionale, devono essere considerati come dei veri e propri criteri generali cui la legislazione regionale deve ispirarsi.

Assolutamente innovativo rispetto al vecchio ordinamento è l’art. 117 della Costituzione che, in attuazione del principio di competenza residuale, statuisce l’introduzione nell’ordinamento italiano della competenza legislativa esclusiva delle Regioni; ne consegue che, mentre prima era legittimo che lo Stato legiferasse, in assenza di apposita legislazione, anche in via di dettaglio in materie di competenza concorrente, oggi questo non può più accadere.

Alla luce di queste importanti novità, risulta sufficientemente chiara la necessità di affrontare queste problematiche con un approccio del tutto nuovo e la legge La Loggia ha compiuto in questo senso dei notevoli sforzi. Si è, infatti, cercato di avviare momenti di concertazione e, in alcuni casi, anche di sintesi fra le Autonomie locali; si è poi puntato al rafforzamento e alla diffusione delle c.d. “intese deboli”, cercando di favorire il ricorso alla legislazione concordata finalizzata ad arrivare a una collaborazione fattiva nell’ambito delle rispettive competenze; infine, si è cercato di valorizzare l’idea del c.d. “controllo collaborativo” da parte delle sezioni della Corte dei Conti. Si è, in definitiva, puntato a



ricercare metodi nuovi, soluzioni in grado di adattarsi ad una realtà istituzionale in trasformazione.

Come ormai più volte ribadito dagli interventi precedenti, l'art. 1 della legge 131 del 2003 ha, fra l'altro, fatto emergere la questione relativa all'opera di ricognizione dei principi fondamentali e, a tal proposito, ha introdotto la c.d. legge di ricognizione, suscitando non poche perplessità e polemiche fra i costituzionalisti.

L'obiettivo era quello di tentare un'opera di estrapolazione dalla legislazione statale di tutta una serie di principi comuni e condivisi, cui la legislazione regionale, a sua volta, avrebbe dovuto ispirarsi. La Corte costituzionale con l'emanazione della sentenza n. 280 del 2004 ha affrontato l'argomento esprimendosi, a detta di A. Tallarida, in maniera non del tutto condivisibile: la stessa, infatti, aveva già in precedenza ammesso la possibilità di operare una ricognizione dei principi attraverso la legge delega e quindi con questa pronuncia ha svuotato il senso di quella precedente, sostenendo che non vi è alcuna necessità di ricercare i suddetti criteri, in quanto questi non costituiscono il parametro della legislazione.

La Consulta si sofferma, inoltre, sulle modalità dell'opera di ricognizione e, a questo proposito, risulta importante rilevare la differenza sostanziale fra l'opera meramente ricognitiva caratterizzante i Testi Unici e l'opera di estrapolazione ed interpretazione dei principi fondamentali cui si sarebbe dovuto arrivare tramite apposita legge delega.

È importante rilevare che la definizione dei principi è una necessità nuova, dettata dall'esigenza di offrire al legislatore regionale un testo ricognitivo dei principi fondamentali in grado di guidarlo nella compilazione dei testi legislativi. È bene sottolineare che l'opera di ricognizione dei principi fondamentali svolta dal governo in materia di professioni è quasi completata.

A. Tallarida lancia l'idea secondo la quale anche la definizione della competenza costituisce un principio, se per principio si intende, come ha affermato la stessa Consulta, un criterio direttivo per la legislazione.

Ad oggi, i decreti legislativi in via di definizione, oltre a quello sulle professioni, sono: sostegno all'innovazione, al governo del territorio, alle banche regionali, ai rapporti con l'Unione europea ed al commercio con l'estero, mentre quelli relativi alla materia istruzione e salute, nonostante siano già sostanzialmente compiuti, si è deciso di tralasciarli in quanto maggiormente "toccati" rispetto agli altri dalla riforma *in itinere*.

1.7 *Il conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.* – Dr.ssa CATERINA CITTADINO.

C. Cittadino ha introdotto il suo intervento puntualizzando come ogni percorso, ogni processo storico di decentramento caratterizzi un momento di crescita per le istituzioni, in quanto il trasferimento delle funzioni risulta determinante per il modo di essere "Stato", di fare "amministrazione pubblica".

Il d.lgs. n. 616 del 1977 è stato, da un punto di vista politico, un atto estremamente importante perché ha delineato in maniera piuttosto definita un nuovo ruolo per le Regioni, le Province ed i Comuni quali enti veri erogatori di servizi. A circa venti anni di distanza, con l'emanazione della legge n. 59 del 1997, è stato compiuto un nuovo

decentramento amministrativo caratterizzato da un ampio trasferimento di funzioni dal centro verso la periferia. Con l’approvazione di suddetta legge è cambiata l’idea dello Stato e sono stati affermati, per la prima volta, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nello svolgimento delle funzioni amministrative. È l’affermazione dell’idea di uno Stato che cambia ancor prima di una amministrazione che si trasforma. È necessario rilevare che i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono stati enunciati ma non hanno trovato una effettiva concretizzazione nelle fasi di devoluzione.

Anche la legge n. 59, seppur in maniera più ridotta rispetto al d.lgs. n. 616 del 1977, ha mantenuto la logica del “ritaglio” fra Stato ed Autonomie conseguente, probabilmente, all’impostazione della Seconda Parte della Costituzione che non consentiva degli ulteriori trasferimenti. È da rilevare, comunque, che nel complesso l’impianto della riforma del Titolo V della Carta Fondamentale avvenuto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha fatto suoi i principi contenuti nelle leggi Bassanini.

L’attenzione si è poi soffermata sul metodo scelto per la realizzazione dei processi di riforma.

Con la legge “La Loggia”, per esempio, si è preferito non prevedere deleghe per l’individuazione delle funzioni amministrative da trasferire, ma a tal proposito, sembra possibile ritenere che tale scelta abbia avuto come presupposto una sopravvalutazione, da parte degli addetti ai lavori, dell’art. 117 della Costituzione sotto il profilo della capacità di determinare con esattezza i singoli settori e materie.

La Corte costituzionale con la pronuncia n. 303 del 2003 ha richiamato l’attenzione sull’attuazione del principio di sussidiarietà, ed in quell’occasione ha statuito che il parallelismo delle funzioni, ritenuto dalla dottrina definitivamente soppresso, rivive al fine di garantire l’unitarietà dell’azione amministrativa.

Fra le tante attività che in circa un anno di lavoro l’Ufficio per il federalismo amministrativo ha compiuto, certamente di assoluto rilievo è stata l’opera di mappatura delle funzioni amministrative compiuta attraverso la lettura del bilancio dello Stato; successivamente, si è dato avvio al lavoro di concertazione attraverso la composizione di tavoli tecnici che vanno progressivamente aumentando di numero. Ad oggi, l’attività è a pieno regime per le seguenti materie: agricoltura, trasporti, sanità, artigianato, fiere e mercati, energia e turismo, inseriti tutti in tavoli aperti.

Se si volesse azzardare un’opera di valutazione della riuscita del federalismo amministrativo delle leggi Bassanini, si dovrebbe certamente ammettere, come in precedenza affermato, che l’attuazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza, visti come livelli ottimali di esercizio delle funzioni, non hanno avuto uno straordinario successo (catasto *docet*);

L’auspicio dell’Ufficio diretto da C. Cittadino è che il federalismo amministrativo derivante dalla riforma del Titolo V, ancora *in itinere*, abbia qualche elemento di riuscita in più, e al fine di ottenere un maggiore successo bisognerà valutare l’opportunità di introdurre per le funzioni complesse la possibilità per gli enti locali di procedere all’attuazione tramite un procedimento flessibile. A questo riguardo, illuminante potrebbe essere la riforma francese che ha previsto, fra l’altro, l’introduzione della sperimentazione nell’ambito del processo di attuazione del decentramento amministrativo.

Si potrebbe ipotizzare, anche in Italia, l'avvio di un nuovo concetto di decentramento amministrativo caratterizzato da sperimentazioni che coinvolgano i Comuni disponibili; fra le possibili ipotesi si segnala l'idea di realizzare dei procedimenti temporalizzati, delle modularizzazioni di funzioni, ovvero scegliere di devolvere solo uno o più moduli di una funzione per poi giungere progressivamente al trasferimento dell'intera funzione, stabilire una temporalizzazione del procedimento di conferimento affinché gli enti locali siano messi gradualmente nella condizione di adeguarsi per uno svolgimento ottimale delle funzioni di loro spettanza.

Quella sopra descritta potrebbe essere una maniera nuova di intendere e realizzare concretamente i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; questa idea si basa sulla principale ratio del concetto di decentramento, inteso come conferimento che mira a migliorare l'amministrazione pubblica e, soprattutto, desidera ottimizzare i servizi offerti ai propri cittadini.

Altra importante peculiarità del nuovo processo di riforma dovrebbe essere un reale mutamento dell'idea della concertazione.

È importante rilevare che nell'ambito della concertazione si ravvisa un mutamento del clima, non tanto da parte dello Stato centrale (sempre teso a mantenere le proprie funzioni), ma da parte delle Autonomie locali che lamentano una eccessiva limitazione delle risorse; esse faticano ad avere mezzi e finanziamenti per i trasferimenti che sono già avvenuti, e dimostrano per tale motivo grande cautela nel recepimento di nuove funzioni.

C. Cittadino si sofferma in merito alla competenza dello Stato per quanto concerne l'individuazione delle funzioni fondamentali. A questo riguardo, ritiene estremamente preoccupante lo “spezzettamento” del procedimento di trasferimento dei beni e delle risorse fra due organi, ovvero la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministro dell'Interno; i due organi necessitano di continui collegamenti e raccordi.

Per quanto riguarda lo schema di modifica del Testo Unico degli Enti locali, si evidenzia come da una sommaria lettura della bozza di modifica del TUEL, si evincano novità rispetto all'attuale assetto di competenze, in alcuni casi estensioni in altre restrizioni delle funzioni. Anche alla luce di una buona riuscita del Testo Unico degli Enti locali si invitano tutti i soggetti interessati a lavorare attivamente per rafforzare i meccanismi di concertazione; meccanismi che all'indomani dell'approvazione del TUEL dovrebbero essere adottati Regione per Regione, perché solo così potranno essere tutelate le peculiarità, le caratteristiche specifiche.

È necessario, da parte dello Stato, far partire un nuovo confronto con il mondo delle Autonomie per cercare un accordo sui criteri da utilizzare per i trasferimenti e per definire le risorse a ciò necessarie. Occorre ancora stabilire modelli di concertazione, al fine di consentire un assetto organico ed equilibrato delle funzioni amministrative, non solo per i nuovi trasferimenti ma anche per quelli già attuati. Si auspica che da ognuna delle parti coinvolte sia dimostrato un atteggiamento favorevole improntato alla leale collaborazione ed all'affermazione della c.d. “società delle esperienze” concetto che si attaglia bene non solo all'Italia ma al mondo intero.

A seguito di queste riflessioni sono nati alcuni progetti a cura dell'Ufficio per il federalismo amministrativo: “Federalismo in rete”, progetto volto a costruire una banca

dati utile a monitorare i processi di riforma, e il progetto “Funzioniamo” volto a concordare con le autonomie un sistema di supporto organizzativo da attivare contestualmente al trasferimento delle funzioni.

La preoccupazione degli addetti ai lavori ed in particolare del predetto Ufficio è che possa verificarsi quanto prospettato dal Prof. Pitruzzella, ovvero quello che egli ha definito il c.d. “federalismo per abbandono”, che può comportare l’abbandono della stessa idea di federalismo che – si ricorda - ha radici molto lontane nella storia del nostro Paese. Come risulta chiaro, l’obiettivo che il legislatore costituzionale del 2001 si era prefisso non era certamente questo, è ora compito delle istituzioni cercare di dare concreta attuazione al decentramento disposto dal novellato Titolo V della Costituzione.

*Intervento Prof. V. Cerulli Irelli*

A conclusione dei lavori della prima sessione del convegno è intervenuto il Prof. V. Cerulli Irelli, ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma “La Sapienza”. L’accademico ha evidenziato come dopo due anni e mezzo dalla riforma realizzata dalla legge cost. n. 3 del 2001, si debba prendere atto che le scelte allora fatte siano da considerarsi oramai consolidate, parte integrante del sistema costituzionale, seppur adeguatamente integrate dalle interpretazioni fornite dalla Corte costituzionale.

La legge di riforma *in itinere* (A.S. n. 2544-B) si prefigge di modificare sostanzialmente lo *status quo*. Più che di “riforme delle riforme” sarebbe, forse, il caso di concentrarsi sull’effettiva attuazione del sistema tuttora vigente.

Improcrastinabile risulta essere la definizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente (disegni di legge di ricognizione da far approvare nelle aule parlamentari, dato che il procedimento descritto dalla “La Loggia” fa sorgere alcune perplessità di ordine costituzionale).

Non trascurabile, come emerso nel corso del dibattito, è, altresì, la definizione del ruolo che dovranno svolgere le Città metropolitane, caratterizzazione istituzionale che dovrà essere definita in ambito politico. A tal proposito, V. Cerulli Irelli, chiarisce come nella sua veste di relatore della legge costituzionale n. 3 del 2001, avesse tenuto particolarmente a sostenere l’alternatività tra la Provincia e la Città metropolitana. Non si avrebbe, infatti, da dubitare che quest’ultima non costituisca un ulteriore livello di governo, ma ove istituita, va a sostituire la Provincia, ed i Comuni in essa ricompresi divengono Municipi del nuovo soggetto istituzionale.

Volgendo l’attenzione alla nuova disciplina della finanza pubblica, v’è da confermare ulteriormente come ciò non significhi semplice trasferimento di risorse dal centro alla periferia. Secondo l’art. 119 della Costituzione il nuovo assetto delle funzioni pubbliche si regge sull’autofinanziamento degli enti territoriali attraverso tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi. Il cittadino deve poter esser certo di quale soggetto gestisce le finanze pubbliche, per poter controllarne l’operato. A tal proposito, estremamente rilevante risulta essere il problema della perequazione delle risorse tra le differenti Regioni.

Riprendendo il discorso di C. Cittadino sostiene che vecchi e nuovi trasferimenti delle funzioni e delle relative risorse devono trovare adeguata collocazione nel sistema nel

rispetto dei principi cardine della differenziazione e dell'adeguatezza. È basilare prevedere dei meccanismi di differenziazione per dar modo a tutte le realtà territoriali di partecipare attivamente alla definizione del nuovo sistema istituzionale. Non si può ancora considerare come entità omogenee enti differenti tra loro come le Province e i Comuni. La stessa Costituzione non prevede che l'equiparazione formale di Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Stato, mentre deve poter esserci una differenziazione sostanziale tarata sulle effettive capacità dei diversi enti. A riguardo maggiore spazio dovrebbe essere riservato all'associazionismo comunale.

#### PARTE II – 25 gennaio, sessione pomeridiana

Il carattere «aperto» del seminario è stato più volte sottolineato dai relatori che hanno invitato gli intervenuti a partecipare al dibattito in relazione alle questioni emerse durante la presentazione dei diversi contributi.

Ha approfittato di tale possibilità G. Vitaletti, presidente dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale<sup>8</sup>, che ha voluto effettuare alcune puntualizzazioni. Nonostante il fatto che spesso una Commissione governativa lavori senza avere la ribalta mediatica che in altri contesti viene riservata alla politica in generale, ed atteso anche il complesso tecnicismo delle questioni trattate dall'Alta Commissione per il federalismo fiscale, ciò non significa che lo stato di avanzamento dei lavori della stessa possa definirsi deficitario o, addirittura, come affermato da alcuno, ci si trovi dinnanzi ad un organo inoperante. Ne sono la riprova gli atti pubblicati sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>9</sup> e la necessità di prevedere una proroga dei lavori della Commissione che nello scorso mese di settembre 2004 è giunta alla stesura di una prima bozza della relazione finale. Il federalismo fiscale è importante ma, proprio per la complessità dei temi in esso insiti, difficilmente trova spazio nelle prime pagine dei quotidiani. È da sottolineare, altresì, che per addivenire ad un sistema tributario effettivamente decentrato, sia impensabile continuare a prevedere scenari che implicino una riforma del sistema finanziario e tributario impiantata sulla struttura disegnata dai provvedimenti legislativi degli anni settanta improntati su di un forte accentramento della finanza pubblica. È necessario fare «un salto» verso nuove forme di imposizione e di gestione della finanza pubblica, dopo trent'anni di centralismo delle spese e del fisco bisogna «rompere» con il modello accentrato e proseguire sull'inversione di tendenza degli anni novanta. L'opzione continuista deve poter avere almeno un'ipotesi di discontinuità con il passato.

#### 2.1. *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nell'attuazione del federalismo fiscale* – Prof. GIAMPAOLO LADU.

Il fondamentale processo di armonizzazione dei bilanci è stato oggetto della relazione tenuta di G. Ladu che ha sottolineato (e ribadito) la necessità di una radicale riforma del sistema tributario che possa fungere da «volano» all'attuazione del federalismo fiscale.

---

<sup>8</sup> Istituita con dPCM 9 aprile 2003 (pubblicato nella Gazz. Uff. 23 giugno 2003, n. 143).

<sup>9</sup> V. <http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/>.

Sarebbe necessario, *in primis*, semplificare il sistema della finanza pubblica italiana e renderlo comprensibile ad ogni membro del Parlamento italiano. Come già affermato da Thomas Jefferson, nel lontano 1802, v'è realizzata una semplificazione delle forme contabili, attraverso la quale poter tracciare una linea guida, tale che si possa rendere la finanza pubblica chiara ed intelligibile come i libri aziendali, al fine di consentire a qualsiasi persona di poter verificare eventuali abusi, disfunzioni e sprechi, ed effettuare adeguati controlli sulla gestione della «cosa pubblica».

Si ha, invece, ancor oggi, a che fare con un sistema di contabilità pubblica assolutamente inadeguato, non all'altezza dei compiti di uno stato moderno e, senz'altro, non adeguato alla realizzazione della riforma costituzionale del 2001. Sembrano, ancor oggi, estremamente attuali le affermazioni formulate da M.S. Giannini, cinquant'anni or sono, il quale sosteneva la «stupidità» delle norme di contabilità «che ci governano».

La complessità degli apparati pubblici contemporanei, invece, che si articolano su più livelli di governo (si pensi alle forme di Stato federale) hanno comportato un forte aumento della crescita del settore pubblico, a fronte della quale la Scienza dell'amministrazione ha registrato una forte attività pervasiva del Governo, ma soprattutto della Pubblica Amministrazione, proprio nel canale della spesa pubblica, e questo rischia di alterare anche gli equilibri del processo politico. Sembrerebbe, addirittura, che il Governo stesso abbia profonde difficoltà nel gestire i flussi della finanza pubblica, in virtù della considerazione che il monopolio delle informazioni di tali flussi è fondamentalmente nelle mani degli alti apparati burocratici più che in quelle della politica. Gli amministratori di vertice divengono veri e propri *policies decision makers* andandosi a sostituire ai titolari delle scelte politiche.

Non v'è dubbio, dunque, come necessitino processi di armonizzazione e coordinamento dei conti pubblici (come, peraltro, previsto in Costituzione), soprattutto in quello che aspira a divenire uno Stato federale. Ancora una citazione datata addirittura 1867 può aiutare a cogliere la necessità di riformare il sistema della contabilità pubblica. Sir Walter Bagehot, nella sua *The English Constitution*, affermava, infatti, come il sistema federale sia un sistema raro poiché necessita di numerose condizioni difficilmente verificabili preliminarmente, e poiché esso è un sistema estremamente costoso. La trasformazione della forma di Stato italiana necessita, perciò, di una riflessione fondata sulla valutazione dei costi che comporta tale trasformazione.

Si pensi, ad esempio, al sistema informativo per le operazioni degli enti pubblici (SIOPE), già in funzione per lo Stato e per il suo tesoriere, la Banca d'Italia. Questo sistema consente quotidianamente alla Banca d'Italia di informare il Ministero dell'economia e delle finanze sullo stato delle entrate e delle uscite pubbliche (la situazione di cassa giornaliera). A partire dal 2005, tale sistema dovrà essere gradualmente esteso a tutto il resto degli enti pubblici, sino a coinvolgere tutti e quattrocento i tesoriери, compresi quelli di Regioni, Enti locali ed Autonomie funzionali, poiché, ovviamente, in un sistema federale gran parte delle risorse economiche pubbliche sono gestite dagli enti territoriali, ma l'impiego e l'acquisizione di tali risorse rilevano anche in prospettiva europea (rispetto dei parametri del Trattato di Maastricht e della Costituzione europea)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/1-Nuovi-Pr/Siope/index.asp>: «il progetto SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici) è destinato a rilevare ed elaborare informazioni delle riscossioni e dei pagamenti delle

Tale rilevazione fornisce una situazione, in tempo reale, dei flussi di cassa e, in prospettiva, di quelli di competenza e consente, altresì, la possibilità di un confronto tra i singoli enti al fine di poter prevedere e tarare eventuali interventi correttivi. È un primo modo per viaggiare verso l'armonizzazione dei conti pubblici grazie alla disponibilità di dati attendibili e tempestivi (soprattutto in chiave di spesa pubblica). Occorre, dunque, garantire l'equilibrio del sistema federale.

È necessario ricercare un certo grado di compatibilità tra l'interdipendenza e la diversità, cioè tra le esigenze dello Stato centrale e quelle delle diverse Autonomie territoriali. Questo, però, non è agevole, atteso il grado di estrema fragilità che si riscontra nel federalismo fiscale. Il federalismo, come affermato da una parte della dottrina, potrebbe non considerarsi, infatti, come una forma di Stato, ma un processo in continua evoluzione e ridefinizione, proprio perché è necessario continuamente ponderare interventi che salvaguardino le esigenze del centro e quelle delle Autonomie (fare sistema ma, nel contempo, valorizzare le diversità).

Vi è dunque, l'esigenza di governare l'indissolubile contaminazione tra la finanza e l'amministrazione per garantire la legalità. Ricordando ancora il pensiero di M.S. Giannini, G. Ladu, sottolinea come non si possa prescindere dal coniugare la legalità con l'efficienza.

Bisogna implementare la trasformazione degli strumenti contabili in strumenti di vera e propria realizzazione delle *policies*, e ciò per ciascun livello di governo. È, dunque, importante comprendere l'importanza della finanza per l'amministrazione anche, e soprattutto, al fine di garantire l'effettivo esercizio delle funzioni («in principio sono le funzioni», come, ancora una volta, affermato da M.S. Giannini); preliminarmente vanno calibrate le risorse relativamente alla fase organizzativa della Pubblica Amministrazione (risorse che permettono l'esercizio delle funzioni).

Cesare Cagli, ottant'anni indietro, affermava che «i conti vivono senza l'amministrazione e l'amministrazione senza i conti», per sottolineare come un'amministrazione ben organizzata si riscontri in un sistema dove le funzioni sono definite «nitidamente» ed attribuite a precisi livelli di governo, e devono essere, però, anche sorrette da adeguate risorse che ne consentano l'esercizio.

Ancora alcune riflessioni possono riferirsi ai grandi problemi del sistema italiano. Occorre rilevare, come già peraltro ampiamente segnalato, che la riforma costituzionale del 2001 sarà scritta dalla Corte costituzionale non meno che dal legislatore costituente. Anzi, ci si trova spesso dinnanzi ad interpretazioni della Consulta che «plasmano» e «delimitano» alcuni ambiti della riforma stessa. Ad esempio, se si fa riferimento ai due grandi elementi della finanza pubblica, cioè entrate e spese, sistema tributario e bilancio, fondamentale appare la sentenza 26 gennaio 2004, n. 37, che va a condizionare l'intera architettura impositiva dei singoli livelli di governo ed anche in termini di riparto delle risorse. La Corte, infatti, in linea con la sua precedente giurisprudenza, ha assunto una posizione forse

---

Amministrazioni pubbliche senza incidere sui diversi sistemi di bilancio adottati dagli enti. Esso trae origine dall'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 il quale, per garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea, dispone che siano codificati in modo uniforme gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche. Tale codifica è uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche, dallo Stato agli Enti locali. Le operazioni effettuate dai tesorieri o cassieri degli enti ovvero dagli uffici postali potranno avere corso solo se conterranno la codifica richiesta».

anche eccessivamente restrittiva in tema di autonomia impositiva, fornendo una lettura del nuovo sistema costituzionale in cui gli enti territoriali sono fortemente condizionati dai principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Vi è, forse, una concezione ancora eccessivamente “centralistica” che pare assumere la Consulta in materia tributaria, dove la stessa, ad esempio, insiste che «non è ammissibile in materia tributaria una piena esplicazione delle potestà regionali e autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale». È comprensibile l'esigenza di «fare sistema», ma tali orientamenti rischiano di comprimere oltremodo le prerogative delle Autonomie territoriali. Tali orientamenti erano già emersi nelle sentenze nn. 296, 297, 311 del 2003 della Corte costituzionale. È pur vero che la Consulta ha, altresì, ammonito che non è possibile procedere in senso inverso per il legislatore nazionale ma, comunque, il «blocco» imposto al legislatore regionale in attesa della necessaria legislazione statale di coordinamento appare eccessivamente penalizzante, «il legislatore statale dovrà non solo fissare i principi a cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva rispettivamente di Stato, Regioni ed Enti locali».

Tale lettura appare ancor più restrittiva ove si consideri l'ampio potere di coordinamento in materia finanziaria riconosciuto dalla Corte al Governo.

Il d. lgs. n. 56/2000, emanato ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, appare, oramai, alla luce della successiva riforma costituzionale intervenuta nel 2001, ampiamente inadeguato, poiché necessita di interventi correttivi che «ridisegnino» le linee dei principi perequativi in esso contenuti.

In tema di finanza locale assai rilevante è il tema del ricorso al mercato dei capitali da parte degli Enti locali (problematica che ha destato la massima attenzione del Ministero dell'economia e delle finanze soprattutto in materia di “finanza creativa”). Fino ai tempi recenti non esisteva una norma che disciplinasse l'accesso degli Enti locali al mercato dei capitali, che si sono imbattuti, indiscriminatamente, in operazioni finanziarie varie. Oggi, tali interventi, sono disciplinati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 389 del 2003<sup>11</sup>, che fissa alcuni paletti minimi. Anche in tal caso la Consulta ha riconosciuto allo Stato il potere di intervenire per limitare gli spazi di autonomia degli enti territoriali.

È, ancora, da sottolineare come, nonostante la riforma “Ciampi” del 1994, oggi tutto il sistema di procedura e di struttura del bilancio dello Stato debba essere necessariamente ripensato. Il pensiero va alle sessioni di bilancio «fiume» di cui si fa carico il Parlamento, in cui anche per quattro mesi è soggiogato dal peso di farraginose procedure di approvazione. La riforma dovrebbe essere coordinata con quella dei bilanci regionali e locali. Bisogna chiarire, ad esempio, se il bilancio è emendabile oppure deve diventare inemendabile. La Commissione bicamerale “D'Alema” si era orientata per una inemendabilità del bilancio: a fronte di un veto del Governo il Parlamento poteva imporre modificazioni soltanto

---

<sup>11</sup> DM 1 dicembre 2003, n. 389 “Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte delle province, dei comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate, nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 41, comma 1, della L. 28 dicembre 2001, n. 448 “ (pubblicato nella Gazz. Uff. 4 febbraio 2004, n. 28).



attraverso maggioranze qualificate. In Gran Bretagna il bilancio è sostanzialmente inemendabile; in Francia, di fronte al veto del Governo, gli emendamenti ritenuti incompatibili con la politica economica nazionale decadono; nella Germania federale, contro il parere del Ministro delle finanze il bilancio diventa inemendabile. È opportuno ricordare che Einaudi, in Assemblea costituente, propose l'adozione del modello britannico, ma non fu ascoltato.

Oggi è necessario imporre quantomeno una riflessione su tali temi, perché appare chiaro come ci sia l'esigenza di poter contare su di un sistema di contabilità più armonizzabile e più coordinabile.

Alla relazione tenuta da G. Ladu ha fatto seguito una breve replica di S. Piana, il quale ha sottolineato come la gestione delle risorse pubbliche, con l'approvazione del d. lgs. 29/1993 prima e del d. lgs. n. 165/2001 poi, sia divenuta una vera e propria «gestione separata», in cui all'indirizzo politico ed alla programmazione dell'attribuzione di esse faccia seguito l'intervento gestionale riservato ai dirigenti. Proprio a questi ultimi, forse, potrebbe muoversi la critica di non aver completamente applicato il meccanismo previsto dal d. lgs. n. 286/1999, che introduce il meccanismo della direttiva, e che consente di avere un nuovo tipo di dirigenza alla quale è riconosciuto un potere di intervento legato alla stima dei costi e non più «ingessato» dalle rigide procedure amministrative.

In tutti i sistemi, in tutti gli Stati, appare oramai evidente come le risorse stanziare a monte non risultino mai essere sufficienti a coprire tutti gli interventi programmati e come sia sempre più necessario operare delle scelte, e tali scelte devono essere fatte dal politico e non possono essere operate dalla burocrazia.

## *2.2. Attuazione delle riforme e individuazione delle risorse – Dr. EDORARDO GRISOLIA.*

Se il contributo della relazione di G. Ladu è risultato essere maggiormente improntato nell'ottica di un ripensamento della disciplina della finanza pubblica, quello di E. Grisolia ha affrontato più decisamente il tema dell'individuazione delle risorse necessarie all'effettiva attuazione della riforma, attraverso l'applicazione dell'art. 119 della Costituzione che riconosce autonomia di entrata e di spesa da parte di Regioni ed Enti locali, nel rispetto del principio che le entrate ordinarie devono integralmente finanziare le funzioni normali degli enti territoriali.

Per pervenire all'individuazione ed al reperimento delle risorse, l'art. 7 della legge n. 131/2003 prevede un percorso in cui debbano essere perfezionati degli accordi tra cento e periferia per l'individuazione delle funzioni e la connessa quantificazione delle risorse, che questi accordi debbano essere recepiti in appositi disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale e che queste quantificazioni ed individuazioni possano essere anche eventualmente anticipatamente effettuate, rispetto ai provvedimenti legislativi, a mezzo di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Come già sottolineato è, però, preliminare all'individuazione delle risorse la definizione delle funzioni amministrative che si deve andare a finanziare. Atteso, dunque, che la Costituzione contiene dei principi che devono essere dal legislatore effettivamente

esplicitati in leggi ordinarie, ci si può dirigere nel senso di un federalismo più o meno radicale.

Preliminare alla quantificazione delle risorse deve essere l'applicazione del livello di sussidiarietà; in funzione del livello di sussidiarietà dovrà essere modulato l'assetto tributario delle Autonomie territoriali. Altra doveroso aspetto preliminare da segnalare è quello relativo alla definizione dell'ambito soggettivo degli interventi, ad esempio se e con quale grado di coinvolgimento debbano essere interessate le Autonomie speciali.

Il problema fondamentale consiste, perciò, nell'individuazione e quantificazione delle risorse e nella relativa modalità di finanziamento.

Per ciò che concerne la quantificazione si deve sottolineare, come accennato in premessa, che l'Ufficio per il federalismo amministrativo ha avviato dei tavoli tecnici ai quali partecipano rappresentanti delle amministrazioni statali aventi il compito di individuare le funzioni di competenza esclusiva delle Regioni e di effettuare una prima stima delle risorse da attribuire. Allo stato attuale, però, non si può contare su stime effettivamente attendibili in merito.

È necessario anche stabilire una «base di riferimento» che funga da parametro per la quantificazione delle risorse; si potrebbe, dunque, utilizzare il bilancio di previsione dello Stato o il rendiconto, anche se il bilancio di previsione sembra essere lo strumento più idoneo alla rilevazione, poiché il rendiconto registra dati più vecchi (almeno di due anni prima) e, tra l'altro, non registra le innovazioni che nel bilancio di previsione invece trovano risalto (si pensi alla «regola del due per cento» introdotta nell'ultimo bilancio). È pur vero che con il bilancio dello Stato si vengono a perdere alcune quantificazioni, quali, ad esempio, le variazioni della legge di assestamento e quelle determinate da provvedimenti amministrativi, per il finanziamento di provvedimenti legislativi in corso o quelle relative all'utilizzazione di fondi di riserva. È, comunque, preferibile l'adozione del bilancio di previsione come parametro, magari tenendo conto delle suddette, possibili variazioni, da integrare con criteri proporzionali.

La necessità pur evidenziata nella legge “La Loggia” è quella, in ogni caso, di avviare dei tavoli di lavoro “misti”, in cui trovino il giusto spazio le Autonomie territoriali nei processi di definizione di funzioni e risorse. Un lavoro congiunto tra rappresentanti del centro e delle periferie sarebbe forse auspicabile sin dall'inizio, invece di interpellare preliminarmente esclusivamente i referenti statali.

Và ricordato che i trasferimenti previsti per Regioni ed Enti locali devono essere adottati «a costo zero», e che si è dinnanzi ad un sistema di finanza pubblica allargata e non in un meccanismo che prevede forme di competizione e scontro tra Stato e Autonomie (federalismo cooperativo).

Una volta quantificate le risorse lo *step* successivo consiste nel ripartire le dotazioni tra le diverse Regioni. In tal caso, è stata paventata anche l'ipotesi di avvalersi di uno studio che la Ragioneria Generale dello Stato effettua già da diversi anni, ovvero quello relativo alla regionalizzazione della spesa. Purtroppo, però, tale lavoro è difficilmente utilizzabile, *in primis* poiché «alterato» dagli interventi di cassa dovuti alle politiche congiunturali (ad es. di contenimento della spesa). Per il riparto delle risorse tra le Regioni si deve, perciò,

ricorrere a parametri di tipo oggettivo, quali ad esempio la popolazione, la dimensione territoriale, le caratteristiche del territorio, la presenza delle infrastrutture, ecc.

Oltre alle risorse finanziarie un doveroso cenno va fatto in merito alle risorse umane e strumentali che intervengono nel complesso dei trasferimenti. Anche in considerazione della recente esperienza acquisita nell'approntare i trasferimenti disposti dai provvedimenti successivi alla legge n. 59/1997, si è potuto constatare come sul fronte delle risorse strumentali non si siano registrati eccessivi problemi; dunque è difficile immaginare, in tale ambito, un particolare contenzioso tra Stato e Regioni.

Il nodo problematico è rappresentato, invece, dalle risorse umane: i provvedimenti seguiti alla legge “Bassanini” avevano posto in mobilità 21.000 persone che solo in parte sono state trasferite. Anche i meccanismi di garanzia di tale sistema non si sono rilevati adeguati: in caso di mancato trasferimento del personale erano previste comunque cessioni di risorse finanziarie a mezzo di rinunce a capitoli di bilancio. L'esperienza ha insegnato, però, come a tali rinunce si sia fatto fronte nei bilanci successivi, comportando un aumento della spesa pubblica. Solo la mobilità effettiva del personale può garantire un trasferimento di risorse umane a costo zero.

Le uniche stime ufficiali disponibili al momento sulle quantificazioni di risorse trasferite in ottemperanza del federalismo amministrativo, sono quelle fatte dall'Istituto Studi e Analisi Economica (ISAE) e quelle della Commissione di studio incaricata dalla Scuola del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Le due stime risultano essere molto differenti tra loro, se è vero che l'ISAE ha calcolato in circa 61 miliardi di euro il costo del trasferimento di tutte le funzioni (rapportabili sia alla competenza legislativa esclusiva che a quella concorrente delle Regioni), stima effettuata prendendo a riferimento la classifica funzionale del bilancio dello Stato, però senza entrare nel merito di alcuna analisi puntuale delle singole finalità sottostanti a ciascuna delle funzioni considerate, mentre la Commissione costituita presso la Scuola del MEF ha preso in considerazione le sole funzioni di competenza esclusiva delle Regioni, vagliando con precisione ogni singolo capitolo di spesa preso a riferimento e calcolando una spesa complessiva di circa 5 miliardi di euro. La stessa Commissione ha effettuato anche una stima del costo delle funzioni concorrenti relativamente al settore dell'istruzione, dell'università e della ricerca: così procedendo la stima ammonta a 17 miliardi di euro per i tre sottosectori complessivamente considerati, mentre scende a 3 miliardi se vengono escluse le funzioni relative all'università ed agli enti di ricerca.

Tali stime, pur essendo un valido elemento di approccio allo studio del sistema, accusano dei «punti deboli», poiché esse sono basate sulla spesa storica e non sui costi standard e tali stime sono state effettuate prendendo a parametro esclusivamente le nuove funzioni, mentre uno studio completo avrebbe dovuto prevedere una rielaborazione completa di tutti i costi rapportabili a tali funzioni. La valutazione delle risorse avrebbe dovuto essere stata condotta sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei relativi costi standard, tutti elementi ancora non disponibili. La necessaria precisazione da fare è, però, che tali stime non rappresentano costi aggiuntivi, come erano state erroneamente definite in passato; esse si riferiscono esclusivamente all'ingresso sostitutivo

nei confronti dello Stato di nuovi soggetti (Autonomie) che divengono titolari delle funzioni prima svolte a livello centrale.

Il rischio di costi aggiuntivi è, comunque, sempre all’orizzonte, se si considera che a fronte di complessive risorse per 5 miliardi di euro trasferite dai provvedimenti “Bassanini”, le Regioni rivendicano, comunque, un adeguamento del 40%, perché ritengono che le risorse attribuite in costanza dell’invarianza della spesa pubblica siano insufficienti per il corretto svolgimento delle nuove funzioni ad esse attribuite.

È, dunque, necessario, per evitare i rischi di maggiori oneri derivanti dall’attuazione del federalismo amministrativo, che questi si possa attuare adottando il metodo della concertazione tra Stato, Regioni ed Enti locali (come previsto dalla legge n. 131/2003), dunque attraverso tavoli di lavoro misti dove poter condividere le soluzioni per evitare di essere esposti al rischio di costi aggiuntivi.

Per quanto concerne, invece, le modalità di finanziamento, l’art. 119 della Costituzione prevede tre tipologie di intervento: quello *ordinario*, quello *straordinario* e quello da *indebitamento*. Il finanziamento *ordinario*, costituito da tributi, da entrate proprie, da compartecipazioni e dal fondo perequativo, è destinato a finanziare integralmente le funzioni «normali»; quello *straordinario*, costituito da risorse aggiuntive, è destinato solo a promuovere lo sviluppo economico ed a riequilibrare solo eventuali situazioni di insufficienza della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti l’esercizio dei diritti civili e sociali (art. 119, co. 5, Cost.) – si pensi al settore della sanità.

Come accennato, nell’ambito del finanziamento *ordinario* si collocano le c.d. “compartecipazioni”. Tale riferimento dà, però, luogo ad un problema da risolvere, e cioè se debbano essere le compartecipazioni da calcolarsi sulla base di un’aliquota unica per tutte le Regioni, calcolata con riferimento alla Regione con maggiore capacità fiscale, oppure se debbano essere individuate delle aliquote differenziate. Le due soluzioni danno, evidentemente, vita a due sistemi assai diversi: quello ad aliquote differenziate presupporrebbe l’istituzione del fondo perequativo a partire dal secondo anno rispetto al momento di scelta di tale meccanismo, dato che dal primo anno si assicurerebbe il finanziamento della spesa attraverso proprio la differenziazione delle aliquote e, dunque, il fondo perequativo interverrebbe solo nel secondo periodo. Nel sistema ad aliquota unica parametrata alla Regione con maggiore capacità fiscale, il fondo perequativo verrebbe istituito dal primo anno ed assumerebbe una consistenza notevole. Ad una prima analisi sarebbe, forse, più praticabile il sistema ad aliquota unica. Ciò perché in caso di adozione di aliquote differenziate, durante il primo anno si perderebbe evidenza dell’esigenza di perequazione: di fatto la perequazione del primo anno sarebbe «mascherata» dalla differenziazione delle aliquote, mentre negli anni successivi la consistenza del fondo risentirebbe delle aliquote differenziate senza rispondere adeguatamente alle esigenze perequative.

È previsto che il fondo perequativo debba riequilibrare le capacità fiscali e non il fabbisogno della spesa. Di fatto, però, lo stesso art. 119 stabilisce che le funzioni ordinarie degli enti territoriali debbano essere coperte dal finanziamento *ordinario* sopra citato. Se, però tali funzioni devono essere coperte integralmente non v’è dubbio che le stesse abbisognino di un’adeguata valutazione e misurazione, e questo richiama implicitamente il

riferimento al fabbisogno, da intendere non, però, parametrato alla spesa storica, ma da riferirsi ai LEP ed ai costi standardizzati.

A tal proposito va sottolineato anche il fatto che E. Grisolia, nella sua qualità di coordinatore del SIOPE, non può che concordare con quanto precedentemente affermato da G. Ladu in ordine all'esigenza di monitorare costantemente (quotidianamente) la spesa pubblica al fine di armonizzare i conti pubblici, anche e soprattutto in funzione del federalismo fiscale, in un ambito caratterizzato da una forte disomogeneità di sistemi contabili. Anche per meglio controllare la spesa pubblica, in funzione del rispetto dei parametri imposti dall'Unione europea, il SIOPE ha individuato una codifica uniforme degli incassi e dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che serve per poter pervenire ad un consolidamento dei dati che siano quanto più vicini possibili ai dati che l'ISTAT assume ai fini della contabilità nazionale. In Conferenza unificata sono tuttora all'esame i decreti, il cui testo è stato concertato ed approvato all'unanimità da tavoli tecnici composti da rappresentanti dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e delle università, che consentiranno di estendere il SIOPE, in via sperimentale, anche alle Autonomie territoriali e funzionali. In tempo reale si potranno avere i dati sui conti pubblici anche in relazione al più piccolo Comune d'Italia.

Per quanto concerne il finanziamento *straordinario* previsto dall'art. 119 Cost., è da precisare come questa sia l'unica tipologia di finanziamento a carattere vincolato e che, dunque, richiama implicitamente quanto disposto dall'art. 120 della Costituzione in merito ai poteri sostitutivi statali nei confronti di Regioni ed Enti locali. Essendo esso un finanziamento indirizzato puntualmente a sovvenzionare interventi precisi, in determinate aree del Paese, per la salvaguardia e la garanzia di determinati diritti, eventuali ritardi o l'indebito utilizzo dei relativi fondi, dovranno essere superate a mezzo dell'esercizio dei poteri sostitutivi, poiché lo Stato, in tal caso, deve tutelare le finalità per le quali ha profuso un proprio intervento diretto.

Il finanziamento da *indebitamento*, invece, risulta essere l'unica fonte di finanziamento contemplata dall'art. 119 Cost. disciplinata da legge ordinaria. La legge finanziaria per il 2004, all'art. 3<sup>12</sup>, ha regolamentato l'indebitamento degli enti territoriali e delle Autonomie funzionali, precisando che il comma 6, dell'art. 119, si applica anche agli enti facenti capo a Regioni ed Enti locali mentre, da un punto di vista oggettivo, nella definizione delle operazioni di indebitamento, sono state fatte rientrare le operazioni di cartolarizzazione, cessioni di credito ed altre ancora che pur non facendo parte dell'appannaggio contabile degli enti territoriali, hanno un'incidenza diretta sui conti di contabilità nazionale e vanno, dunque, considerati nel contesto del rispetto degli obblighi imposti dall'art. 104 del Trattato CE. Nelle disposizioni dello stesso art. 3 della finanziaria per il 2004 è possibile ricavare l'elenco delle operazioni considerate come “investimenti” e, a tal proposito, va precisato come gli investimenti stessi siano solo una parte delle spese in conto capitale, ma non si identificano in esse; essi arrecano un arricchimento patrimoniale nei confronti degli enti territoriali; quindi, se è vero che sono finanziabili contributi ai privati dal punto di vista del bilancio, non sono però finanziabili se questi contributi a soggetti privati dovessero essere

---

<sup>12</sup> Art. 3, commi 16-21ter, legge 24 dicembre 2003, n. 350.

coperti con il ricorso all'*indebitamento*, poiché tali operazioni non portano un arricchimento all'ente territoriale ma al soggetto esterno.

A conferma del fatto che l'attuazione del federalismo amministrativo debba avvenire «a costo zero», la Corte costituzionale non ha ammesso nemmeno trasferimenti temporanei dal bilancio dello Stato (si pensi agli asili nido – sent. 23 dicembre 2003, n. 370); anche in attesa della riforma complessiva che dovrà essere attuata seguendo le linee guida fornite dall'Alta Commissione, è evidente come sia necessario un adeguamento dell'assetto finanziario degli enti territoriali alle norme costituzionali. A tale riguardo va segnalato come la legge finanziaria per il 2005 abbia fatto confluire i trasferimenti per gli asili nido nel d. lgs. n. 56/2000, così come ha fatto confluire le somme destinate al recupero dell'accisa sulla benzina. Non si può non riconoscere, in merito a quest'ultimo provvedimento legislativo, come esso sconti delle difficoltà applicative rispetto alle norme introdotte dall'art. 119 Cost., pur avendo il pregio di essere comunque coerente con il dettato costituzionale, perché prevede importanti compartecipazioni a tributi nazionali (IVA) e perché ha costituito una forte spinta verso il federalismo fiscale (peraltro a Costituzione invariata) poiché “sposta”, comunque, risorse nell'ordine degli 80 miliardi di euro (38 miliardi circa provenienti dalla compartecipazione all'IVA e 42 miliardi circa riferibili all'IRAP ed all'addizionale regionale dell'IRPEF). Naturalmente rimane il grande problema di adeguare la perequazione prevista dal d. lgs. n. 56/2000 alle nuove norme costituzionali, ma in riferimento a ciò c'è da registrare un preciso impegno del Governo che si è ripromesso di risolvere la questione entro breve termine (febbraio).

Nonostante la complessità che è insita nel processo di attuazione del federalismo fiscale, il traguardo non appare poi così lontano se si riuscirà a garantire una certa gradualità agli interventi, e se le soluzioni che verranno trovate per la riforma saranno soluzioni condivise da tutti i soggetti istituzionali coinvolti utilizzando il metodo della concertazione, concentrando l'attenzione sui vincoli imposti dalla finanza pubblica e, di riflesso, su quelli imposti dal patto di stabilità e crescita sottoscritto in ambito UE, vincoli che derivano anche dai condizionamenti provenienti dai mercati finanziari.

### 2.3. *Le Regioni a Statuto speciale nella riforma del Titolo V* – Prof. GIUSEPPE CONTINI.

Il ruolo delle Autonomie speciali nel contesto della riforma istituzionale della Repubblica, merita una trattazione particolareggiata che G. Contini ha lucidamente affrontato tracciando il percorso storico-giuridico che ha condotto le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano alla riforma del Titolo V ed alla sua successiva attuazione.

Già nel dibattito avvenuto in Assemblea Costituente, Ruini sottolineava l'importanza dell'ordinamento strutturale dello Stato su basi di autonomia. Mazzini sin dal 1831, però, aveva espresso la necessità di istituire enti intermedi di area vasta. Il confronto tra unitaristi e federalisti nell'ordinamento italiano, infatti, risale alla contrapposizione tra i sostenitori di Cattaneo e Ferrari, convinti assertori del sistema federativo e cavouriani e mazziniani: gli uni erano convinti che la “piemontesizzazione” del nuovo Stato dovesse avvenire riconoscendo le diversità dei territori annessi, gli altri, pur contrari all'idea federalista, si

mostravano, comunque, favorevoli all'introduzione di una «zona intermedia tra Nazione e Comuni».

Il timore che l'istituzione di enti intermedi quali le Regioni potesse costituire elemento di disgregazione del sistema, aveva condotto alla caduta delle proposte regionaliste di Farini e Minghetti. Solo nel primo dopoguerra Sturzo inserì nel programma del partito popolare l'istituzione di un ente a carattere regionale.

I prodromi di quella che sarebbe stata la «regionalizzazione» del paese, scaturirono dalla necessità di garantire al meglio l'unità nazionale. Persino il regime fascista, dal DNA marcatamente accentratore, riconobbe l'utilità del decentramento di funzioni amministrative su base regionale; nel marzo del 1943, infatti, il Governo Mussolini deliberò l'istituzione per la Sardegna e per la Sicilia, di Commissari civili regionali, anche se tale delibera, a causa dell'evoluzione della situazione bellica, non fu mai attuata. Ciò rappresentò il primo passo verso il riconoscimento dello stato di "specialità" di alcune parti del territorio nazionale.

Ancora la preoccupazione di salvaguardare l'unità nazionale spinse Badoglio ad istituire l'Alto Commissariato per la Sardegna, a cui si riconobbero pieni poteri civili e militari, e l'Alto Commissariato civile per la Sicilia, entrambi aventi carattere temporaneo.

Anche da quanto sopra si desume come il regionalismo previsto nel Titolo V, della Parte II, della Carta del 1948, avesse la finalità di superare il rigido accentramento burocratico (anche in virtù dell'art. 5 della Cost.), per salvaguardare le esigenze differenziate delle comunità territoriali e per creare un ente «autonomo ed autarchico» che potesse rappresentare gli interessi locali.

La sconfitta bellica subita dall'Italia nella seconda guerra mondiale acuì le rivendicazioni autonomiste sostenute da movimenti regionali che degenerarono, in alcuni casi, in derive secessioniste, come nel caso del movimento per l'indipendenza della Sicilia (MIS), dell'esercito volontario per l'indipendenza della Sicilia (EVIS) e del *Sudtiroler Volkspartei* (SFP) in Alto Adige. Tali tendenze trovarono parziale riscontro nell'*Alliance Military Government* (AMG) – si pensi all'atteggiamento statunitense nei confronti del separatismo siciliano – e negli stati vincitori del conflitto – si pensi alla Francia rispetto alla Valle D'Aosta, che avrebbero ben visto un «ritocco» dei confini italiani. Oltre al problema del confine orientale italiano e i contrasti con la Jugoslavia era viva la questione dell'Alto Adige.

Il secondo dopoguerra è stato, dunque, caratterizzato dal duplice intento di mantenere integro il territorio nazionale, nel rispetto delle diverse minoranze presenti sul territorio, e di rispettare gli obblighi assunti con gli Stati vincitori. Fu in tale contesto che, nel rispetto delle Autonomie territoriali, l'Assemblea costituente approvò il Titolo V prima, e quattro dei cinque statuti delle Regioni ad autonomia speciale poi.

Lo scetticismo nei confronti del regionalismo delineato dalla seconda parte della Carta fondamentale italiana ha favorito il procrastinarsi sino agli anni '70 l'effettiva attuazione del Titolo V. A ciò si deve aggiungere il progressivo svilimento degli statuti delle Autonomie differenziate tanto grazie all'inerzia delle istituzioni, quanto a «colpi» di sentenze costituzionali. L'appiattimento delle esigenze regionalistiche «speciali» rispetto a

quelle delle Regioni ordinarie ha raggiunto il suo apice nell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il nuovo testo dell'art. 123 Cost., peraltro, ha riconosciuto alle Regioni ordinarie un potere statuente contestabile esclusivamente dinnanzi alla Consulta. Paradossalmente, invece, gli statuti delle Regioni a statuto speciale conservano un procedimento di approvazione che si conclude con il recepimento con una legge costituzionale che sottolinea il principio dell'autonomia «concessa» loro dallo Stato centrale.

L'«europeizzazione» delle scelte politiche e sociali, unita alla più ampia affermazione del regionalismo ordinario, hanno contribuito all'«erosione» delle rivendicazioni autonomiste. In prospettiva, invece, dovranno essere proprio le Regioni, tanto quelle speciali, quanto quelle ordinarie, a costruirsi maggiori spazi (ciò è confermato, esempio, dalle disposizioni rintracciabili nell'art. 116, co. 3, Cost.).

Le Regioni a statuto speciale non devono considerare il rinnovato sistema come un *minus* per la loro autonomia, ma devono, invece, riuscire ad esaltare le proprie prerogative all'interno del sistema. Sembra essere giunto il tempo di riscrivere o, quantomeno, di rinnovare gli statuti delle Autonomie speciali per adeguarli al nuovo assetto istituzionale. Statuti che non sono assolutamente di carattere "pattizio" come da alcuni sostenuti, poiché frutto di un «atto di estrinsecazione della sovranità dello Stato». Come non sono "pattizi" in nuovi statuti delle Regioni ordinarie, conseguenza dell'«estrinsecazione della potestà regionale».

Volendo, invece, giudicare la riforma costituzionale del 2001 dal punto di vista delle Autonomie speciali, bisogna sottolineare che, a parte alcuni meri ritocchi formali del testo costituzionale, nulla risulta innovato nei confronti di Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, chiamate, anzi, a «rincorrere» le cugine ordinarie per mezzo della clausola di salvaguardia disposta dall'art. 10, della legge cost. n. 3/2001<sup>13</sup>. Nonostante la formale previsione di intese tra Stato e Regioni per assicurare forme di maggiore autonomia alle stesse Regioni, v'è da rilevare, inoltre, come l'inerzia del legislatore statale condurrà più verso un contenzioso dinnanzi alla Corte costituzionale, dovuto alla comprensibile volontà da parte degli enti di area vasta di vedersi attribuite nuove competenze.

Sembrebbe, in conclusione, che la tendenza al livellamento tra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale, abbia addirittura travalicato le aspettative; si pensi, ad esempio, al fatto che dal «vecchio» art. 119, co. 3 Cost., sono scomparsi gli interventi aggiuntivi previsti per le realtà più marcatamente differenziate come Sicilia e Sardegna, per lasciare spazio ad una più generica previsione di somministrazione di «risorse aggiuntive ed interventi speciali» (art. 119, co. 5 Cost.) a favore non soltanto delle singole Regioni, ma anche di Comuni, Province e Città metropolitane. Una nota positiva potrebbe, invece, cogliersi dal fondo perequativo previsto dall'attuale art. 119, co. 3, Cost., che attende, però, di essere istituito.

---

<sup>13</sup> «Sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti le disposizioni della presente legge cost. si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».



Il nuovo Titolo V appare, dunque, come un coacervo di processi riformatori che sono ancora lungi dall'aver terminato il proprio percorso. L'assetto istituzionale, al tempo rivoluzionario, disegnato dal Costituente del '47 e che taluni consideravano imm modificabile, vive oggi una nuova trasformazione verso uno Stato «post-contemporaneo»; modificazione dei rapporti non solo interni tra i territori, ma anche rispetto ad un procedimento federativo esterno di cui è protagonista l'Unione europea. In tale contesto sembrano destinate a scomparire le «specialità», per lasciare il posto a determinate «specificità» che dovranno essere salvaguardate e tutelate; non più, dunque, «privilegi» da rispettare, ma valorizzazione delle diversità che deve investire non esclusivamente le Regioni a statuto speciale ma anche quelle ordinarie.

Le conclusioni della prima giornata dei lavori fornite da S. Piana sono state concentrate sulla rilevazione di come il ruolo delle Autonomie territoriali nei processi di attuazione della riforma del Titolo V, risulti essere ancora oggi decisamente deficitaria. Si pensi, in particolare, all'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Anche gli Enti locali sembrano essere i grandi assenti del processo di attuazione del federalismo che sembra essere ancora troppo concentrato nelle mani dei poteri statali.

Alla chiosa di S. Piana ha fatto seguito un intervento dalla platea mirato ad ottenere delucidazioni in merito alla mutata funzione dei Commissari di Governo operanti nelle Autonomie speciali, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale 19 luglio 2004, n. 236, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, co. 6 della legge n. 131/2003, che aveva esteso alle Province autonome di Trento e Bolzano la disciplina dei commissariati del Governo prevista nel DPR 17 maggio 2001, n. 287.

G. Contini ha risposto a tale quesito confermando il fatto che la riforma del Titolo V e la legge n. 131/2003 non hanno mutato la disciplina dei Commissari di Governo operanti nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome. Nella Regione Sicilia, ad esempio, il Commissario di Governo rimane «organo terzo» da Stato e Regione, perché (unico caso nel sistema delle specialità) egli ha la possibilità di impugnare tanto le leggi statali, quanto quelle regionali.

### PARTE III – 26 gennaio

La terza ed ultima sessione del Convegno è stata presieduta dal Commissario Cappugi che ha sottolineato come la concertazione tra i diversi livelli di governo debba costituire una risorsa fondamentale per la corretta attuazione del sistema federale disegnato dalla Carta costituzionale.

#### 3.1. *Le priorità istituzionali delle Regioni ed i modelli della concertazione* – Prof. LUCIANO VANDELLI.

Nel suo intervento L. Vandelli è partito dalla considerazione che in questo momento ci sono nel mondo e in Europa, degli Stati che si proclamano federali, ma che hanno un tasso

di decentramento sostanziale molto inferiore a quello di Stati che non sono federali; la frontiera dell'evoluzione delle forme di Stato è riassumibile in due profili e, ragionando su questi si può comprendere meglio l'evoluzione dello stato italiano.

Un primo profilo riguarda la tendenza alla differenziazione o unitarietà delle regole e dei diritti, cioè ci sono Stati che tendono alla separatezza, individuando all'interno della stessa unitarietà federale dei sistemi i di regole e di diritti e, invece, degli Stati tendenti ad una omogeneità di regole e di diritti. In alcune situazioni il dato è consolidato, non solo nelle regole giuridiche ma anche nella normale percezione dei cittadini; ci sono invece sistemi in cui, nonostante l'articolazione delle istituzioni, si tende ad una forte omogeneità dei diritti e delle regole, in cui l'articolazione interna delle istituzioni non smentisce la unitarietà dei diritti.

Il nostro Stato ha una conformazione caratterizzata fortemente dalla presenza dei livelli essenziali di garanzia dei diritti e dalle altre formule che, anche grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenza 282/2002), lo fanno tendere ad una unitarietà di base in cui l'articolazione dovrebbe costituire un grado di flessibilità ulteriore.

La seconda considerazione di L. Vandelli riguarda l'alternativa tra sistemi ad istituzioni separate o ad Autonomie sganciate dal centro (che può richiamare la tradizionale formula del federalismo duale o competitivo) e sistemi a istituzioni intercomunicanti o ad Autonomie coordinate al centro (che richiama il modello di federalismo o autonomismo cooperativo).

Un punto chiave di questa distinzione sta certamente nel coinvolgimento o meno delle Autonomie nel potere legislativo e nei modelli di relazione tra Stato, Regioni e Autonomie locali.

Si può partire da quest'ultimo punto per cercare di delineare le caratteristiche del nostro sistema.

I rapporti tra i diversi livelli di governo possono essere descritti attraverso alcuni modelli:

- modello a raccordi lineari: lo Stato, interagisce con il livello regionale il quale, al suo interno, interagisce ed assorbe le relazioni con i livelli locali. E' il modello che, secondo i teorici del federalismo classico, riguarda il modello puro di federalismo, perché la costituzione federale non si occupa della conformazione interna dei rapporti di Stato membro e, dunque, sarà ciascuno Stato membro a decidere se e come dare rilievo alle relazioni con gli Enti locali. In Europa, si ispira a questo modello la Germania;
- modello stellare: lo Stato, che si trova al centro, interagisce con gli altri livelli considerandoli sullo stesso piano e con relazioni bilaterali. E' lo schema che è tradizionalmente adottato in Francia;
- modello a relazione bifronte: gli Enti locali hanno una relazione sia con lo Stato che con le Regioni e questa relazione si esplica sia in maniera diretta che nei confronti dello Stato. E' il modello che è prevalso fino ad ora nell'evoluzione italiana ma che ha esempi di bilanciamento vario in altri Paesi europei e che, tutto sommato, è il modello quasi inevitabile a livello europeo, dove il rapporto tra Regioni e Unione europea, anche nel Comitato delle Regioni, non ha scavalcato il rapporto Enti locali-livello europeo, e non solo nei Paesi che non hanno un livello regionale.

In Italia, il sistema delle relazioni e della concertazione, dopo il Titolo V, si colloca tra i sistemi tendenti all'integrazione: questo si evince dall'articolo 5, dal bilanciamento tra il principio autonomistico e principio di unità, con la conseguenza dell'obbligo della Repubblica di adeguare la propria legislazione ai metodi.

I raccordi tra soggetti funzionalmente collegati, nella riforma del Titolo V, sono presupposti o indicati come obiettivi, più che descritti o dotati di strumenti precisi: al centro si colloca il tema fondamentale della sussidiarietà da una parte e della leale collaborazione dall'altra, ovvero i due cardini del nuovo equilibrio costituzionale. Questo pone alcuni problemi importanti: primo fra tutti, il fatto che, rispetto a questo impianto concettuale, lo strumentario tradizionale può risultare anacronistico; a questo proposito è significativa la riflessione sul concetto di interesse nazionale, sul permanere o meno dell'istituto stesso. La leale collaborazione, come deriva dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, diventa verifica del rispetto del procedimento più che verifica della rispondenza delle soluzioni agli interessi nazionali: l'interesse unitario non è predefinito ma è la risultante del coordinamento partecipato e quindi tutta l'attenzione dell'ordinamento e della giurisprudenza costituzionale si concentra su tale procedimento.

Al controllo sul procedimento, infatti, si riferiscono alcune sentenze: la n. 206/2001 (che riguarda il caso dell'intesa contestata dal Veneto, in cui la Corte verifica con attenzione i passaggi procedurali), la n. 507/2002 (in cui vi è una censura della fase discendente, dal momento che, una volta raggiunta l'intesa, il Governo non può poi discostarsi dall'intesa, perlomeno senza motivazione) e, infine, la n. 88/2003 in cui la Consulta, nel richiamare l'esigenza costituzionale dell'adeguatezza delle procedure, afferma che non è possibile, senza questo rispetto, fissare dei vincoli organizzativi e funzionali, al di fuori del principio di leale collaborazione.

Infine, L. Vandelli ha affrontato il tema, ancora "scoperto" nel nostro ordinamento, del coinvolgimento delle Autonomie nel processo legislativo, verificando il tutto alla luce del nuovo impianto della riforma in corso di approvazione da parte del Parlamento.

Per quanto riguarda i soggetti, vanno menzionati: il Parlamento (diviso in Camera e Senato) in relazione con il Governo, la Conferenza Stato-Regioni, la Regione (distinta nelle sue componenti di assemblea legislativa e di esecutivo), il Consiglio delle Autonomie locali, espressione appunto delle Autonomie locali. Questi elementi sono collegati fra loro ma, prima di tutto, va detto che c'è un importante elemento nel collegamento Parlamento-Governo non solo a livello nazionale. Il tema dell'espropriazione, da parte degli esecutivi, dei poteri sostanziali nella definizione delle regole è, infatti, di grandissima attualità; questo va letto, naturalmente, alla luce del ruolo fondamentale che il Governo ha nella produzione legislativa.

Le connessioni tra Autonomie locali e processo legislativo si sostanziano in alcuni strumenti di raccordo presenti nel testo della riforma costituzionale *in itinere*:

· l'articolo 57 del ddl AS n. 2544-B prevede la partecipazione all'attività del Senato federale della Repubblica, senza diritto di voto, dei rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali; si precisa poi, che questi rappresentanti sono eletti dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle Autonomie locali (due per ogni Regione);

- L'articolo 64 prevede, invece, che il Regolamento del Senato disciplini le modalità e i termini in cui ogni Consiglio o assemblea regionale esprime il parere su disegni di legge, sentito il Consiglio delle Autonomie locali;

- l'articolo 40 costituzionalizza la Conferenza Stato-Regioni, che diventa organo avente il compito di garantire la leale collaborazione;

- lo stesso articolo 40 prevede che accanto alla Conferenza Stato-Regioni ci siano ulteriori Conferenze che collegano direttamente gli Enti locali allo Stato (al Governo); la preoccupazione di L. Vandelli è quella che ciò possa far tendere alla frantumazione del sistema. Da non sottovalutare è anche il fatto che nel Governo gli interlocutori sono diversi (il Ministro degli affari regionali, tradizionalmente competente per rapporti con le Regioni e quello degli interni per quelli con gli Enti locali);

- l'articolo 129 prevede varie forme di coordinamento: fatte salve le competenze amministrative delle Conferenze, la legge dello Stato promuove il coordinamento tra il Senato Federale della Repubblica ed i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni e ne disciplina le modalità. Qui non si parla dei pareri e della partecipazione di un rappresentante: c'è un collegamento in più tra le Regioni e gli Enti locali e il Senato. Ancora, l'articolo 129 prevede che il Regolamento del Senato debba garantire i rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e gli enti e, infine, che i senatori possano essere sentiti, ogni volta che lo richiedono dal Consiglio o assemblea della Regione o dal consiglio della provincia autonoma.

L. Vandelli conclude dicendo che c'è una tendenza, recepita in Costituzione e fissata come obiettivo del *trend* evolutivo dell'ordinamento che punta ad un sistema integrato, una strumentazione attuale carente e da riformulare alla luce del nuovo quadro costituzionale, un rischio forte di frammentazione dei rapporti e di confusione nell'evoluzione che attualmente è all'esame del Parlamento.

### 3.2. I profili finanziari e fiscali: il punto di vista delle Regioni – Ass. ROMANO COLOZZI.

R. Colozzi, nel corso della sua relazione, ha dapprima ripercorso le fasi del decentramento dei poteri di spesa che si è sviluppato in Italia, evidenziandone l'andamento ciclico: dal 1948 ad oggi, si sono susseguiti grandi cicli di stasi, qualche accelerazione, momenti di rallentamento, tentazioni di riflusso. Fino al 1970 non è successo nulla in questo senso, poi seguirono dieci anni di sviluppi contraddittori con l'avvio delle Regioni, che fu subito contrastato dalla centralizzazione della riforma tributaria del 1971; dal 1978 ci fu una sorta di "rinascimento" finanziario degli Enti locali. Dal 1980, però, lo Stato riprese un forte controllo sulle spese sia regionali che degli Enti locali. Dal 1992, con leggi ordinarie, il Parlamento si riavviò verso il decentramento: trasferimento di compiti e funzioni e maggiori tributi propri a Regioni ed Enti locali.

Nel 1992 vi fu l'istituzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), dell'addizionale comunale all'IRPEF (abolita, però, subito nel 1993), e il trasferimento alle Regioni dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche; nel 1995 sono stati ridisegnati i trasferimenti alle Regioni riunendone una buona parte in un unico fondo ed è stato previsto uno schema di perequazione finanziaria; nel 1997 l'IRAP ha sostituito i contributi sanitari, mentre è stata introdotta la compartecipazione all'IRPEF delle Regioni e dei Comuni; alle Province sono trasferiti i gettiti dell'imposta sui premi assicurativi e la tassa di

trascrizione della proprietà dei veicoli e fu avviato il processo di trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse a Regioni ed Enti locali, attraverso i cosiddetti "decreti Bassanini"; nel 1999 fu approvata la delega al Governo per la riforma dei trasferimenti finanziari alle Regioni, che si concretizza nel decreto legislativo n. 56/2000, che introduce innovazioni significative nelle regole di perequazione interregionale.

Si arriva, poi, alla riforma costituzionale del 2001, seguita, oggi, da una ulteriore proposta di riforma, all'esame del Parlamento: in mezzo si colloca la "legge La Loggia" (legge 131/2003), il cui articolo 7 disciplina l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, disponendo, al comma 1, che lo Stato e le Regioni, "secondo le rispettive competenze" provvedono a conferire –in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza- le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, riservando a sé o alle Province soltanto quelle di cui occorra assicurare l'esercizio unitario. "Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite" – precisa l'ultimo capoverso del comma 4- "spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata...".

I commi 2,3,4, e 5 del suddetto articolo 7, delineano un percorso alquanto tortuoso che non è neppure cominciato: infatti, oggi si parla di "lavori in corso", con la speranza che, almeno, si avviino con maggior concretezza e con più celerità.

Ai fini del trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti "da conferire", devono essere conclusi, in sede di Conferenza Unificata, accordi con le Regioni e le Autonomie locali: questi accordi dovranno, poi, essere recepiti da uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale. Nelle more dell'approvazione dei disegni di legge, lo Stato può avviare i trasferimenti mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'articolo 118, comma 1, della Costituzione non ha un effetto evolutivo immediato poichè comporta l'emanazione di leggi statali o regionali. Ma le leggi, osserva R. Colozzi, non bastano: occorrono le risorse stabilite dallo Stato. La logica è ancora quella del trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato, almeno "fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" (art. 2, comma 2, ultimo capoverso, della legge 131/03).

Inoltre, l'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane. Comunque s'interpreti tale competenza, è chiaro che tanto più si espandono le funzioni fondamentali, necessariamente incardinate sugli Enti locali, tanto più si riduce lo spazio delle ulteriori funzioni diversamente allocabili. E, quindi, l'individuazione delle funzioni fondamentali precede le funzioni ex articolo 118 della Costituzione.

In ogni caso, trova sempre maggior riscontro politico e giuridico il "principio generale" per cui «ogni livello istituzionale, nella attuazione della riforma, deve disporre di risorse adeguate all'esercizio delle nuove funzioni, coerentemente con l'articolo 119 della Costituzione».

Il punto è come definire “adeguate” le risorse che vengono assegnate e come devono essere assegnate tali risorse. A questo proposito, R. Colozzi illustra il precedente costituito dal conferimento delle risorse avvenuto con i cosiddetti “decreti Bassanini”.

La legge 59 del 1997 ha attribuito al Governo la delega per la realizzazione del federalismo amministrativo attraverso il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate (a quel momento) allo Stato.

La concreta attuazione del decentramento fu conseguita attraverso l’emanazione dei provvedimenti amministrativi (dPCM) ai sensi dell’articolo 7 della legge n. 59/97, con cui è stato delegato l’effettivo trasferimento, alle Regioni e agli Enti locali, dei beni e delle risorse umane, strumentali, organizzative e finanziarie necessarie per l’esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti (peraltro, i dPCM attuativi dei d.lgs. agricoltura e trasporto pubblico devono ancora essere emanati, quello in materia di lavoro sta concludendo il proprio *iter*): ad ogni decreto legislativo, pertanto, avrebbero dovuto far seguito i relativi dPCM (in una prima fase con l’individuazione delle risorse da trasferire, attraverso un calcolo basato sulle previsioni definitive di bilancio dello Stato relative al triennio precedente la pubblicazione del decreto legislativo; in una seconda fase ci sarebbe dovuta essere la ripartizione delle risorse tra Regioni, in base a criteri storici di riparto della spesa regionalizzata e, infine, la ripartizione, all’interno di ciascun ambito regionale, delle risorse tra Regione ed Enti locali). I dPCM fin qui emanati, però, sono quelli relativi al solo decreto legislativo n. 112/98 che ha trasferito funzioni e risorse relative ad alcune materie (viabilità, incentivi alle imprese, energia e miniere, protezione civile, opere pubbliche, istruzione scolastica, polizia amministrativa, sanità, invalidi civili, demanio idrico).

Le risorse individuate nei dPCM di riparto per l’esercizio di tali competenze ammontano a quasi 2 miliardi di euro (1.919.699.611,03 euro, per la precisione), che sono rimasti fermi a tale cifra dal 1999: al di là dei ritardi riscontrati nel trasferimento di queste risorse dallo Stato alle Regioni e al di là del fatto che non tutte le risorse concordate sono state effettivamente erogate, le criticità che derivano dal riparto sono legate prima di tutto alla mancata assegnazione delle risorse per il finanziamento delle deleghe, al mancato monitoraggio degli effettivi pagamenti e, infine, al mancato riscontro della congruità delle risorse assegnate.

Diverse e pesanti sono le partite pregresse che le Regioni reclamano nei confronti del Governo relativamente alle “Bassanini” fa notare R. Colozzi: in questo senso è peculiare la vicenda del demanio idrico. Lo Stato ha rimborsato, per le Regioni che hanno provveduto alla rendicontazione delle somme incassate, per gli anni 2001 e 2002, i canoni idrici indebitamente riscossi solo fino alla concorrenza di quanto posto in detrazione e di quanto riscosso dall’Erario per ciascuna Regione nell’anno di riferimento. Si sono, pertanto, verificati tre casi emblematici: Regioni che hanno rendicontato e che hanno ottenuto una compensazione nell’anno di riferimento pari alla decurtazione; Regioni che hanno rendicontato e che hanno ottenuto una compensazione nell’anno di riferimento pari alla decurtazione, ma per le quali l’erario ha riscosso somme maggiori.

Peraltro, sempre in materia di demanio idrico, R. Colozzi ha menzionato l’invasione di campo del Parlamento con la Finanziaria 2004, che all’art. 4 ha trasferito alle Province montane la riscossione dei canoni idrici, materia attribuita alle Regioni mentre in sede di

Conferenza Unificata (seduta del 20 giugno 2002) si era sancito l'impegno delle Amministrazioni centrali a non emanare disposizioni o provvedimenti amministrativi in contrasto con l'avvenuto trasferimento di competenza ad altro ente ma, nonostante questo, lo Stato e le Agenzie del Demanio hanno continuato a predisporre atti, generando confusione sull'esercizio della gestione. In quella stessa sede, poi, era poi stato stabilito l'impegno delle Agenzie del Demanio a trasferire alle Regioni, entro 60 giorni, gli archivi: (trasferimento avvenuto solo in parte) e l'impegno del Governo a trasferire le risorse dei sovracani: anche su questo punto, rileva R. Colozzi, non vi è stata alcuna assegnazione di risorse alle Regioni per questa voce. Nonostante si fosse stabilito il parere vincolante delle Regioni in materia di sdemanializzazione (che incide sulle entrate regionali) le sdemanializzazioni continuano senza il parere delle Regioni.

E' da ricordare che i “trasferimenti Bassanini” avrebbero dovuto confluire nel meccanismo di riparto e di perequazione del decreto legislativo 56/2000, fin dall'anno 2003; tuttavia, le proroghe delle leggi Finanziarie 2003 e 2004 ne hanno impedito la “fiscalizzazione”, riproponendo il meccanismo del mero trasferimento di risorse. Nel corso di quest'anno, poi, il decreto legge 30 dicembre 2004, n. 314 ha sospeso, retroattivamente dal 2002 (il primo vero anno di attuazione), il procedimento attuativo del d.lgs. n. 56/2000.

Tutto questo fa emergere in modo chiaro che il profilo della “adeguatezza” delle risorse finanziarie ai compiti delle Regioni e degli Enti locali è centrale ed è da esso che bisogna partire per dare attuazione al disegno costituzionale. Ma l'adeguatezza non si misura attraverso il parametro della cosiddetta “spesa storica”: anzi, questo parametro, a detta di R. Colozzi, sarebbe la causa di tutte le difficoltà riscontrate sia nell'attuazione dei “decreti Bassanini”, sia nell'avviare concretamente i contenuti del d.lgs. n. 56/2000. Il primo errore da evitare, in questo senso, è quello di prendere atto della situazione attuale e volerla consolidare ad ogni costo.

Passando a illustrare la dimensione finanziaria del decentramento, R. Colozzi fa riferimento ai dati tratti dal Rapporto 2004 sull'attuazione del federalismo fiscale dell'ISAE, basato sulle proiezioni economico-finanziarie al 2002: i dati indicano che il totale delle spese del conto economico della Pubblica amministrazione locale (Regioni ed Enti locali), ad avvenuto decentramento disegnato dal Titolo V della Costituzione, passerebbe da 188,097 miliardi di euro ante decentramento a 249,224 miliardi di euro, pari al 19,8% del PIL.

Questo non è senza implicazioni per la struttura del sistema di finanziamento della Pubblica Amministrazione nel suo insieme e l'Italia si colloca in una posizione di avanguardia rispetto agli altri Paesi occidentali: l'indice di decentramento fiscale, calcolato considerando oltre alle imposte anche i contributi sociali, salirebbe dal 15,2% al 42,7%; esso sarebbe inferiore solo a quello del Canada (43,8% nel 2000), mentre supererebbe significativamente quello di altri paesi di lunga tradizione federale come la Germania, l'Australia, gli Stati Uniti e la Svizzera (34% nel 2000).

Una più ampia capacità delle Regioni e delle Autonomie locali di autofinanziare le spese di propria competenza è una indicazione positiva nella direzione del rafforzamento del nesso fra scelte di spesa e responsabilità di reperimento delle risorse occorrenti e, quindi, di una maggiore efficienza del processo decisionale in termini di salvaguardia degli equilibri

di bilancio e di razionalizzazione degli assetti organizzativi. Percentuali del tipo di quelle che ci sono rassegnate dall'ISAE, che comportano un drastico assottigliamento del potere di manovra della leva fiscale da parte del Governo centrale ed una parallela riduzione del grado di flessibilità della spesa da esso gestita, anche a causa dell'aumento del peso delle componenti più rigide, debbono indurre grande cautela e gradualismo nell'attuazione concreta del sistema di federalismo fiscale disegnato dalla Costituzione. Va, tuttavia, sottolineato che le caratteristiche intrinseche del federalismo fiscale sono orientate a indurre maggiore efficienza e, quindi, a restituire alla politica fiscale una funzione anticiclica penetrante.

Le Regioni hanno da due anni (aprile del 2003) approvato un documento unitario sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che coniuga solidarietà e opportunità di sviluppo per tutte le aree della Repubblica e ne hanno condiviso i contenuti con le altre Autonomie locali (anche se il documento, ad oggi, non è ancora stato sottoposto all'approvazione della Conferenza Unificata e questo non consente all'Alta Commissione per il federalismo fiscale di chiudere i propri lavori presentando al Governo una proposta di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che possa affrontare e sciogliere i nodi prospettati).

I contenuti di quell'accordo Regioni/Autonomie locali sono assolutamente condivisibili e tuttora attuali; si tratta di ufficializzarli formalmente e darne pratica attuazione con scelte politicamente decise e amministrativamente accorte.

La proposta di R. Colozzi è quella stabilire in tempi brevi "chi decide" il livello istituzionale per la delega delle funzioni amministrative, secondo lo schema costituzionale che assimila il nostro ordinamento a quello degli stati federali caratterizzati dall'attribuzione delle competenze in via generale al governo territoriale più vicino al cittadino (Stato – Enti Locali per le funzioni fondamentali; Stato –Regioni e dalle Regioni alle Autonomie locali per le altre funzioni) secondo un nuovo parallelismo che lega la funzione amministrativa alla materia di competenza legislativa nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità della funzione da conferire.

Poi, bisognerebbe quantificare i costi di esercizio delle singole funzioni, attraverso la fissazione, a priori, dei costi-standard e/o dei costi efficienti da applicare per l'attribuzione delle risorse al governo territoriale e, infine, individuare precisamente le competenze per l'attribuzione delle risorse, che, per quanto possibile, non deve avvenire attraverso il trasferimento di fondi, ma di "basi imponibili", corrette da un sistema perequativo delle "capacità fiscali" dei territori.

L'articolo 119 della Costituzione esclude esplicitamente la possibilità di trasferimenti di risorse avendo presente che il sistema di finanziamento largamente basato sui trasferimenti erariali aveva determinato, negli anni '80 dei risultati assai deludenti sui comportamenti finanziari degli enti territoriali. In particolare, i trasferimenti erariali hanno tradizionalmente sofferto di alcuni problemi (discrezionalità, incapacità di vincolarsi credibilmente ai livelli e ai criteri di riparto da parte del "centro" e, quindi, risultante finanziamento *ex post* o per spesa storica) e i risultati sono stati, in generale, negativi, generando una continua incertezza nelle Regioni e negli Enti locali sulle disponibilità future di bilancio, rendendo difficile organizzare una programmazione finanziaria credibile



e causando una tendenza all’irresponsabilità finanziaria da parte delle istituzioni sub-centrali.

Di fronte a questa situazione, la scelta di sostituire i trasferimenti con tributi propri e compartecipazioni appare come l’unica possibile.

R. Colozzi conclude ribadendo come il dettato costituzionale sia perseguibile nel breve periodo, consentendo una maggiore autonomia a Regioni ed Enti locali e una riorganizzazione più razionale dei criteri attraverso i quali i trasferimenti delle risorse vengono attribuiti e di come sia opportuno prevedere, fin dall’inizio, meccanismi istituzionali che garantiscano il processo.

Ciò suggerisce l’introduzione, assieme al nuovo modello di finanziamento, di alcuni aspetti istituzionali: in primo luogo, i criteri per la attribuzione delle risorse tributarie devono essere chiari e trasparenti. Questo aspetto è particolarmente essenziale nel contesto attuale, che vede una situazione ormai di reciproca sfiducia tra Stato, Regioni ed Enti locali; in secondo luogo, i criteri devono essere basati sui migliori dati disponibili le cui fonti devono essere condivise e devono poter essere continuamente rivedibili se nuovi e migliori informazioni dovessero rivelarsi disponibili; in terzo luogo, deve esistere un organismo politico paritetico, giuridicamente rilevante, a cui è affidata la decisione finale in merito a eventuali modifiche di formule o criteri.

Nella formulazione dei criteri di perequazione, l’attenzione deve essere posta a compensare, più o meno compiutamente, le disuguaglianze delle basi imponibili: quindi, in generale, in relazione ai criteri di accesso al fondo perequativo, appare opportuno osservare che nel primo periodo di funzionamento del nuovo federalismo fiscale, va garantito alle Autonomie regionali e locali il mantenimento dei livelli di spesa coerente e certificata, ma tale criterio deve intendersi come strettamente transitorio sul breve periodo; l’intervento riequilibratore della perequazione delle capacità fiscali deve tendere a ridurre le differenze interregionali di gettito così come avviene, peraltro, nei Paesi in cui vige il criterio di perequazione delle capacità fiscali (ad esempio, Australia, Canada e Germania); parallelamente vanno definiti con sufficiente precisione i livelli essenziali riferiti alle prestazioni della Pubblica Amministrazione (art. 117, comma 2, lettera *m*) del nuovo Titolo V), in maniera tale da individuare, all’interno del fondo di perequazione, la quota di risorse da assegnare alle Regioni sulla base di tale principio; è inevitabile che i meccanismi di perequazione tra le diverse aree del Paese siano impostati su elementi di premialità e condizionalità, cioè che Regioni ed Enti locali più efficienti nella gestione del proprio bilancio siano messi in condizione di ricevere maggiori risorse.

In un Paese contrassegnato da localismi molto pronunciati e, soprattutto in alcune aree, di lunga tradizione di autogoverno, bisogna evitare l’errore di valutare il passaggio a una forma federale di Stato come un’improvvisa forzatura del legislatore costituzionale o come un intervento di carattere istituzionale del tutto estraneo alla storia italiana. Il processo di avvicinamento alla riforma del Titolo V è stato lungo e contrastato, ma non privo di una sua coerenza nel tempo: la nuova Costituzione va considerata come il punto di arrivo di una tendenza pluriennale, rafforzata dalle evidenti inefficienze delle Amministrazioni Centrali, verso una maggiore indipendenza e responsabilizzazione dell’intero sistema delle Autonomie locali.

3.3. *Gli orientamenti della Corte costituzionale in materia ordinamentale* – Prof. BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO.

B. Caravita ha iniziato il suo intervento soffermandosi sulla dicontomia *regionalismo/federalismo* e mettendo in evidenza come questa differenziazione, a suo parere, non esista più: il dibattito sul federalismo è un dibattito privo di qualsiasi senso storico, teorico e costituzionale, dal momento che il modello di stato federale pensato dai costituzionalisti e dai politologi coincide con il modello presidenziale (gli Stati Uniti d'America). In questi tipo di modello, una serie di Stati, usciti dal colonialismo inglese e francese, progressivamente decidono di mettersi insieme, cedendo gradualmente le competenze e creando, dapprima la Confederazione, poi la Federazione e così via. Quello degli Usa è davvero un processo in cui Stati indipendenti gradualmente creano prima il modello confederale e poi quello federale: questo modello esiste solo negli Usa, appunto e in Svizzera, con le debite differenziazioni. Nel resto dell'Europa e nel mondo, quelli che sono definiti tradizionalmente Stati federali, sono qualcosa di diverso: il federalismo canadese o australiano è un modello diverso rispetto a quello statunitense; il federalismo sudamericano (argentino, messicano, brasiliano) ha un'altra logica cioè quella della distribuzione a elite locali di aree di governo autonomo.

Il federalismo africano può essere descritto attraverso tre modelli di stato federale che sono quelli della Nigeria, Sudafrica e d Etiopia e rappresenta un tipo di federalismo che nasce per tenere insieme tribù e popoli che l'esperienza coloniale europea aveva unito con l'uso della forza.

Tutto ciò, quindi, a dimostrazione che esiste nell'esperienza moderna un nesso di continuità tra modello regionale e modello federale: questo rilancio dello Stato federale cui si è assistito nell'ultimo ventennio, non può essere spiegato attraverso la discussione tra regionalismo e federalismo.

B. Caravita ha evidenziato, inoltre, come si siano succeduti altri tre fenomeni di riorganizzazione istituzionale:

- Modello della *multilevel governance*, cioè il modello di governo della cosa pubblica suddiviso tra una pluralità di livelli istituzionali, secondo una scala verticale: dai livelli sovranazionali, ai livelli immediatamente subnazionali, ai Comuni, alle Province. Questo della pluralità dei livelli istituzionali non è un fenomeno solo italiano: tale processo si è verificato anche in Europa e la stessa situazione si sta verificando negli Stati Uniti, in America del sud, in Asia, in Africa, etc.
- Modello del *pluralismo sociale*, cioè del fenomeno che vede il coinvolgimento nel governo della cosa pubblica non solo delle istituzioni pubbliche ma anche dell'associazionismo, della rete di soggetti sociali. In Italia, invece, c'è l'idea che il pluralismo sia solo istituzionale: nel DPR 616/1977 vi era solo l'idea del pluralismo istituzionale, nell'art. 114 Cost. si parla solo di pluralismo istituzionale etc. In questo processo, però, è stato importante il ruolo della Corte costituzionale che ribadisce l'importanza del principio del pluralismo sociale, oltre che istituzionale.
- Modello del *glocalismo* che presuppone la capacità e la necessità dei livelli locali di raccordarsi a livello internazionale e globale.

Ciò premesso, risulta impossibile interpretare le vicende istituzionali solo attraverso il modello teorico regionalismo/federalismo: bisognerebbe, infatti, mettere insieme questi quattro modelli di riorganizzazione istituzionale per leggere la realtà altrimenti non riconducibile al dibattito regionalismo/federalismo.

Passando poi ad analizzare la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ordinamentale, va evidenziato prima di tutto come la giurisprudenza della Consulta del 2002 sia molto scarna sul tema dell’attuazione del Titolo V: ci sono alcune importanti sentenze (la 282/2002, la 512/2002 etc.) ma parrebbe più che altro una giurisprudenza episodica, dato l’atteggiamento di *self restraint* della Corte rispetto all’attuazione del Titolo V. La giurisprudenza costituzionale, poi, è divenuta più consistente a partire dalla seconda metà del 2003 e per tutto il 2004: questo perché i nodi di attuazione di un testo costituzionale, se non sono risolti a livello politico o legislativo, inevitabilmente arrivano sul tavolo della Corte. Quest’ultima, d’altra parte, non può fornire chiavi di lettura generale dei fenomeni sociali ovvero una riorganizzazione teorica e culturale del modello di assetto istituzionale.

Posto ciò, ci sono alcuni profili della giurisprudenza costituzionale da prendere in esame:

- come leggere le materie, cioè come approcciarsi al difficile elenco di materie contenute nell’articolo 117, commi 2, 3 e 4. La Corte, soprattutto all’inizio, ha invitato lo Stato e le Regioni a legiferare, riservandosi di verificare se questa legislazione rientri o meno nelle materie ex art. 117;

- la Corte non ha interpretato rigidamente l’elenco di materie e questo può creare dei problemi ma, d’altronde, è impossibile considerare gli elenchi di materie come rigidi contenitori; quegli elenchi di materie, infatti, andrebbero considerati come aree di governo che spettano a l’uno o all’altro soggetto o ai due soggetti insieme;

- la Corte ha ribadito, poi, come non sia di sua competenza l’attuazione dell’art. 119 Cost. e che, però, le leggi che contrastano col modello disegnato nell’art. 119 sono illegittime. L’articolo 119 presuppone, infatti, un modello di redistribuzione delle risorse finanziarie che non è solamente quello del d.lgs. n. 56/2000.

- la giurisprudenza in materia ordinamentale su Statuti e organizzazione delle Regioni, poi, è una giurisprudenza “meno coraggiosa e più frenante”, ha ribadito il B. Caravita: essa, paradossalmente restrittiva sul problema dei principi negli Statuti, pone il problema di come si fa a distinguere all’interno di un testo normativo ciò che ha giuridicamente valore di principio da ciò che è invece mera proclamazione. Una giurisprudenza interessante in materia ordinamentale, invece, è quella sui poteri sostitutivi Stato-Regione perché mette in evidenza la necessità di strumenti cooperativi e collaborativi e si pone in un rapporto di continuità con le sentenze di interpretazione della legge 142/1990, che trattano del sistema regionale e locale e invitano il mondo delle Regioni e il mondo degli Enti locali a dialogare.

Ciò detto, riesce difficile continuare a pensare a modelli di federalismo o di regionalismo di separazione: l’esperienza di tutti i modelli regional-federali, proprio perché collegata agli altri fenomeni istituzionali di cui si è detto, è sempre e necessariamente esperienza di regionalismo o di federalismo cooperativo, in cui i meccanismi di

concertazione e codecisione sono radicati. Questo tipo di modello non è chiaramente iscritto nel testo della Costituzione attuale ma in realtà è possibile evincerlo da svariati richiami presenti nel testo stesso ed è il modello verso il quale la giurisprudenza della Corte, le esperienze internazionali e la prassi nazionale dovrebbero tendere.

#### *Conclusioni e proposte*

Concludendo i lavori del seminario, il Cons. Cappugi ha evidenziato come gli interventi che si sono succeduti abbiano fornito il quadro generale di riferimento dello stato di attuazione della legge “La Loggia”: in sede istituzionale, infatti, un raccordo operativo vero e proprio manca e quindi il seminario è servito a condividere le informazioni.

I vari interventi hanno fatto il punto sullo stato dei lavori: sui decreti legislativi attuativi dell’articolo 1, comma 4 ; sui problemi dell’attuazione e sui possibili rimedi: il Ministro La Loggia ha suggerito alcuni correttivi da apportare in corso d’opera (far emergere l’interesse nazionale, definire in modo più puntuale le materie di competenza concorrente, etc.).

E’ stato posto l’accento, in più interventi sulla necessaria continuità rispetto alla precedente esperienza dei trasferimenti effettuati in attuazione delle leggi Bassanini: alcuni interventi, come quello di C. Cittadino, hanno richiamato la necessità di riappropriarsi dei principi ispiratori dell’azione amministrativa, quali quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, altri interventi hanno messo l’accento sull’importanza del principio di leale collaborazione e nuovi modelli di concertazione in genere.

Se si vuol tendere a raggiungere risultati concreti bisogna ricercare possibili sinergie, fare ricorso ai metodi rivelatisi efficaci: in questo senso la concertazione ha dato buoni frutti in passato.

Gli spunti costruttivi, ha concluso il Commissario, sono stati più numerosi di quelli demolitori: ci sono però dei punti nodali che richiedono una ulteriore riflessione e tra questi si colloca il problema delle risorse, umane e finanziarie e quello del federalismo fiscale in genere. Tra le proposte, infine, è stata richiamata l’attenzione sulle due iniziative dell’Ufficio per il federalismo amministrativo, “Funzioniamo” e “Federalismo in rete”: si tratta di esperienze che consentono a tutti gli attori istituzionali di interagire e di reperire informazioni utili.