

GIOVANNI FERRANTE

IL FEDERALISMO POSSIBILE

Il 16 aprile 2000 sono stati eletti per la prima volta direttamente i presidenti delle giunte delle Regioni a statuto ordinario (1). Una riforma istituzionale, quella introdotta con la legge costituzionale 1/99 (che ha modificato gli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione), sul modello di quella già adottata per i Comuni e le Province, che assume in ambito regionale un significato differente e più pregnante, non solo per l'esistenza del potere legislativo regionale, ma soprattutto per le riforme intervenute «a Costituzione invariata» nei rapporti tra potere statale centrale e Regioni.

Le Regioni acquistano maggior potere impositivo, destinano risorse prima gestite direttamente dall'erario, guadagnano autonomie gestionali e di spesa pur nell'ambito di quel patto di stabilità interna che vincola la spesa pubblica periferica agli obiettivi di risanamento armonico imposti dall'ingresso nell'euro. La legislatura regionale che si avvia è, inoltre, legislatura «costituente» dato che, sempre in virtù delle novità introdotte dalla legge costituzionale 1/99, ciascun Consiglio regionale ha la facoltà di dotarsi con legge regionale di uno statuto, con un procedimento che prevede una procedura aggravata e il possibile ricorso alla conferma per via referendaria, in modo da tutelare le minoranze. E' data anche la facoltà a ciascuna assemblea regionale di stabilire autonomamente una nuova legge elettorale – nel caso non si preferisca conservare quella attuale, comune a tutte le Regioni. Si tratta dunque di una riforma istituzionale che, pur incidendo solo parzialmente sull'ordinamento dello Stato e sul ruolo delle Regioni, inevitabilmente e sostanzialmente ridisegna la geografia delle istituzioni anche nei rapporti tra le stesse Regioni, collocandosi nel solco tracciato dai lavori incompiuti della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Il mancato risultato della Bicamerale ha determinato un arresto del dibattito

(1) I presidenti sono dotati di ampi poteri di autodeterminazione nelle scelte politiche, nominano autonomamente gli assessori e sono messi al sicuro da cambi di maggioranza, dal momento che l'approvazione di una mozione di sfiducia nei loro confronti determina lo scioglimento anticipato del Consiglio e nuove elezioni.

tito su una riforma costituzionale in senso federalista dello Stato, ma è certo che la riforma di rango costituzionale introdotta con la legge 1/99 ha posto le basi per un'evoluzione di fatto di un modello che, se non ha ancora i tratti costituzionali del federalismo, ne prefigura aspetti ed esiti. Infatti, l'autonomia impositiva e di spesa mettono alla prova un modello di solidarietà economico-territoriale che è alla base stessa della Costituzione vigente, mentre l'elezione diretta e i maggiori poteri dei presidenti mutano radicalmente le dinamiche del consenso, della comunicazione politica, delle strategie elettorali. Si avvia così un già accentuato processo di differenziazione per aree regionali delle politiche, dell'organizzazione delle forme di partecipazione alla vita pubblica, delle stesse identità che assumono caratteristiche e specificità regionali o macroregionali già evidenziate dallo sconvolgimento della geografia elettorale nel paese dalla fine degli anni '80 fino ai giorni nostri.

In Italia, la letteratura geografica da molto tempo ha considerato con grande attenzione i temi «gemelli» del regionalismo e del federalismo, attraverso una serie di interventi che se non è il caso di ripercorrere qui, non è neppure il caso di sottacere del tutto; è bene invece sottolineare che questo è addirittura un tema classico della geografia italiana, un tema primordiale, coltivato da «precursori» come Carlo Cattaneo e da geografi delle prime generazioni come Arcangelo Ghisleri e Carlo Maranelli. Da allora, come è ovvio, le condizioni di contesto sono via via mutate anche profondamente; ma è degna di nota la circostanza che l'attenzione dei geografi italiani non è venuta mai del tutto meno (se si prescinde dal periodo fascista) e che non di rado si è intrecciata, come è pure logico, con l'attività politica: fu il caso di Ghisleri; è stato il caso, più recentemente, di Francesco Compagna.

Nel dibattito di questi ultimi anni la presenza dei geografi è stata forse piuttosto marginale – così come quella di altri settori dell'intellettualità italiana – e può darsi che questa sia stata un'occasione mancata di arricchire le prospettive del legislatore. E' però difficile credere che dei tanti argomenti spesi, anche dai geografi, nel corso di un dibattito ultrasecolare, davvero nulla sia giunto fino alle scelte odierne.

Il federalismo mancato. – I lavori della Commissione Bicamerale hanno comunque prodotto una bozza di revisione in senso federalista della forma di Stato, che merita un'analisi e una valutazione puntuale.

Lo sviluppo del testo in Bicamerale, ripercorso da D'Onofrio nella sua relazione, evidenzia come la discussione si sia sviluppata attorno al significato di federalismo e decentramento. Per D'Onofrio si sarebbe potuto definire federale l'ordinamento italiano «se si fosse dato vita a un patto costituente tra Stato, Regioni ed autonomie locali, concernente la ripartizione delle funzioni legislative, e delle risorse finanziarie, l'organizzazione costituzionale centrale dello Stato, il procedimento di revisione della Costituzione almeno per le parti concernenti la struttura federale della Repubblica».

Abbandonato l'iniziale progetto di Repubblica federale, fondato su Regioni tutte dotate di statuto speciale di rango costituzionale – nel quale fossero

definite le funzioni statali, regionali e locali per ciascuna regione e la ripartizione delle risorse finanziarie – si è giunti ad un'elaborazione che introduce un principio di sussidiarietà fortemente innovativo (non solo per i rapporti tra enti pubblici, ma anche tra pubblico e privato), il potere per ciascuna Regione di definire la propria forma di governo e la propria legge elettorale, una forma di federalismo fiscale basata sull'autonomia impositiva, pur temperata da strumenti perequativi a favore delle Regioni più deboli.

Secondo il testo definitivamente emendato del progetto di legge costituzionale, la Parte II della Costituzione riguarda l'*Ordinamento federale della Repubblica*. Un'intestazione inequivocabile circa i principi alla base della proposta di riforma, ma niente affatto scontata. Lo stesso relatore D'Onofrio, in una fase del lungo dibattito in Commissione, è infatti arrivato a chiedere la cancellazione di ogni riferimento al federalismo, tanto – secondo lui – a quel punto dell'elaborazione del testo ci si era discostati dall'obiettivo di una riforma in senso federale!

Il Titolo I della Parte II è dedicato a *Comune, Provincia, Regione, Stato*: definita la Repubblica come ordinamento federale, si individua la sua organizzazione territoriale. L'articolo 55 compie la scelta della pari ordinazione di Comuni, Province, Regioni e Stato, elementi costitutivi e non – come nel testo dell'attuale articolo 114 della Costituzione – elementi in cui la Repubblica è ripartita. Lo stesso ordine di elencazione invertito rispetto a quello dell'articolo 114 della Costituzione vigente dimostra il ruolo centrale attribuito alle autonomie territoriali dalla proposta di riforma della Costituzione. Comuni, Province e Regioni sono tutti considerati «enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»: non c'è, quindi, la distinzione tra Regioni, organizzate secondo i principi della Costituzione, e Province e Comuni, enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che è prevista dal vigente articolo 115 della Costituzione. Anche l'esplicitazione, nello stesso articolo 55, del ruolo di capitale della Repubblica per Roma arricchisce l'ipotesi di riforma costituzionale di un ulteriore elemento di territorialità da mettersi in relazione con il proposto nuovo ordinamento federale.

Secondo la relazione di D'Onofrio la scelta operata dalla Commissione coglieva il «significato profondo della domanda di federalismo che consisteva nel porre il territorio a fondamento dell'ordinamento repubblicano e il principio di sussidiarietà, inteso nel senso della spettanza dei poteri pubblici all'ente locale più vicino ai cittadini, per risalire man mano verso gli enti territorialmente più vasti». Un federalismo, quindi, che punta sul Comune, ente storicamente più radicato e percepito dai cittadini, rispetto alle Province – i cui ambiti peraltro anche nella bozza di revisione costituzionale restano incerti e residuali – e alle Regioni, che pure rimangono i cardini del sistema federale. Questo per evitare, secondo i proponenti, rischi di un nuovo centralismo regionale.

L'articolo 56, che affronta il controverso nodo della sussidiarietà orizzontale, intesa come principio di distinzione tra poteri pubblici e poteri privati,

conferisce ai Comuni maggior rilievo nell'esercizio della funzione regolamentare e amministrativa. Anzi, la prospettiva dei rapporti tra centro e autonomie locali sotto il profilo amministrativo è addirittura ribaltata là dove, nell'articolo 56, dopo aver previsto che la titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza, e aver specificato che la legge garantisce le autonomie funzionali, si dice che «è attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni», salve ovviamente le funzioni che le norme costituzionali o le leggi ordinarie attribuiscono alle Province, alle Regioni o allo Stato «senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità».

Nell'intento del legislatore l'attribuzione generale di funzioni regolamentari e amministrative ai Comuni, oltre ad applicare il principio di sussidiarietà verticale, evitando «alla radice il rischio di un accentramento amministrativo regionale o anche provinciale», confermava la scelta dichiarata di «rompere il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative» (2). La ripartizione delle funzioni amministrative e regolamentari privilegia l'ente territoriale minore, individuando l'intervento di quello più esteso come sussidiario e necessario solo nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dall'ente minore, a motivo delle sue dimensioni e delle sue potestà. Le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione, ma – recita l'articolo 56 – «nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali». È la formulazione sofferta e ampiamente discussa del principio della sussidiarietà orizzontale, contestato duramente dalla relazione di minoranza dell'onorevole Cossutta che considera, addirittura, l'articolo 56 come suscettibile di una valutazione di incostituzionalità da parte della Consulta perché contrastante con i principi espressi nella Parte I della Costituzione – chiaramente esclusa dal raggio d'azione della Bicamerale – in quanto «si altera l'impianto costituzionale dei rapporti tra pubblico e privato» e «si confonde l'attribuzione delle funzioni pubbliche con l'esercizio

(2) L'articolo 106 del progetto di revisione della Parte II della Costituzione, peraltro, stabilisce una riserva di competenza a favore dei regolamenti amministrativi emanati dai diversi enti territoriali, con particolare riferimento all'organizzazione di ogni pubblica amministrazione, e opera una separazione tra attività amministrativa ed attività di direzione politica. La formulazione dell'articolo 56 applica il principio del «più ampio decentramento amministrativo» previsto dall'articolo 5 della Costituzione, svolgendolo nella sua più moderna versione del principio di sussidiarietà, quale elaborato in dottrina e definito normativamente nel Trattato di Maastricht. Si adotta la formulazione del principio applicata nella legislazione italiana più recente ai fini del decentramento amministrativo, nella quale il principio in questione è integrato dalle regole di differenziazione, in relazione alle diverse caratteristiche degli enti, di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa, e di omogeneità, in relazione all'attribuzione di compiti organici e omogenei allo stesso livello di governo.

delle stesse». Senza addentrarsi in valutazioni di merito, certo è che l'articolo cambia radicalmente la prospettiva dei rapporti pubblico-privato dell'ordinamento e spinge il principio di sussidiarietà ben oltre quanto previsto dal Trattato di Maastricht, per diventare non solo criterio di ripartizione di funzioni tra i diversi livelli di governo, ma anche criterio generale di limitazione della sfera dell'intervento pubblico rispetto all'autonomia dei privati e delle formazioni sociali per quelle attività che dai cittadini possono essere adeguatamente svolte.

L'articolo 56, inoltre, dopo aver trattato delle aree metropolitane – da istituirsi, senza oneri finanziari aggiuntivi, anche con ordinamenti differenziati – e dei Comuni piccoli e di quelli montani – che possono associarsi per esercitare determinate funzioni – sancisce, a tutela dell'autonomia degli enti locali e delle Regioni, che i loro atti non siano sottoposti a controlli preventivi di legittimità e di merito: novità importante rispetto a quanto prevede la vigente Costituzione agli articoli 125 e 130, che dispongono controlli di legittimità e merito sugli atti di Comuni, Province e Regioni.

L'articolo 57 ribadisce l'elenco delle Regioni già esistenti, il regime dello statuto speciale per quelle che già ne sono dotate e l'articolazione nelle due Province autonome di Trento e Bolzano della Regione Trentino-Alto Adige. Si prevede però anche che «Con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni». Previsione che introduce autonomie speciali costituzionalmente garantite dal contenuto tutto da definire; comunque, secondo il relatore di maggioranza D'Onofrio, un'opportunità per le Regioni «che ritenessero la nuova ripartizione delle materie riservate allo Stato insufficiente rispetto alle proprie prospettive di sviluppo». Un potenziale di federalismo dai contorni indefiniti che la relazione di minoranza di Cossutta contesta perché riferibile a una «concezione che vuole incentivare la frantumazione anziché valorizzare autonomia e unità nazionale». Ma anche in un'ottica federalista l'indeterminatezza della norma pone il problema di rapporti armonici tra poteri centrali e regionali e tra Regioni stesse e quello della concreta effettiva attuabilità di tali autonomie speciali.

La forza delle Regioni a statuto ordinario nell'ambito dello Stato regionale delineato dal progetto di revisione costituzionale si misura soprattutto nello spazio lasciato all'autonomia legislativa delle Regioni. L'articolo 58 del testo elaborato dalla Bicamerale ripartisce la competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, rovesciando il criterio della Costituzione vigente. L'articolo 117 della Costituzione, infatti, individua espressamente le materie riguardo alle quali le Regioni possono legiferare, riservando la competenza generale allo Stato, mentre l'ipotesi di revisione costituzionale utilizza il criterio inverso elencando tassativamente le competenze della normazione statale e attribuendo le rimanenti alle Regioni. È evidentemente una «rivoluzione» che è punto qualificante del progetto di riforma dello Stato in senso federale. Allo Stato resta un ambito di intervento che può essere ripartito in tre grandi settori: quello della soggettività internazionale dello Stato, quello della sua or-

ganizzazione, quello della fissazione di regole e *standards* in relazione ai diritti sociali, economici e civili. I settori in cui invece, secondo la previsione dell'articolo 58, lo Stato si limiterebbe a delineare la disciplina generale, lasciando margine per ulteriore normazione alle Regioni, sono l'istruzione, le professioni, la sanità, l'università e la ricerca, l'ordinamento sportivo, la tutela dell'ambiente, la sicurezza sul lavoro, la protezione civile. Per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali, invece, c'è un meccanismo diverso di ripartizione in quanto lo Stato e le Regioni sono chiamati ad intervenire con le proprie leggi «ciascuno nel proprio ambito». Una previsione, quest'ultima, che sottolinea da un lato la valenza territoriale del patrimonio ambientale e culturale, dall'altro l'esigenza di tutela di questi beni che rappresenta un oggettivo interesse nazionale. L'articolo 58 stabilisce anche una «clausola di chiusura», una norma di tutela dell'ordinamento, dove prevede che allo Stato spetti la competenza legislativa in tutti gli altri casi indicati dalla Costituzione e la possibilità che esso intervenga con proprie leggi ogni volta che ciò sia reso necessario da «imprescindibili» interessi nazionali: in situazioni eccezionali e non preventivabili si garantisce l'utilizzo dello strumento legislativo statale anche nei settori di competenza normativa regionale (3).

D'altra parte l'articolo 59 della proposta di revisione della Costituzione disciplina la facoltà di ricorso alla Corte Costituzionale per Stato e Regioni nel caso di conflitti di competenza, e – novità assoluta – anche di Province e Comuni nel caso di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato o delle Regioni ritenuti invasivi delle proprie competenze (4).

L'articolo 60 vuole attribuire alle Regioni il potere di dotarsi di una propria autorganizzazione mediante lo statuto. Forma di governo e legge elettorale possono essere scelte autonomamente da ciascuna regione «nel rispetto dei principi di democraticità, rappresentatività e stabilità di governo». A ribadire l'impronta federalista dell'ordinamento si propone che lo statuto regionale sia da approvarsi non con legge della Repubblica – secondo quanto prevede l'attuale articolo 123 della Costituzione – ma con legge regionale con una procedura aggravata, analoga a quella prevista dall'articolo 138 della Costituzione per le leggi costituzionali. È da rilevare come tra gli ambiti

(3) Una facoltà da non confondersi con il previsto potere sostitutivo del governo, che è disposto per le sole funzioni amministrative dallo stesso articolo 58, nei casi di inadempienze di Regioni, Province e Comuni da cui possa derivare pericolo per l'incolumità e la sicurezza delle persone. La competenza legislativa generale spetta alle Regioni per tutte le materie non espressamente riservate allo Stato, ma entro limiti precisi: l'articolo 58 del testo della Bicamerale puntualizza che le leggi regionali non possono limitare la circolazione di cose e persone all'interno del territorio nazionale, mentre non si fa menzione del limite previsto dal vigente articolo 117 della Costituzione che dice che le leggi regionali non possono essere in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

(4) Bisogna tenere presente che l'ipotesi di revisione costituzionale (articoli 134 e 135) prevede che la riformanda Consulta sia composta per un quarto – cinque membri su venti – da giudici nominati da un collegio formato dai rappresentanti di Comuni, Province e Regioni che integrano il Senato in sessione speciale.

statutari ci sia anche quello di disciplinare i principi per la contabilità e il bilancio e quelli relativi all'autonomia finanziaria e tributaria.

Il capitolo controverso del federalismo fiscale è affrontato dall'articolo 62 della proposta di riforma, che contempla novità profonde rispetto al vigente articolo 119 della Costituzione in cui si disciplina sinteticamente la finanza regionale e locale; con l'articolo 62 si rafforza l'autonomia degli enti territoriali prevedendo, tra l'altro, l'assegnazione di una quota minima di tributi erariali, si stabilisce un fondo perequativo per ridistribuire le risorse in senso solidaristico, si introduce una nuova disciplina in materia di beni demaniali e limiti alle possibilità di indebitamento degli enti territoriali (5). Agli enti territoriali autonomi sono attribuite tre categorie di risorse: tributi ed entrate proprie; una quota delle entrate tributarie erariali; trasferimenti perequativi (6). Con l'articolo 62 si introducono alcuni nuovi principi. In primo luogo si estende a Comuni e Province la partecipazione ai tributi percepiti dall'erario. In secondo luogo la partecipazione dovrà essere collegata al gettito tributario riferibile al territorio regionale: si stabilisce, così, una corrispondenza tra le risorse trasferite ai vari enti territoriali e il contributo dato dai cittadini di ogni Regione al finanziamento dell'erario. Si prevede, inoltre, la possibilità che gli enti territoriali con maggiore capacità fiscale per abitante si rendano indipendenti dai contributi statali. La loro partecipazione ai tributi erariali è, infatti, destinata a cessare quando essi abbiano raggiunto l'autosufficienza finanziaria, quando cioè i tributi e le entrate propri siano sufficienti a coprire le spese per le funzioni ordinarie che tali enti sono tenuti a svolgere. La novità più importante è costituita, però, dalla previsione di una quota minima di risorse che devono comunque essere trasferite agli enti territoriali. Il meccanismo contempla che dal monte complessivo delle entrate tributarie erariali vengano, in primo luogo, sottratte le risorse destinate a finanziare alcuni specifici compiti dello Stato (7), e che quanto rimane sia suddiviso tra lo Stato da una parte e gli enti territoriali dall'altra: la quota spettante a questi ultimi è definita in misura non inferiore alla metà di questo complesso di risorse. Questo

(5) L'articolo 62 deve essere inoltre interpretato tenendo presente che, nell'architettura costituzionale ipotizzata con il superamento del bicameralismo perfetto, il Senato è previsto come Camera di garanzia e, proprio per evitare il pericolo di una competizione fiscale tra Comuni, Province e Regioni, si prevede che i principi della legislazione tributaria siano stabiliti da una legge approvata appunto dalle due Camere, e quindi anche dal Senato.

(6) Per quanto riguarda la prima categoria di risorse, agli enti territoriali è attribuita la piena libertà di stabilire e applicare tributi, nell'ambito della propria autonomia normativa e nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e da leggi bicamerali. Le entrate diverse da quelle tributarie possono essere utilizzate solo per finanziare spese di investimento. Quanto alla «finanza derivata», cioè alle quote di entrate erariali attribuite agli enti territoriali, si va ben oltre la previsione della Costituzione vigente che dispone soltanto che alle Regioni possano essere attribuite quote di tributi erariali in relazione ai loro bisogni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali.

(7) Al servizio del debito pubblico, per far fronte a calamità naturali e ad esigenze connesse alla sicurezza del paese, per interventi a favore di uno sviluppo sociale ed economico equilibrato, per la costituzione del Fondo perequativo di cui si dirà.

meccanismo conserva allo Stato alcuni margini di discrezionalità e garantisce una dose di flessibilità al sistema. Una terza categoria di risorse locali è costituita dai trasferimenti perequativi garantiti da un apposito Fondo alle Regioni più deboli economicamente. La corrispondenza stabilita tra capacità tributaria delle Regioni e quote di gettito erariale trasferite alle stesse rischierebbe infatti di penalizzare duramente gli enti territoriali di quelle aree del paese che hanno minore capacità di contribuzione fiscale (8). I trasferimenti perequativi hanno l'espressa finalità di consentire agli enti beneficiari di svolgere le proprie funzioni ordinarie in maniera adeguata, efficiente ed economica (9). Senza dubbio il complesso articolo 62 propone una rivoluzione del sistema della finanza pubblica, ridisegna, agendo sul concreto terreno delle risorse, i rapporti tra Stato ed enti territoriali, pone le condizioni per una diversa relazione tra aree del paese. Fatto salvo il vincolo solidaristico – con la previsione del meccanismo di perequazione e della possibilità di interventi straordinari – si accentua e sottolinea il nesso tra capacità fiscale delle Regioni e disponibilità delle risorse pubbliche. Una scelta che dà rilievo alle differenze territoriali assai più di quanto non faccia il vigente articolo 119 della Costituzione, che si limita a prevedere una generica autonomia finanziaria, tributaria e patrimoniale delle Regioni, nei limiti stabiliti dalla legge dello Stato, e contributi speciali a singole Regioni «particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole». Nell'ipotesi di revisione costituzionale spariscono questi puntuali riferimenti geografici e si profila una realtà nazionale fatta di aree autosufficienti e altre bisognose, di scelte di spesa responsabilizzate per Regioni ed enti territoriali, con lo Stato regolatore e garante dell'armonico sviluppo socioeconomico del paese. L'ottica è senza dubbio europea e guarda ai rapporti con l'UE e i suoi strumenti di sostegno all'economia.

L'articolo 61 della proposta di riforma della Costituzione attribuisce alle Regioni la possibilità di stipulare intese con altre Regioni o con Stati esteri, o

(8) Per evitare questo pericolo si ipotizza un bilanciamento che prevede: da una parte, che ogni anno lo Stato possa decidere di riservare una certa quantità di risorse al finanziamento di propri interventi che favoriscano uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale, da non computare al fine della ripartizione tra Stato ed enti territoriali; dall'altra parte, che la legge statale possa assegnare agli enti territoriali risorse aggiuntive, perché provvedano essi stessi a porre rimedio alle difficoltà economiche e sociali del proprio territorio: proprio per questo si costituisce il Fondo perequativo, finanziato da risorse dell'erario che sono sottratte alla ripartizione tra Stato ed enti territoriali. I trasferimenti da tale Fondo sono previsti senza vincoli di destinazione in aggiunta alle altre risorse degli enti territoriali. Si prevede che le Regioni – e gli enti locali situati nel loro territorio – possano accedere a questi trasferimenti se la capacità fiscale per abitante è inferiore ai parametri fissati dalla legge o se i costi necessari all'erogazione dei loro servizi obbligatori sono superiori ai parametri fissati dalla legge.

(9) L'articolo 62 della proposta di revisione costituzionale si conclude con l'attribuzione ai Comuni di tutti i beni demaniali, eccezione fatta per quelli espressamente assegnati dalla legge agli altri enti territoriali, e con la previsione che Regioni ed enti locali possano indebitarsi solo per finanziare le spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte, senza garanzia alcuna da parte dello Stato sui prestiti ottenuti dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni.

articolazioni interne di Stati esteri, nelle materie di loro competenza (10). La facoltà di stipulare accordi internazionali è da riferirsi sia a Stati che fanno parte dell'Unione Europea sia a Stati che non ne sono membri, e va vista in connessione con il nuovo ruolo che il successivo articolo 116 prevede per le Regioni nella formazione e attuazione degli atti comunitari relativi alle materie di loro competenza. L'articolo 63, infine, disciplina le procedure per la creazione di nuovi Comuni, Province e Regioni e per la modifica delle relative circoscrizioni e denominazioni. Procedure innovate rispetto al vigente articolo 132 della Costituzione nel senso di una maggiore facoltà di autodeterminazione per le autonomie locali e maggior rilievo dato al potere legislativo regionale, pur restando la necessità di una legge costituzionale per l'istituzione di nuove Regioni.

Il nuovo Stato federale disegnato nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione non è divenuto realtà. L'ipotesi di un ordinamento rinnovato, basato su Comuni, Province Regioni e Stato, pari ordinati elementi costitutivi dell'ordinamento stesso, l'idea di un nuovo patto costituzionale, vincolato non solo al principio della solidarietà, ma anche a quello della differenziazione delle aree del paese dal lato della capacità finanziaria e responsabilità gestionale, restano, con il fallimento della Commissione bicamerale, meri elementi di dibattito. Ma l'esigenza di istituzioni rinnovate, di relazioni diversamente impostate tra centro e periferie, tra istituzioni e territorio, tra pubblico e privato, rimane. Se, almeno per ora, non sembra a portata di mano una riforma costituzionale in senso federalista dello Stato, vero è pure che – immutata la Costituzione – con lo strumento delle leggi ordinarie, un rivoluzionato rapporto tra centro e autonomie, tra cittadini e amministrazione pubblica è stato avviato, proprio nella direzione indicata dai lavori della Bicamerale.

Il federalismo amministrativo. – La riorganizzazione della pubblica amministrazione disposta dalle cosiddette leggi Bassanini (la 59/97 e la 127/97), con i relativi decreti legislativi, modifica radicalmente le modalità di manifestazione dei pubblici poteri; cambia il potenziale relazionale tra cittadini e istituzioni; incide sul funzionamento della macchina statale e sulle garanzie poste a tutela dei privati; semplifica i meccanismi burocratici e accentua i profili di responsabilità distinguendo in modo netto tra funzione di indirizzo politico e funzione tecnico-amministrativa; soprattutto, dispone un decentramento che conferisce più forza alle articolazioni amministrative sul territorio e arriva, con il cosiddetto «federalismo fiscale a Costituzione invariata», a rivo-

(10) Le intese con gli Stati esteri devono essere concluse nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge bicamerale dello Stato, approvata cioè anche dal riformato Senato delle autonomie, che disciplini le modalità del preventivo assenso, anche tacito, del governo agli accordi e determina i casi di recesso dagli accordi che il governo può richiedere alle Regioni con atto motivato. Si tratta di una previsione che non trova riscontro nel vigente testo costituzionale e che rende esplicita la nuova autonomia regionale intaccando il tradizionale monopolio statale in materia di rapporti internazionali.

luzionare i criteri di distribuzione, spesa e gestione delle risorse pubbliche, valorizzando il ruolo delle autonomie, delle Regioni e degli Enti territoriali.

La legge 59/97, prima ancora di affrontare il problema del riordino, non solo organizzativo, ma anche gestionale, dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, si è preoccupata di operare un ampio decentramento di competenze, attraverso il rovesciamento del principio di attribuzione delle funzioni tra Stato ed enti locali. Nella legge vengono, infatti, indicate le materie devolute allo Stato mentre, per converso, le altre materie sono rimesse alla competenza di Regioni ed enti locali. È stata dunque finalmente affrontata la questione del decentramento, a Regioni ed enti locali, di funzioni amministrative esercitate a livello centrale e periferico, in modo da delineare una forma di «federalismo possibile» a Costituzione vigente. Si tratta del «federalismo amministrativo», espressione con cui si intende, in sostanza, la massima concessione di autonomia, da parte dello Stato ed in favore di Regioni, Province e Comuni, attuabile con legge ordinaria, senza modifiche alla Costituzione.

L'articolo 1 della legge 59/97 al comma 1 prevede che, con appositi decreti legislativi (alcuni dei quali già emanati: si pensi, in particolare, al decreto legislativo 112/98, che ha significativamente decentrato una serie di funzioni e trasferito uffici e personale alle Regioni e agli enti locali), funzioni e compiti amministrativi vengano conferiti a Regioni ed enti locali. Tali conferimenti, previsti in conformità agli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, potranno avvenire attraverso trasferimenti e deleghe o consistere nell'attribuzione *ex novo* di funzioni e compiti nascenti dal ridisegno delle strutture amministrative. Così, il comma 2 provvede ad un'individuazione di principio delle due categorie di funzioni e di compiti che saranno oggetto di trasferimento, l'una «finale» (funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione e sviluppo delle rispettive località), l'altra «territoriale» (tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori). I commi 3 e 4 individuano, infine, i compiti non conferibili, per cui rimangono attribuite allo Stato le funzioni relative alla cura degli interessi nazionali e quelle non localizzabili in aree non definite del territorio nazionale. Altri principi cui la legge 59/97 fa riferimento sono quelli di completezza, di efficienza ed economicità (che si risolve essenzialmente nella prescrizione di sopprimere funzioni e compiti divenuti «superflui»), di cooperazione tra gli enti interessati, di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, della copertura finanziaria dei costi, dell'autonomia degli enti locali. In questa prospettiva, l'articolo 7 prevede l'emanazione di decreti del presidente del Consiglio per la puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, la loro ripartizione tra Regioni ed enti locali e i conseguenti trasferimenti di personale. Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite ed al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui. La definizione e l'identificazione delle funzioni e dei

compiti amministrativi che vengono conferiti a Regioni ed enti locali è completata dalla disciplina del «raccordo» tra il nuovo assetto delle funzioni ed i compiti che residuano allo Stato. In quest'ambito, l'articolo 8 incide sulla procedura con cui si esercitano gli atti di indirizzo e di coordinamento alle Regioni, stabilendo che essi siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la singola Regione interessata.

La legge 127/97 viene a completare il quadro degli interventi riformatori delineati con la legge 59/97, prevedendo ulteriori elementi di semplificazione dell'attività amministrativa e introducendo molte e significative innovazioni riguardanti, in particolare, il livello delle amministrazioni locali, con l'intento di definire un nuovo rapporto tra centro e periferia nella prospettiva di una crescente valorizzazione del principio autonomistico. Si tratta, in sostanza, di un'opera di risistemazione delle strutture politico-istituzionali degli enti locali. Innanzi tutto si è enfatizzato il ruolo politico del sindaco, chiamato a scegliere i propri collaboratori di fiducia, anche se alcune sue competenze vengono devolute ai dirigenti. Viene poi rivalutato il ruolo del difensore civico, che assume competenze in alcuni casi sostitutive di quelle del Comitato Regionale di Controllo. La legge 127/97 introduce inoltre la nuova figura del direttore generale – che, a cavallo tra politica e amministrazione, attende alla gestione burocratica dell'ente – nell'ambito dell'organizzazione degli uffici dell'ente locale, con competenze complementari rispetto a quelle del segretario comunale. Se quest'ultimo è infatti impegnato essenzialmente nell'assicurare una collaborazione e un'assistenza giuridico-amministrativa che dovrebbe garantire la conformità dell'azione amministrativa dell'ente ai parametri legislativi, statutari e regolamentari, il direttore generale si occupa soprattutto degli aspetti più strettamente gestionali con il compito principale di assicurare il perseguimento degli obiettivi prefissati dagli organi politici.

Il «federalismo fiscale». – Le norme di delega della legge 133/99 prevedono l'assegnazione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori entrate di natura tributaria in sostituzione di gran parte degli attuali trasferimenti statali. Il criterio di delega stabilisce che i meccanismi perequativi vengano definiti in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e alle compartecipazioni ai tributi erariali, dei fabbisogni sanitari, della capacità di recupero dell'evasione fiscale. Inoltre, prevede un eventuale periodo transitorio (non superiore ad un triennio) nel quale la perequazione possa essere effettuata anche in funzione della spesa storica. È, dunque, un meccanismo che vuole introdurre ulteriori garanzie e vincoli nella determinazione dei flussi perequativi, correlandoli alla complessiva spesa sostenuta dalle Regioni per erogare i servizi di loro competenza, con il richiamo a livelli essenziali ed uniformi di tali servizi su tutto il territorio e alle esigenze di riequilibrio territoriale.

Il decreto delegato attuativo della legge 133/99 opera una composizione di tali criteri di perequazione richiamando anche il criterio della popolazione e della dimensione geografica, anche se non espressamente indicati nella norma di delega. Il criterio riferito alla dimensione geografica si risolve

nell'applicazione di un parametro che tende a perequare, seppure non completamente, le differenze relative alle spese extra-sanitarie. In effetti, un modello di perequazione che dovesse garantire, soprattutto, il soddisfacimento dei bisogni sanitari comporterebbe una riduzione del livello di soddisfacimento dei fabbisogni extra-sanitari e, quindi, penalizzerebbe le Regioni piccole in cui le spese per le competenze extra-sanitarie non possono che essere particolarmente elevate in termini relativi. Infatti, le Regioni di minori dimensioni hanno avuto, dalla loro istituzione, livelli di spesa *pro capite* più elevati della media nazionale, con tutta probabilità associati a diseconomie di scala nella erogazione di servizi prodotti. Inoltre, l'istituzione del «Fondo perequativo nazionale» (articolo 7 del decreto legislativo) consente tendenzialmente la realizzazione degli obiettivi di solidarietà nazionale, attraverso la destinazione di una parte del gettito della compartecipazione all'IVA. Va anche evidenziato che nel primo anno di attuazione della riforma (2001) la distribuzione di tali risorse verrà effettuata in modo da garantire a tutte le Regioni esattamente le stesse risorse che avrebbero ottenuto in assenza della riforma. Negli anni successivi la sua distribuzione tra le Regioni cambierà gradualmente. Così, la quota IVA spettante alla singola regione nel 2001 si riduce del 5% ogni anno per gli anni 2002 e 2003 e di un ulteriore 9% ogni anno, per azzerarsi nel 2013. Da quel momento l'intero fondo verrà distribuito sulla base di nuovi criteri perequativi. Il periodo di transizione, quindi, garantisce che anche la regione più penalizzata dai nuovi criteri veda sempre crescere in termini reali le risorse che essa percepisce dal Fondo, rendendo così meno oneroso il processo di riequilibrio. E, come si vedrà, dal momento che la dinamica delle nuove risorse (le compartecipazioni) è maggiore di quella dei trasferimenti soppressi, tutte le Regioni dovrebbero registrare, seppure in misura diversa, un saldo positivo rispetto alla legislazione vigente.

Il punto di partenza del decreto delegato (11) attuativo dell'articolo 10 della legge 133/99 è infatti costituito dalla soppressione di trasferimenti erariali per un importo pari a 39.720 miliardi secondo le proiezioni a legislazione vigente per il 2001, che riguardano prevalentemente il concorso erariale al finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale e i trasferimenti perequativi di cui all'articolo 3, commi 2 e 4, della legge 549/95. In particolare, oltre ad abolire i trasferimenti relativi alla spesa sanitaria correnti e quelli relativi al

(11) Il decreto legislativo 56 del 18 febbraio 2000 reca *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13.5.1999, n. 133* e prevede: la soppressione di trasferimenti erariali, disponendo la cessazione, a decorrere dall'anno 2001, di trasferimenti in favore delle Regioni a statuto ordinario compensativi di una serie di tributi, tasse, sovrattasse, nonché di altri propri del settore sanitario; la compensazione di trasferimenti soppressi e le relative modalità di computo, attraverso la compartecipazione regionale all'IVA, all'accisa sulle benzine, l'addizionale all'IRPEF, la rideterminazione delle risorse per il finanziamento delle funzioni conferite dalla legge 59/97; l'istituzione del «Fondo perequativo nazionale» e i criteri per l'assegnazione alle Regioni, al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venga destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà nazionale.

Tab. 1 – *Sostituzione dei trasferimenti alle Regioni italiane mediante compartecipazione alle entrate e riparto del Fondo di solidarietà nazionale; previsione per l'anno 2001 (i valori sono arrotondati)*

	Totale trasf. da sopprimere	Accisa sulla benzina	Addiz. regionale IRPEF	Differenza (A-B-C)	Gettito compart. region.	Concorso al Fondo Solid.	Fondo Solid. Naz.
	A	B	C	(A-B-C)	—	—	—
Piemonte	2.882	17	400	2.464	3.334	869	—
Lombardia	1.256	34	950	275	7.539	7.264	—
Veneto	2.529	19	387	2.123	3.667	1.544	—
Liguria	2.073	6	132	1.935	1.419	-516	—
Emilia R.	2.243	18	394	1.831	3.512	1.581	—
Toscana	3.010	16	285	2.709	2.801	92	—
Umbria	1.062	3	54	1.005	603	—	-402
Marche	1.223	6	180	1.116	1.179	63	—
Lazio	3.034	21	354	2.659	3.855	1.186	—
Abruzzo	1.680	5	67	1.600	867	—	-742
Molise	558	1	14	543	192	-351	—
Campania	8.176	13	204	7.959	3.104	—	-4855
Puglia	5.500	11	161	5.329	2.371	—	-2957
Basilicata	975	1	23	950	312	—	636
Calabria	3.495	6	59	3.431	1.183	—	-2.246
<i>Totale RSO</i>	<i>39.698</i>	<i>176</i>	<i>3.586</i>	<i>35.937</i>	<i>35.937</i>	<i>12.709</i>	<i>12.709</i>

trasporto pubblico, se ne dispone la sostituzione con un aumento (dallo 0,5% allo 0,9%) dell'aliquota di compartecipazione alla base imponibile IRPEF, con un aumento dell'accisa regionale sulla benzina (250 lire al litro) e con l'assegnazione di una compartecipazione pari al 25,7% del gettito IVA. Le aliquote dell'addizionale IRPEF e delle compartecipazioni devono essere comunque fissate in modo da assicurare che il loro gettito, nel complesso delle Regioni, sia pari alla somma dei trasferimenti aboliti. Il livello delle aliquote deve inoltre garantire la piena copertura delle necessità finanziarie determinate dal trasferimento alle Regioni delle competenze previsto dalla legge 59/97.

Secondo le indicazioni della relazione tecnica che accompagna il provvedimento, tale compartecipazione, tuttavia, in alcuni casi (le Regioni del Centro-nord, escluse Liguria e Umbria), eccede i trasferimenti soppressi da compensare; negli altri non garantisce la copertura. Ad esempio, la Lombardia riceve attualmente dallo Stato, a titolo di trasferimenti che saranno soppressi, 1256 miliardi. L'incremento della quota di accisa sulla benzina comporterà

un introito di 34 miliardi, mentre l'aumento dell'addizionale sull'IRPEF, di 0,4%, comporterà un gettito aggiuntivo di 950 miliardi. Verrebbero così a mancare 275 miliardi rispetto ai trasferimenti soppressi. La quota di IVA di spettanza della Regione Lombardia, in base ai meccanismi di calcolo indicati dalla legge, sarebbero di 7539 miliardi. Se da questa somma vengono sottratti i 275 miliardi di ex trasferimenti, rimane un *surplus* di 7264 miliardi che contribuiranno, appunto, ad alimentare il Fondo perequativo. La Campania, invece, riceve attualmente, in relazione a trasferimenti da sopprimere, 8176 miliardi. Per compensare tale ammontare non sono sufficienti i 13 miliardi derivanti dall'aumento della quota di accisa sulla benzina e i 204 miliardi dell'incremento dell'addizionale IRPEF. Residuano ancora 7959 miliardi. Dalla compartecipazione IVA, tuttavia, possono derivare solo 3104 miliardi. La differenza, di oltre 4800 miliardi, sarà così coperta dal Fondo di perequazione. Queste cifre, comunque, non tengono ancora conto delle dimensioni finanziarie legate al trasferimento di funzioni *ex lege* Bassanini (12).

Il cuore del provvedimento si ritrova, evidentemente, proprio nell'attribuzione alle Regioni della compartecipazione all'IVA, in grado di produrre per il sistema regionale nel suo complesso un vantaggio legato al fatto che le risorse complessive delle Regioni avranno una dinamica legata allo sviluppo del reddito nazionale. Il *mix* dei finanziamenti delle Regioni risulterà composto da imposte legate al reddito (IRAP e compartecipazione all'IRPEF) e da imposte legate ai consumi (la tassa sulla circolazione, l'accisa sulla benzina e la compartecipazione all'IVA). Si può, quindi, presumere che la finanza regionale potrà crescere, strutturalmente, in misura pari o appena leggermente inferiore alla crescita del reddito monetario. A parte il periodo iniziale, in cui le risorse cresceranno sostanzialmente in linea con le previsioni di crescita della spesa sanitaria, nel lungo periodo le Regioni e le loro spese complessive, potranno trarre vantaggio dalla crescita economica, ma dovranno anche sottostare ai rischi di un eventuale rallentamento della crescita (Giarda, 2000).

Il decreto delegato attuativo dell'art. 10 della legge n. 133/99 definisce la sequenza per il computo delle quote di compartecipazione all'IVA spettanti alle singole Regioni, nel seguente modo: determinazione degli importi [CI-VA(i)] della compartecipazione all'IVA da attribuire solo in via nazionale alle Regioni in base ai consumi regionali (13); determinazione degli importi

(12) Su tale aspetto va rilevato che, in un recente studio condotto da G. Arachi e A. Zanardi (1998) del Centro di Ricerca sull'Economia del Settore Pubblico dell'Università Bocconi, l'ammontare complessivo delle spese trasferite alle Regioni, in base al decreto legislativo 112 del 1998, viene valutato in circa 20.000 miliardi (valori per l'anno 1998).

(13) L'attribuzione alle singole Regioni deve avvenire con riferimento a dati indicativi della base imponibile regionale dell'IVA stessa: per calcolare tale base imponibile il decreto indica l'ipotesi dell'utilizzo delle statistiche di contabilità nazionale prodotte annualmente su base regionale che si avvicinino alla base imponibile dell'IVA; in particolare, come indicatore della base imponibile regionale dell'IVA, viene proposta la media mobile triennale – ultimi tre anni disponibili – dei consumi rilevati dall'ISTAT a livello regionale.

[COMP(i)] della compartecipazione all'IVA da assegnare alle singole Regioni nel rispetto degli obiettivi di perequazione (14); determinazione degli importi [QRS(i)] che definiscono il concorso alla solidarietà nazionale, pari alla differenza tra CIVA(i) e COMP(i) per le Regioni in cui $CIVA(i) > COMP(i)$ (15); determinazione delle quote FOPER(i) del fondo perequativo nazionale da assegnare alle Regioni più povere, d'importo pari alla differenza tra COMP(i) e CIVA(i) per le Regioni in cui $COMP(i) > CIVA(i)$ (16); determinazione degli importi [QRI(i)] spettanti alle Regioni nella fase transitoria, dal 2001 al 2012, quando è ancora rilevante il peso della spesa storica. Con riferimento al 2001 – primo anno di applicazione della legislazione riformata – secondo le previsioni sette sono le Regioni «donanti» – Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Marche e Lazio – mentre le restanti otto sono beneficiarie del Fondo perequativo nazionale.

Il modello proposto dal decreto delegato, nonostante le apparenze, non è un modello di perequazione orizzontale. In effetti, uno schema di tale tipo presupporrebbe innanzitutto che le Regioni avessero la piena titolarità del totale delle risorse (e quindi anche delle quote regionali della compartecipazione IVA) e richiederebbe una struttura in cui l'insieme delle Regioni possa decidere sul modello e sui parametri della perequazione, senza richiedere, invece, che le quote CIVA(i) della compartecipazione IVA affluiscano ai bilanci delle Regioni, per dare poi luogo ai trasferimenti dalle Regioni più ricche a favore delle Regioni più povere. In sostanza, il modello proposto dal decreto delegato simula in via figurativa un modello di perequazione orizzontale, senza tuttavia attuarlo in senso tecnico o politico.

Quali possono essere gli effetti di lungo periodo della riforma?

Con la legislazione vigente le risorse regionali sarebbero determinate per l'80% dalla dinamica della spesa sanitaria fissata dal Piano sanitario regionale e per il 20% dalla dinamica dei tributi propri regionali. Con la legislazione riformata, invece, le risorse regionali saranno legate per il 70% alla dinamica delle entrate proprie e per il restante 30% alla dinamica delle quote di compartecipazione all'IVA.

(14) Al riguardo vengono individuati: il criterio della perequazione della capacità fiscale, applicato al solo gettito dei tributi regionali (i tributi propri vengono integrati con trasferimenti, in modo che le differenze tra le entrate complessive per abitante delle singole Regioni siano meno accentuate delle differenze inizialmente esistenti tra i tributi propri); e il criterio del fabbisogno, applicato al solo gettito della compartecipazione IVA (per il quale le risorse sono assegnate in relazione a indicatori del fabbisogno basati su caratteristiche demografiche, differenziali nei costi di produzione dei servizi ed anche esplicite valutazioni politiche sui bisogni delle popolazioni interessate).

(15) Si tratta delle Regioni ricche che figurativamente versano ciascuna la propria quota di concorso alla solidarietà interregionale [$QRS(i) = CIVA(i) - COMP(i)$] al Fondo perequativo nazionale; a queste Regioni, complessivamente, lo Stato assegna la quota COMP(i).

(16) Si tratta delle Regioni a più bassa base imponibile che ricevono, ciascuna, le quote del Fondo perequativo nazionale [$FOPER(i) = COMP(i) - CIVA(i)$]; a queste Regioni lo Stato assegna complessivamente la quota COMP(i).

Tab. 2 – *Totale delle risorse finanziarie delle Regioni italiane in proiezione all'anno 2013, in base alla legislazione vigente e nell'ipotesi di crescita uniforme*

	A Sanità	B FSN	C Altri trasferim.	D Tributi propri	E+ B+C+D totale risorse	M=A/E Peso sanità su totale risorse
Piemonte	12.567	3.184	372	11.331	14.888	84,4%
Lombardia	26.003	1.387	256	28.758	30.401	85,5%
Veneto	12.850	2.886	142	12.166	15.195	84,6%
Liguria	5.274	2.472	296	3.461	6.229	84,7%
Emilia R.	12.157	2.480	227	11.698	14.404	84,4%
Toscana	10.599	3.606	267	8.682	12.554	84,4%
Marche	4.085	1.475	168	3.273	4.916	83,1%
Umbria	2.542	1.257	165	1.692	3.114	81,6%
Lazio	14.577	3.011	785	13.792	17.589	82,9%
Abruzzo	3.623	1.957	307	2.189	4.453	81,4%
Molise	935	583	194	459	1.236	75,7%
Campania	15.095	9.877	1.418	6.604	17.899	84,3%
Basilicata	1.536	931	370	796	2.097	73,2%
Puglia	10.803	7.054	959	4.714	12.727	84,9%
Calabria	5.264	3.649	1.117	2.213	6.980	75,4%
<i>Totale Rso</i>	<i>137.910</i>	<i>45.811</i>	<i>7.044</i>	<i>111.827</i>	<i>164.683</i>	<i>83,7%</i>

Tasso di crescita della sanità = 3% annuo

Tasso di crescita degli altri trasferimenti e dell'ex fondo perequativo = 2% annuo

Tasso di crescita dei tributi propri = 3,5% annuo

Gli effetti della riforma deriveranno dal confronto tra le proiezioni delle risorse a legislazione vigente e quelle derivanti dalla riforma. In linea generale, se si ipotizza che le basi imponibili dei tributi propri si sviluppino in modo uniforme nelle diverse Regioni, le differenze prospettiche tra «legislazione vigente» e «legislazione riformata» derivano da due diversi aspetti, il primo legato alla dinamica di lungo periodo delle risorse che affluiscono ai bilanci regionali, il secondo legato alla partecipazione delle singole Regioni al gettito IVA. Per quanto attiene al primo elemento, si può dire che tutte le Regioni traggono vantaggio dal più elevato tasso di crescita strutturale delle risorse, sia direttamente perché crescono le basi imponibili dei tributi propri delle singole Regioni, sia attraverso la partecipazione, via fondo di perequazione, alla crescita dell'economia. Dalla compartecipazione all'IVA, invece, a trarre vantaggio sono le Regioni che hanno valori di spesa storica sanitaria bassi rispetto al valore della quota capitaria ponderata e le Regioni che hanno basi imponibili dei tributi più elevate. In conseguenza della combinazione dei due aspetti, si può prevedere che tutte le Regioni avranno un guadagno rispetto alle risorse che sarebbero state prodotte dalla legislazione vi-

Tab. 3 – Totale delle risorse finanziarie delle Regioni italiane in proiezione all'anno 2013, nell'ipotesi di legislazione modificata e di crescita uniforme

	A Sanità	B Sanità di cui IRCS*	C Comp. IVA CIVA	D Conc. solid.	E Fondo pereq.	F Tributi propri	G=B+C+D E+F totale	H= A/G peso su tot. risorse
Piemonte	12.567	20	5.040	-1.154	—	11.962	15.867	79,2%
Lombardia	26.003	1.260	11.397	-10.173	—	30.246	32.730	79,4%
Veneto	12.850	—	5.545	-2.407	—	12.779	15.917	80,7%
Liguria	5.274	7	2.146	—	805	3.670	6.628	79,6%
Emilia R.	12.157	80	5.309	-2.562	—	12.320	15.147	80,3%
Toscana	10.599	6	4.235	-117	—	9.137	13.261	79,9%
Marche	4.085	67	1.782	—	340	3.433	5.622	72,7%
Umbria	2.542	—	912	—	625	1.779	3.316	76,7%
Lazio	14.577	218	5.830	-2.064	—	14.358	18.342	79,5%
Abruzzo	3.623	—	1.310	—	1.163	2.298	4.771	75,9%
Molise	935	24	291	—	552	480	1.347	69,4%
Campania	15.095	108	4.694	—	6.537	6.932	18.270	82,6%
Basilicata	1.536	—	472	—	966	833	2.272	67,6%
Puglia	10.803	496	3.586	—	4.565	4.974	13.621	79,3%
Calabria	5.264	11	1.788	—	2.923	2.310	7.033	74,9%
<i>Totale Rso</i>	<i>137.910</i>	<i>2.298</i>	<i>54.334</i>	<i>-18.476</i>	<i>18.476</i>	<i>117.513</i>	<i>174.145</i>	<i>79,2%</i>

* Finanziati dal bilancio dello Stato in base alla legislazione modificata

Tasso di crescita della sanità inclusi IRCS = 3%

Tasso di crescita dei tributi propri = 3,5% annuo

Tasso di crescita del gettito di compartecipazione all'IVA = 3,5% annuo

gente e che alcune Regioni avranno guadagni superiori a quelli di altre. In particolare, le previsioni di sviluppo delle risorse regionali al 2013 «a legislazione vigente» e quelle «a finanza riformata» vengono riportate nelle tab. 2 e 3.

Evidentemente, tutte le Regioni acquisirebbero con la riforma risorse finanziarie maggiori di quelle che sarebbero riportate dalla legislazione vigente: il totale delle risorse risulta, con la riforma, maggiore per circa 9500 miliardi rispetto a quello che si avrebbe con le proiezioni a legislazione vigente. Alcune regioni, tuttavia, guadagnano più di altre. Si tratta di quelle Regioni in cui le risorse per abitante nel 2001 sono più basse rispetto ai valori medi, e quelle in cui maggiore è la quota dei tributi propri sul totale. In percentuale, il guadagno più alto è quello della Regione Marche, quello minore è per la Regione Calabria. È importante notare, poi, come la Regione Marche, inizialmente definibile come Regione che concorre a finanziare la solidarietà interregionale diviene, nel 2013 (ma già a partire dal 2005), beneficiaria del fondo perequativo nazionale, il che si evince dal confronto, al 2013, tra legislazione vigente e riforma, nell'ipotesi di crescita uniforme, dei valori *pro capite* (17). Significativi sono anche i casi di Lombardia e Molise (18).

Dunque, il decreto delegato attua in modo coerente i principi posti dall'articolo 119 della Costituzione. In effetti, viene aumentata la quota delle risorse regionali finanziate con tributi propri, aumenta il collegamento tra l'andamento delle basi imponibili di grandi tributi e le risorse che affluiscono ai bilanci regionali, si riducono i vincoli di destinazione sulle risorse erariali trasferite alle Regioni, vengono fissate le regole di solidarietà tra le Regioni stesse, specialmente a favore di quelle in cui le basi imponibili sono meno elevate. In tal modo, oltre a permanere gli incentivi ad acquisire risorse addizionali attraverso l'aumento delle aliquote sui tributi propri, sono mantenuti gli incentivi per le singole Regioni a promuovere azioni dirette allo sviluppo delle basi imponibili dei tributi propri regionali, della compartecipazione IRPEF e dell'accisa sulla benzina, mentre modesti sono gli incentivi a promuovere azioni dirette esclusivamente allo sviluppo delle basi imponibili dell'IVA.

(17) In effetti, per quanto riguarda le Marche, si ha: a legislazione vigente:

$$\frac{4.916.000.000.000 \text{ (Med. Tab. 1)}}{1.455.000 \text{ ab. (Tab. 3)}} = 3.378.694 \text{ L. pro capite;}$$

a legislazione riformata:

$$\frac{5.622.000.000.000 \text{ (Med. Tab. 2)}}{1.455.000 \text{ ab. (Tab. 3)}} = 3.863.917 \text{ L. pro capite;}$$

e quindi:

$$D = + \text{ L. } 485.223 = + 14,4\%.$$

(18) In questi ultimi due esempi gli incrementi percentuali sono rispettivamente +7,6% e +9,0%.

Tab. 4 – *Confronto tra gli incrementi in risorse finanziarie per le Regioni italiane in base alla legislazione vigente e in base alla riforma, in proiezione al 2013, nell'ipotesi di crescita uniforme (valori pro capite)*

	Popolazione in migliaia	Legislazione vigente	Riforma	Incr. % RIF./L.V.
Piemonte	4.288	3.472	3.700	+6,6
Lombardia	9.029	3.367	3.624	+7,6
Veneto	4.488	3.385	3.546	+4,8
Liguria	1.633	3.814	4.059	+6,4
Emilia R.	3.960	3.637	3.825	+5,2
Toscana	3.529	3.557	3.757	+5,6
Marche	1.455	3.378	3.863	+14,4
Umbria	833	3.738	3.980	+6,5
Lazio	5.255	3.347	3.490	+4,3
Abruzzo	1.277	3.487	3.736	+7,1
Molise	329	3.756	4.094	+9,0
Campania	5.793	3.089	3.153	+2,1
Basilicata	608	3.449	3.737	+8,4
Puglia	4.086	3.114	3.333	+7,0
Calabria	2.065	3.380	3.406	+0,8
<i>Media</i>	–	<i>3.386</i>	<i>3.581</i>	<i>+5,7</i>

In definitiva, il provvedimento, sebbene non costituisca ancora lo schema per l'attuazione di un compiuto federalismo fiscale, presenta aspetti politici positivi non trascurabili sul piano del decentramento e costituisce indubbiamente un primo passo verso il federalismo. Il primo effetto è quello di consentire a sette Regioni di affrancarsi completamente dalla dipendenza finanziaria dal governo. L'effettiva compartecipazione regionale all'IVA, con l'iscrizione nei singoli bilanci regionali dell'intero ammontare dell'imposta, disegna la massima trasparenza oggi consentita nei rapporti finanziari tra le Regioni stesse.

Indubbiamente, il provvedimento presenta anche alcune ombre. Innanzi tutto, il meccanismo di finanziamento ipotizzato non si concretizza nella possibilità di una autonoma manovra dei tributi componenti l'intero paniere. Inoltre, ricordando che il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni si configura nella sostanza come un nuovo sistema di finanziamento della sanità, nel provvedimento non c'è alcun meccanismo che consenta di garantire nel tempo la coerenza fra andamento delle risorse e andamento dei fabbisogni sanitari complessivi, se non nella rideterminazione delle aliquote che il comma 5 dell'articolo 3 fissa in maniera definitiva entro il 30 giugno 2000. Su tali aliquote occorre intervenire per garantire effettivamente gli equilibri finanziari qualora l'andamento della spesa sanitaria fosse disallineato con il *trend* di crescita delle risorse.

In definitiva, la riforma rappresenta, a Costituzione vigente, un punto di equilibrio, oggi condivisibile, sia per le caratteristiche istituzionali del nostro sistema di *welfare* sia per la situazione congiunturale della finanza pubblica. D'altra parte, è la prima volta che si dibatte intorno al federalismo non in termini solo ideologici e teorici, ma con riferimenti concreti e considerando le effettive ricadute che esso ha nelle diverse realtà regionali. Si tratta di una soluzione non ottimale, ma che, alle condizioni date, ottimizza i risultati possibili. Andrà quindi verificato se sono congrui e se rispondono alle diverse attese i risultati che si conseguiranno a regime, cioè al 2013. Se, nel frattempo, cambierà la Costituzione e si arriverà ad uno Stato federale, cambierà il modello e, con esso, gli obiettivi e i risultati. Frattanto, potranno essere apportate eventuali correzioni – da concordare tra governo e Regioni – con riguardo ai parametri più significativi del provvedimento, senza arrivare a nuove deleghe e nuove leggi.

Conclusioni. – Essendosi arenata la revisione della seconda parte della Costituzione, è stato realizzato il federalismo possibile: il «federalismo fiscale» e il «federalismo amministrativo», con le «leggi Bassanini», hanno posto le basi della *devolution*, mentre tutto il sistema è risultato rafforzato dall'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto ordinario (è ancora in corso un'analoga riforma per quelle a statuto speciale). Manca, tuttavia, la necessaria «cornice» costituzionale che armonizzi la costruzione di un federalismo coerente, che eviti che al centralismo statale si sostituisca quello delle Regioni e che, in buona sostanza, concluda questa fase di transizione.

Definendo i limiti dello Stato rispetto a Regioni, Comuni e Province, ma anche i limiti di questi ultimi rispetto allo Stato, verrà eliminata la perdurante ambiguità, sostanziale e nominalistica, prodotta dal «federalismo possibile» realizzato in termini non organici, che se, come visto, appaiono produttivi di positivi e concreti risultati, non rafforzano la coesione nazionale intesa quale scelta condivisa e responsabile. D'altro canto, un malinteso senso del principio di sussidiarietà potrebbe condurre ad uno «schiacciamento» surrettizio delle comunità più piccole – Comuni e Province – da parte delle istituzioni più vaste – Regioni e Stato – tentate dal nuovo «centralismo». Il federalismo possibile, quindi, va inteso quale tessera di un mosaico tuttora da completare, e funzionale alla realizzazione di uno Stato sempre più tendenzialmente e gradualmente federale, dove i poteri centrali sono decentrati verso il territorio e differenziati nelle competenze tra le diverse forme istituzionali, per favorire l'integrazione economica e politica di tutte le parti del territorio italiano, nel paese e in Europa.

BIBLIOGRAFIA

- ARACHI G. e ZANARDI A., *Federalismo e perequazione regionale: lavori in corso*, in BERNARDI L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1998*, Bologna, Il Mulino, 1998.

- BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997.
- BRANCATI R., *La questione regionale. Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo economico*, Roma, Donzelli, 1995.
- BUZZETTI L., *Regionalismo e federalismo. Alcune riflessioni sulle implicazioni territoriali*, in BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997, pp. 185-202.
- CAPPELLIN R., *Politiche di sviluppo regionale e federalismo*, in BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997, pp. 151-184.
- CLEMENTI A., DEMATTEIS G. e PALERMO P.C., *Le forme del territorio italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 2 voll.
- COPPOLA P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- D'ONOFRIO F., *Relazione sulla forma di Stato*, Atto Camera n. 3931-A / Atto Senato n. 2583-A, XIII Legislatura, Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, Progetto di Legge Costituzionale *Revisione della Parte seconda della Costituzione*, pp. 13-25.
- COSSUTTA A., *Relazione di minoranza*, Atto Camera n. 3931-A / Atto Senato n. 2538-A, XIII Legislatura, Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, Progetto di Legge Costituzionale *Revisione della Parte seconda della Costituzione*, pp. 1-11.
- CEMAN e IRSI (a cura di), *Lo Stato che cambia. Guida alle leggi Bassanini*, Roma, Edizioni Lavoro, 1997.
- Commento alla legge 127/97 «Bassanini 2»*, Rimini, Maggioli Editore, 1998.
- DENTE B., *In un diverso Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- GIARDA P., *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999. Aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, bozza dell'8 febbraio 2000, pp. 1-20, con allegati tabelle e grafici. Documento presentato alle Commissioni Bilancio e Finanze in seduta congiunta il 26 gennaio 2000).
- MAZZETTI E., *A proposito di Europa e Italia: qualche considerazione su Stato e equilibrio regionale*, in «Rivista di Diritto Pubblico e Scienze politiche», Napoli, 1996, pp. 625-633.
- MIGLIO G. e BARBATO A., *Federalismo e secessione: un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997.
- MUSCARÀ C., *Regionalismo. Varietà e specificità del caso italiano*, in «Riv. Geogr. Ital.», Firenze, 1986, pp. 179-196.
- PACINI M., *Scelta federale e unità nazionale*, Torino, Fondazione G. Agnelli, 1994.
- PAGANETTO L., *Federalismo, fisco e governo dell'economia*, in BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997, pp. 37-45.

PREZIOSO M., *Ipotesi di regionalizzazione*, in BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997, pp. 115-132.

STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1997.

TERRASI, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, Palermo, 1994.

THE POSSIBLE FEDERALISM. – The article outlines the prospects of reform, in a «federalist» sense, of the Italian State, according to the attempt made by the parliamentary Bicameral Commission. The brought in constitutional reform among other things includes directions about the division of powers between the State and the Regions, the fiscal system, the sharing out of the financial resources.