



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**ITALIA 2016:
PROPOSTE PER UN
FEDERALISMO ANCORA POSSIBILE**

www.csfederalismo.it

ISSN: 2038-0623

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2015-2016

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

INDICE

<i>Prefazione</i>	4
Alfonso Iozzo	
<i>La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni</i>	5
Paola Bilancia, Filippo Scuto	
<i>Oltre il bicameralismo paritario italiano: alcune note di diritto comparato</i>	37
Anna Mastromarino	
<i>Dal patto di stabilità all'attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni</i>	49
Leonzio Rizzo	
<i>L'autonomia tributaria dei Comuni e la 'local tax'</i>	70
Federico Revelli	
<i>L'attuazione del federalismo fiscale in Italia: si può riavviare il cantiere?</i>	87
Stefano Piperno	

Tutti i testi qui raccolti sono stati pubblicati in precedenza quali *Research Paper* del Centro Studi sul Federalismo e in particolare: **Paola Bilancia** e **Filippo Scuto**, nel dicembre 2015 (ISBN 9788896871522); **Anna Mastromarino**, marzo 2016 (9788896871621); **Leonio Rizzo**, gennaio 2016 (9788896871584); **Federico Revelli**, gennaio 2016 (9788896871560); **Stefano Piperno**, marzo 2016 (9788896871638).

Si veda anche:

<http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper>

PREFAZIONE

Il Centro Studi sul Federalismo (CSF) nel gennaio 2014 pubblicò un rapporto intitolato *Italia 2014: proposte per un federalismo possibile*. Quel documento si proponeva di approfondire, in modo propositivo, gli aspetti salienti del riassetto istituzionale e del federalismo fiscale in Italia, anche alla luce del nuovo quadro istituzionale europeo e dei vincoli che da esso discendono.

Il “governo multilivello” è al cuore dell’attività di un Centro Studi come il nostro. Il “federalismo” è insieme una teoria e un progetto istituzionale, che riguarda la non facile ripartizione di ruoli e di responsabilità e la ricerca di equilibri sostenibili fra livelli territoriali e di governo sempre più interdipendenti: dalla Città, alla Regione, allo Stato, all’Unione europea, fino alla dimensione globale.

Il CSF si propone quindi di fornire adeguati strumenti di analisi e d’intervento su tutti questi temi, con una costante attenzione anche alla dimensione comparata con altri stati federali europei. Questo rapporto *Italia 2016: proposte per un federalismo ancora possibile* si rivolge anzitutto ai decisori politici, ma anche all’opinione pubblica, in vista della realizzazione di un disegno coerente di federalismo istituzionale e fiscale.

In Italia il percorso delle riforme costituzionali è arrivato a una tappa importante con il testo approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016, che dovrebbe essere sottoposto a referendum nel prossimo autunno. Rimane invece in un limbo il tema del federalismo fiscale, in tempi di crisi e ricentralizzazione della finanza pubblica, ma indispensabile per definire rapporti coerenti e responsabilizzati fra più livelli di governo.

Gli interventi qui raccolti – giù usciti come *Research Paper* del CSF – si concentrano, sul piano istituzionale, sul superamento del bicameralismo paritario e sul riordino delle competenze tra Stato e Regioni (Bilancia e Scuto) e sul ruolo e la composizione del Senato delle Autonomie, in una prospettiva comparata (Mastromarino). Sul piano della finanza locale, sull’impatto dell’introduzione del pareggio di bilancio per gli enti locali, con una serie di proposte per limitarne gli effetti distorsivi (Rizzo), sul finanziamento della spesa locale, con particolare attenzione alla proposta di una *local tax* (Revelli) e su un quadro d’insieme sul processo di attuazione, ancora incompleto, del federalismo fiscale in Italia, con indicazioni sulle strade percorribili per una sua ripresa (Piperno).

Su alcuni di questi temi sono già arrivati segnali incoraggianti – ad esempio nella revisione delle norme sul pareggio di bilancio, per favorire gli investimenti degli enti locali. Su altri proseguirà l’impegno del Centro nel monitoraggio e nella valutazione delle riforme approvate o in discussione. Sempre con la consapevolezza che a nessun livello territoriale e istituzionale la “rappresentanza” e il “governo” possono ormai essere a compartimenti stagni, in un mondo complesso e interdipendente.

Torino, luglio 2016

Alfonso Iozzo
(Presidente del CSF)

Paola Bilancia e Filippo Scuto

LA RIFORMA COSTITUZIONALE TRA SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO E RIORDINO DELLE COMPETENZE STATO-REGIONI

Il lavoro analizza alcuni aspetti della riforma costituzionale – all’esame del Parlamento al momento della pubblicazione del *paper* – concentrandosi, in particolare, sul superamento del bicameralismo paritario e sul riordino della suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni. La riforma viene dunque presa in considerazione alla luce del suo impatto sul rapporto tra Stato ed enti territoriali, così come delineato dal Titolo V della Costituzione. Ci si sofferma, in particolare sui seguenti aspetti: la creazione del “nuovo” Senato rappresentativo degli enti territoriali, la sua composizione e le competenze nel procedimento legislativo; l’intervento della riforma nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ed il riordino delle materie; il regionalismo differenziato.

Partendo dalla premessa della necessità di una (razionale) revisione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a quasi tre lustri dalla Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, tali questioni vengono approfondite nell’ottica della valorizzazione delle autonomie territoriali e, in particolare, dell’autonomia regionale, principio costituzionalmente garantito dall’art. 5 Cost. che permea la forma di stato italiana e rientra tra i principi fondamentali della Costituzione.

Paola Bilancia è Professore ordinario di Diritto costituzionale all’Università degli Studi di Milano e membro del Consiglio direttivo del Centro Studi sul Federalismo
E-mail: paola.bilancia@unimi.it

Filippo Scuto è Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico all’Università degli Studi di Milano e collaboratore del Centro Studi sul Federalismo.

E-mail: filippo.scuto@unimi.it

Pur essendo il lavoro frutto della riflessione comune dei due Autori, i paragrafi 1; 3; 3.1; 3.2; 6 sono da attribuire a Paola Bilancia, mentre i paragrafi 2; 3.3; 4; 4.1; 4.2; 5 sono da attribuire a Filippo Scuto. Alcune delle osservazioni contenute nel paragrafo 3.2 sono riprese dal saggio di P. Bilancia “Sul superamento del bicameralismo con particolare riguardo alle norme sulle leggi bicamerali”, in corso di pubblicazione negli scritti in onore di F. Gabriele.

1. Premessa - 2. La necessità di una revisione dei rapporti Stato-regioni - 3. Il “nuovo” Senato rappresentativo degli enti territoriali e la sua composizione - 3.1. Le competenze del nuovo Senato nel procedimento legislativo - 3.2. Le leggi bicamerali in cui il Senato esercita un ruolo paritario - 3.3. Prime osservazioni sul nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali - 4. L’intervento nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni - 4.1. Il riordino degli elenchi di materie - 4.2. Gli strumenti finalizzati a prevenire i conflitti di competenze tra Stato e Regioni - 5. La riforma e il regionalismo differenziato - 6. Conclusioni (provvisorie)

1. Premessa

Se si osservano i tentativi sviluppatasi nel corso degli ultimi anni di intervenire sul tessuto normativo della Costituzione approvata dall’Assemblea Costituente del 1946-47 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sembra di potersi dire che anche per la Carta fondamentale della Repubblica valga il detto, solitamente applicato alla Chiesa, che essa “*semper reformanda est*”.

Ciò è tanto più vero se si fa riferimento alla Parte Seconda della Costituzione – quella, cioè, che delinea l’architettura costituzionale della Repubblica – e segnatamente al Titolo V di tale Parte, dedicato in particolare, nello sviluppo del principio fondamentale di cui all’articolo 5, al sistema costituzionale delle autonomie locali.

Com’è noto, infatti, quasi nello stesso torno di tempo in cui giungeva a compimento il processo di attuazione di alcuni istituti fondamentali dell’autonomia regionale e locale, previsti, con un indubbio grado di innovazione, dall’Assemblea Costituente, iniziavano, prima nel dibattito politico e poi in sede istituzionale¹, i tentativi di riscrittura della Costituzione, sia per quanto riguarda la forma di governo regionale e locale, sia per quel che concerne la distribuzione degli ambiti materiali di competenza fra i diversi enti politico-territoriali costituenti la Repubblica.

Tali tentativi riformatori, com’è altrettanto noto, trascinati stancamente e in modo sostanzialmente inconcludente, nonostante gli sforzi profusi anche in sede dottrina sul piano analitico e consultivo, vedevano un primo approdo² nel “pacchetto” di riforme della forma di Stato, in senso regional-federale, elaborato dalle Camere nel biennio 1999-2001 ed entrato in vigore con due apposite leggi di revisione costituzionale³.

¹ Anche con l’instaurazione di appositi organi referenti: “Commissione bicamerale Bozzi” (1983-1985); “Commissione bicamerale De Mita-Iotti” (1993-1994); “Commissione bicamerale D’Alema” (1997).

² Essendo fallito nel 1998, per ragioni squisitamente politiche, il precedente tentativo della c.d. “Bicamerale D’Alema”, il cui *avant projet* pure aveva raggiunto il traguardo della discussione in Aula.

³ Leggi di revisione costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001, n. 3, approvate con le procedure previste dall’art. 138 Cost. e, per quanto riguarda la seconda, confermate da un apposito referendum popolare, al quale partecipò il 34,10% degli aventi diritto al voto, che si espresse per il 64,20% in senso favorevole.

La fine della XIII legislatura, poco dopo l'approvazione della legge di revisione costituzionale nel 2001, e il successivo mutamento della composizione politica parlamentare, col prevalere di una coalizione di maggioranza politica diversa da quella che aveva, in precedenza, condotto il processo riformatore⁴, aprivano, tuttavia, la strada a un ulteriore tentativo di riforma costituzionale, nel mentre in cui si attuava faticosamente la precedente, ipotizzando l'introduzione di una nuova Camera "federale" e incrementando, rispetto al testo della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, le quote di autonomia delle Regioni in ambiti di interesse significativo per il *welfare*, quali la sanità e l'istruzione pubbliche. Tentativo, questo, peraltro, completamente vanificato dall'esito negativo *referendum* popolare svoltosi nel 2006⁵.

La brevità della successiva XV legislatura (2006-2008) non consentiva di raggiungere risultati significativi, né in termini di revisione, né di attuazione del Titolo V, soprattutto per la parte relativa all'autonomia locale; ed anche la legislatura XVI, pur sviluppatasi per la canonica durata quinquennale (2008-2013), registrava, soffermandosi solo sul piano delle revisioni costituzionali, minime modifiche testuali incidenti anche sul sistema delle autonomie, condizionate soprattutto dall'aggravamento della c.d. "crisi" e dalla necessità di assolvere, sul piano interno, ad obbligazioni contratte sul piano europeo nell'ambito delle strategie di contenimento del *deficit spending* e del debito pubblico nazionale.

L'attuale XVII legislatura, invece, avviatasi e in parte proseguita in un clima di perdurante crisi e tensione economico-sociale e finanziaria, e di accelerata trasformazione del sistema politico, con conseguente forte instabilità⁶, ha, tuttavia, preso atto⁷ dell'oramai ineludibile e improcrastinabile necessità di riformare (oltre ai i meccanismi della forma di governo nazionale anche) la ripartizione delle funzioni legislative e amministrative fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Tentativo riformatore, questo in discorso, che ha preso le mosse dapprima in forme "atipiche", parallele a quelle costituzionalmente previste, con l'istituzione di due Commissioni c.d. di Saggi⁸ e con l'iniziativa di una legge costituzionale che consentisse di esperire un

⁴ E che in solitudine aveva approvato la riforma del Titolo V, pur confrontandosi continuamente con l'allora opposizione e avendo comunque richiesto essa stessa il referendum popolare a validare una scelta raggiunta solo "a maggioranza".

⁵ Al quale partecipò il 52,46% degli aventi diritto al voto, che si esprime per il 61,29% in senso sfavorevole.

⁶ Dall'accesso in Parlamento di nuove formazioni politiche dotate di una forte carica riformatrice, poi avviluppatesi in dinamiche interne di disgregazione, al cambio di direzione e linea politica del partito di maggioranza relativa; dalla crisi, prima, e trasformazione, poi, del progetto politico della principale forza "autonomista", alla diminuzione di consensi nell'area del centro-destra, sino al fallimento dell'offerta politica moderata-centrista, e così via...

⁷ A tutti i livelli, sia nazionali, sia regionali e locali, e tanto da parte delle forze politiche, quanto delle istituzioni di garanzia, le quali hanno giocato un ruolo attivo di pungolo (si pensi, in tal senso, al Presidente della Repubblica Napolitano, sin dal suo discorso pronunciato in sede di rielezione alla carica nel 2013).

⁸ Il 30 marzo 2013 il Presidente della Repubblica Napolitano, al termine del proprio primo mandato presidenziale, istituiva un Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, che ha presentato una propria Relazione finale il 12 aprile 2013. Successivamente, il Presidente del Consiglio dei Ministri Letta, con d.p.c.m. dell'11 giugno 2013, istituiva, a sua volta, una Commissione per le riforme costituzionali, che ha elaborato e consegnato una sua Relazione finale il 13 settembre 2013.

procedimento di riforma costituzionale in deroga a quello previsto dall'art. 138 Cost.⁹, e, successivamente, abbandonati entrambi i percorsi senza esito conclusivo, con l'elaborazione di un disegno di legge di iniziativa governativa (A.S. n. 1429 – A.C. n. 2613, proponenti Renzi-Boschi) il quale ha subito alcune modifiche nei vari passaggi parlamentari succedutisi in questi mesi. Il d.d.l. ha ottenuto l'8 agosto 2014, in prima lettura, il voto favorevole da parte del Senato della Repubblica ed è stato successivamente approvato, con modifiche, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015. Il 13 ottobre 2015 il Senato della Repubblica ha concluso il terzo passaggio parlamentare relativo alla prima lettura approvando ulteriori modifiche ed il testo deve quindi tornare alla Camera per l'approvazione delle sole parti modificate dal Senato. Si tratta, nello specifico, di soli sei articoli (1, 2, 30, 37, 38, 39) e qualora la Camera non apportasse ulteriori modifiche si concluderebbe la prima delle due deliberazioni prescritte dall'art. 138 Cost.

L'attuale progetto di riforma costituzionale ha, come noto, una portata molto ampia che non si limita all'intervento nei rapporti tra lo Stato e le Regioni ma apporta significative modifiche alla Parte Seconda della Costituzione che vanno dal "superamento" del bicameralismo paritario ad un tendenziale rafforzamento del ruolo del Governo. Riforma che, come tale, impatta quindi sulla forma di governo e sulla forma di Stato regionale tipica del modello italiano, attraverso una nuova modifica del Titolo V.

Queste iniziative di revisione costituzionale sono state, peraltro, precedute e accompagnate da riforme ordinamentali assai incisive.

Anche quando si avviava il cantiere per la riforma del Titolo V della Costituzione della fine degli Anni Novanta, le c.d. "*Leggi Bassanini*"¹⁰ ne anticipavano già in larga misura il disegno attraverso una profonda riforma dell'amministrazione pubblica e dei rapporti fra Stato e Regioni, e fra Regioni ed Enti locali "in senso federale" e "a Costituzione invariata".

Pure nella XVI legislatura, mentre la "crisi" economico-finanziaria rendeva man mano più difficile condurre in porto il c.d. "federalismo fiscale", delineato dall'art. 119 Cost. e avviato con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, si introducevano, comunque, col sistema dei "costi standard", elementi rinvenibili anche nell'attuale disegno di riforma del Titolo V.

Senza contare, infine, la profonda trasformazione delle Province, di cui la stessa riforma ora in elaborazione costituisce "stabilizzazione", avviata nella presente XVII legislatura mediante il varo della legge n. 56 del 2014 (c.d. "*Legge Delrio*") e dei primi provvedimenti attuativi. La riforma sopprime le Province dal novero degli enti costituzionalmente necessari: intervento che risponde allo "spirito dei tempi" e completa – dandovi copertura costituzionale – la riforma già avviata con la "*Legge Delrio*".

2. La necessità di una revisione dei rapporti Stato-regioni

⁹ Tentativo, quest'ultimo, concretizzatosi in A.S. n. 813, d'iniziativa Letta-Quagliariello, valutato negativamente in dottrina e fortemente osteggiato in Parlamento e nel Paese, e poi lasciato cadere per mancanza delle condizioni politiche per coltivarlo.

¹⁰ Legge 15 marzo 1997, n. 59; legge 15 maggio 1997, n. 127; legge 16 giugno 1998, n. 191; legge 8 marzo 1999, n. 50.

A quasi tre lustri dalla riforma del Titolo V della Costituzione, un dato appare difficilmente discutibile: è necessario rivedere il complesso sistema di rapporti tra lo Stato e le regioni, sia pur nel quadro della c.d. Repubblica delle autonomie delineato dalla riforma costituzionale del 2001. In questi anni, alle difficoltà nel dare attuazione alla riforma del Titolo V che si muoveva nell'ottica di un aumento delle competenze e delle funzioni degli enti territoriali e che, però, non ha introdotto un efficiente modello di funzionamento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, si è aggiunta la grave crisi economica e finanziaria del Paese che ha nuovamente messo in discussione la questione dell'autonomia regionale e, più in generale, degli enti territoriali italiani. Tra le soluzioni proposte per affrontare la crisi economica, infatti, i Governi succedutisi a partire dal 2011 hanno spesso indicato la via del ri-accentramento delle funzioni, una sorta di neo-centralismo giustificato dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Durante il periodo compreso tra il 2008 ed il 2014 sono stati adottati una serie di provvedimenti legislativi statali, alcuni dei quali a carattere emergenziale, indirizzati al progressivo ridimensionamento delle risorse finanziarie destinate a Regioni ed enti locali che hanno comportato, in particolare per il biennio 2012-2013, un taglio di circa 3.5 miliardi di euro¹¹.

Inoltre, alcuni scandali che hanno riguardato la cattiva gestione di fondi pubblici in alcune Regioni non hanno certamente contribuito a rafforzare l'immagine dell'ente Regione agli occhi dell'opinione pubblica e a valorizzarne ruolo e funzioni nella Repubblica delle autonomie.

Eppure, anche nel contesto attuale segnato dalla crisi economica che, fisiologicamente, ha come una delle sue conseguenze la tendenza ad un ri-accentramento delle funzioni¹², il ritorno al passato all'insegna del neo-centralismo non appare né opportuno, né tantomeno funzionale ad una più efficiente gestione delle risorse pubbliche, come gli eventi della storia italiana della c.d. Prima Repubblica hanno ampiamente dimostrato.

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, peraltro, è un principio costituzionalmente garantito dall'art. 5 Cost. che permea la forma di stato italiana e rientra tra i principi fondamentali della Costituzione¹³. L'art. 5, pur nella chiara affermazione del principio unitario, non ostacola ed

¹¹ Sull'incidenza della legislazione statale della crisi sull'assetto del sistema regionale e delle autonomie, si veda S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 39 ss. Fa riferimento ad un «dilagante neocentralismo della legislazione della crisi» G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012.

¹² Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

¹³ In riferimento al contenuto dell'art. 5 Cost., si veda C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 67 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, 9 ss.; G. BERTI, art. 5, in *Commentario alla Costituzione, Principi Fondamentali*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; R. BIFULCO, art. 5 Cost., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, art. 1-54*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 132 ss.; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, 703 ss.;

anzi richiede che venga sviluppata l'autonomia territoriale¹⁴. Processi di decentramento amministrativo, legislativo e politico, del resto, hanno riguardato negli ultimi anni anche la maggior parte degli ordinamenti nazionali in Europa, fenomeni, questi, spesso indotti dal processo di integrazione europea¹⁵.

Di conseguenza, sarebbe auspicabile proseguire nel cammino tracciato a partire dalle riforme degli anni novanta ed orientato a favore dello sviluppo delle autonomie, migliorando e rendendo più coerente l'assetto complessivo del sistema degli enti territoriali italiani. In questo senso, appare certamente opportuno un nuovo intervento sul Titolo V della Costituzione e sul modello di bicameralismo italiano che consenta di ridisegnare i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali in Italia.

3. Il “nuovo” Senato rappresentativo degli enti territoriali e la sua composizione

Ponendo, ora, come punto focale dell'analisi che seguirà il progetto di riforma costituzionale oggetto d'esame da parte del Parlamento, e limitando l'attenzione alla revisione alla sola parte che riguarda, in specifico, il Titolo V e, più in generale, il sistema costituzionale delle autonomie territoriali, una prima considerazione da farsi è che esso “completa” la riforma della Parte Seconda della Costituzione avviatasi nel 1999-2001.

Si tratta, in modo particolare, della parte che incide sul c.d. “bicameralismo perfetto”, il quale viene superato a favore di quello che si atteggia come un “bicameralismo a geometria variabile”.

Il Senato, infatti, diviene esplicitamente rappresentativo delle “istituzioni territoriali” (art. 55 Cost. *n.t.*¹⁶), nella prospettiva di dare ad esso la connotazione di una Camera “delle Autonomie”, che consenta l'immissione di una rappresentanza regionale e comunale nel procedimento legislativo, di indirizzo e di controllo. Elemento, questo del coinvolgimento di Regioni ed Enti locali nella formazione della legislazione statale, che era mancato nella riforma costituzionale del 2001, nonostante la ristrutturazione dei rapporti fra Stato, Regioni,

nonché, sull'impatto della Riforma del Titolo V nel rapporto tra Repubblica ed autonomie alla luce dell'art. 5 Cost., nella sterminata bibliografia, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2001; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *le Regioni*, 2001, 1176 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 135-6.

¹⁴ Il che, peraltro, porta a ritenere che neppure l'approdo ad una soluzione federale si porrebbe in contrasto con l'art. 5, in virtù della riconducibilità dello Stato federale all'interno della categoria dello Stato unitario composto. Cfr., sul punto, R. BIFULCO, *art. 5 Cost.*, cit.

¹⁵ Da cui a sua volta è derivato, da un lato, un sostanziale affievolimento della sovranità statale e, dall'altro, un aumento del dialogo tra l'Unione europea ed i territori, anche ai fini di redistribuzione economica dei fondi strutturali. Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *Per un difficile sistema integrato Regione-Enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Centro Studi sul Federalismo - Studi 15, Milano, 2011, 1 ss.

¹⁶ *N.t.*: “Nuovo testo”, riferito al progetto di legge di revisione costituzionale A.S. n. 1429 - A.C. n. 2613 approvato in prima lettura il 13 Ottobre 2015 dal Senato della Repubblica ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati.

Comuni, Città metropolitane e Province in senso ampiamente “regional-federale”. Il nuovo testo dell’art. 55 Cost. sembra voler sottolineare il nuovo ruolo del Senato evidenziandone il compito di raccordo tra gli enti che compongono la Repubblica nell’ambito del processo decisionale nazionale. L’articolo così modificato non si limita, infatti, ad affermare che il Senato rappresenta gli enti territoriali ma specifica che ad esso spetta il compito di esercitare «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica».

L’art. 55, inoltre, estende opportunamente il ruolo di raccordo del Senato anche all’importante ambito che riguarda le modalità di partecipazione dell’Italia agli affari europei. Al nuovo Senato spetta infatti anche l’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Esso è inoltre chiamato a partecipare alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. Il testo individua correttamente nel Senato rappresentativo degli enti territoriali il soggetto istituzionale che deve favorire il raccordo tra i diversi livelli di intervento rappresentando le istanze degli enti territoriali e consentendo, quindi, una migliore partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea. In relazione agli affari europei, il nuovo Senato dovrebbe pertanto svolgere essenzialmente un ruolo di raccordo tra l’Unione europea e le Regioni, con il compito di diventare il tramite delle osservazioni dei consigli regionali¹⁷.

I diversi passaggi parlamentari hanno ulteriormente esteso i compiti del Senato per quanto riguarda la valutazione delle politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato, nonché la verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori, coerentemente con il suo nuovo ruolo di raccordo tra Stato, enti territoriali ed Unione europea.

Il meccanismo inizialmente previsto dal disegno di legge governativo per la composizione del Senato non riposava più – come accade ora – sull’elezione popolare diretta, ma si basava, invece, su di un’elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, a loro volta eletti direttamente dal corpo elettorale regionale. Come noto, la questione relativa all’opportunità di porre fine all’elezione diretta del Senato è stata oggetto di un complesso e a tratti aspro dibattito politico-parlamentare che ha richiesto uno sforzo di sintesi all’interno della maggioranza parlamentare. Il risultato di questo accordo politico, contenuto nell’ultima versione dell’art. 57 Cost. *n.t.* approvata lo scorso 13 ottobre dal Senato, è stato quello di affidare un ruolo decisivo al corpo elettorale – in sede di elezione dei singoli consigli regionali – nel procedimento di selezione dei componenti del nuovo Senato. Il nuovo quinto comma dell’art. 57 prevede che i senatori saranno sì eletti dai consigli regionali, ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», sulla base della relativa disciplina che dovrà stabilire un’apposita legge elettorale per il Senato approvata da entrambe le Camere (come prevede il sesto comma del medesimo articolo). Il che comporta, evidentemente, che con questa modifica viene meno il modello dell’elezione indiretta del Senato inizialmente previsto e si passerebbe ad un ibrido basato su un sistema di elezione “semi-diretta” oppure sostanzialmente diretta, a seconda di quel che prevedrà la nuova legge elettorale per il Senato . Inoltre, entro novanta giorni

¹⁷ Cfr., sul punto, F. SCUTO, *L’evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

dall'entrata in vigore della legge bicamerale relativa all'elezione dei senatori, le regioni dovranno conformare le rispettive normative in materia elettorale a quanto stabilito da tale legge¹⁸.

Ai Consigli spetta il compito di eleggere, sulla base delle indicazioni degli elettori, cento senatori, con metodo proporzionale e sulla base di un numero di seggi variabile per Regione in ragione della popolazione regionale, tra i Consiglieri regionali e i Sindaci – questi ultimi uno per Regione – dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a due ed anche a ciascuna delle province autonome di Trento e Bolzano spettano di diritto due senatori. La durata della carica coincide con quella dei consigli regionali dai quali sono stati eletti il che comporta che, dopo la prima elezione, i senatori non saranno eletti tutti contemporaneamente ma in coincidenza del rinnovo dei Consigli regionali.

Ai senatori così eletti – nonché agli ex Presidenti della Repubblica che continuano ad essere, come già prevede oggi la Costituzione, senatori di diritto a vita – si affiancano cinque senatori nominati, invece, dal Presidente della Repubblica, per la durata di sette anni non rinnovabili, fra cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. La presenza di senatori nominati dal Capo dello Stato, peraltro, stride con la vocazione del Senato (art. 55 Cost. *n.t.*) e dei senatori (art. 57 Cost. *n.t.*) di esser rappresentativi delle sole “istituzioni territoriali”. Sia pure in modo ambiguo, infatti, la presenza di senatori provenienti dalla “società civile” per altissimi meriti, sarebbe assai più agevolmente giustificabile ove al Senato si fosse voluta dare la veste di una “Camera alta di riflessione” o di “saggi” sul modello tipicamente britannico della *House of Lords* dopo l'abolizione dei Pari ereditari.

Al di là delle questioni relative alla modalità di elezione del nuovo Senato, l'elemento di rilievo primario è rappresentato dalla nascita di una Camera rappresentativa degli enti territoriali in un contesto in cui si pone fine al modello del bicameralismo perfetto italiano, diversificando ruolo e funzioni delle due Camere, come avviene peraltro nella maggior parte degli Stati federali e regionali nel mondo.

La prima conseguenza di rilievo di questa modifica del bicameralismo italiano riguarda la scelta operata dalla riforma in ordine al rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo, cardine della forma di governo parlamentare, da cui viene escluso il nuovo Senato. Il Senato perde in larga parte la funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo, funzione che resta incardinata sulla Camera dei deputati, titolare unica del rapporto di fiducia con il Governo (art. 55, comma 4 Cost. *n.t.*). Anche se, va rilevato, al Senato privato del rapporto di fiducia restano comunque delle funzioni di controllo e di verifica dell'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo di cui all'art. 95 Cost. per quel che concerne la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori e dell'attuazione delle leggi dello Stato.

La scelta di eliminare il rapporto fiduciario tra Senato e Governo appare condivisibile in quanto finalizzata a sgravare il Governo dal difficile compito di mantenere per l'intera

¹⁸ Secondo quanto previsto dall'ultima versione dell'art. 38, comma 11, della legge di revisione costituzionale approvata in prima lettura dal Senato.

legislatura il rapporto con due Camere diverse per composizione, sistemi elettorali e funzioni, ed è in linea con quanto previsto dalle Costituzioni dei principali Stati federali o a regionalismo avanzato – Germania, Belgio, Spagna – presenti in Europa e che adottano una forma di governo parlamentare.

3.1. Le competenze del nuovo Senato nel procedimento legislativo

Il superamento del bicameralismo perfetto previsto dalla riforma ha ovviamente un impatto significativo sul procedimento legislativo che risulta profondamente modificato in modo tale da differenziare in misura rilevante i ruoli delle due Camere, coerentemente con l'assunta veste del Senato di Camera "delle Autonomie" e in ciò sta evidentemente il legame tra l'intervento sul procedimento legislativo e quello sul Titolo V, entrambi oggetto di intervento di questa riforma.

Fermando dunque l'attenzione sulle parti della riforma costituzionale relative al procedimento legislativo¹⁹, la norma *pivot* è costituita dall'art. 70 Cost. *n.t.* e, prima ancora, dall'art. 55, comma 2 Cost. *n.t.* che statuisce, infatti, al II periodo, che il Senato della Repubblica «concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione». Tanto premesso, il "concorso" del Senato nell'esercizio della funzione legislativa si articola in due tipologie di leggi: le leggi bicamerali, per le quali la funzione predetta è esercitata "collettivamente" dalle due Camere e il cui *numerus clausus*, è stabilito esclusivamente in Costituzione; tutte le altre leggi, che sono adottate dalla Camera dei deputati²⁰.

Per quanto riguarda le funzioni del nuovo Senato nel procedimento legislativo bisogna dunque innanzitutto distinguere tra leggi "bicamerali" e "monocamerali", pur evidenziando che si tratta di una semplificazione dal momento che la riforma sembra delineare un complesso sistema di molteplici e differenti procedimenti²¹. Le materie sottoposte alla

¹⁹ Con particolare riguardo al novellato procedimento legislativo v. R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC* 3/2015, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss., C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato, Relazione al Seminario «La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429»*, disponibile su http://www.issirfa.cnr.it/7575,908.html#_ftnref38, A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, 127 e ss.

²⁰ Non è stata introdotta la categoria delle leggi organiche, nota ad altre esperienze (all'ordinamento francese, ad esempio), solitamente caratterizzata dall'elevato *quorum* di approvazione. È curiosa la mancata previsione di tale tipologia di leggi, se solo si considera che la Commissione dei "saggi" aveva proposto di rivedere il procedimento legislativo annoverando, accanto alle leggi "ordinarie" bicamerali, proprio le leggi organiche. La Commissione aveva proposto di inserire in Costituzione le leggi organiche in relazione a «materie particolarmente significative per il sistema politico costituzionale», richiedendone l'approvazione a maggioranza assoluta e il divieto di abrogazione implicita o tacita: cfr. *Relazione della Commissione per le riforme costituzionali al Presidente del Consiglio*, 10-11, nonché A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, cit., 132-133.

²¹ Come ha evidenziato E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 203 ss. dall'esame del testo di riforma risultano ben nove differenti procedimenti e precisamente: il procedimento bicamerale; quello monocamerale, con la possibilità per il Senato di richiedere modifiche o integrazioni; quello monocamerale con ruolo rinforzato per il Senato nel caso di leggi espressive della c.d. clausola di supremazia; quello particolare relativo ai disegni di legge, ai sensi dell'art. 81, 4° comma, Cost.; quello abbreviato per ragioni di urgenza; quello "a data certa"; quello relativo a leggi di conversione di decreti-legge; quello per le proposte di legge di iniziativa popolare ed infine quello conseguente alla richiesta del

procedura bicamerale, su cui ci si soffermerà a breve, sono elencate dettagliatamente, mentre in tutte le altre materie il procedimento legislativo diventerebbe monocamerale con sostanziale preminenza della Camera dei deputati. In base all'art. 70 Cost. (*n.t.*)²², infatti, nel procedimento monocamerale al Senato è solamente riconosciuta la facoltà, entro (soli) dieci giorni e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento²³. Le proposte di modifica, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni (termine, anch'esso, relativamente breve), sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia, dunque, in via definitiva e che ha, perciò, sempre l'ultima parola.

Nel procedimento monocamerale al Senato è comunque riconosciuta una funzione di iniziativa legislativa "qualificata", (funzione, peraltro, non espressamente indicata nel testo riformato, ma desumibile dall'interpretazione dell'art. 71, cc. 2 e 3 Cost. *n.t.*), nel senso che può richiedere alla Camera, con deliberazione approvata a maggioranza assoluta, di procedere all'esame di un disegno di legge in tempi certi garantiti e, nello specifico, entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato²⁴.

3.2. Le leggi bicamerali in cui il Senato esercita un ruolo paritario

In relazione alle leggi bicamerali in cui Camera e Senato concorrono in maniera paritaria all'esercizio della funzione legislativa (come avviene oggi per l'approvazione di ogni provvedimento legislativo) va innanzitutto registrato un cospicuo e positivo incremento delle materie sottoposte a tale procedimento nei passaggi parlamentari che si sono succeduti sino

senato, ai sensi dell'art. 71, 2° comma, Cost. Si rinvia sulla questione, e sugli aspetti di complessità del nuovo procedimento legislativo, anche a R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit.

²² Secondo quanto recita l'art. 70, comma terzo, "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata".

²³ Il Senato gode di una funzione di esame e modifica dei d.d.l. approvati dalla Camera, il cui esercizio si articola, a sua volta, in: facoltativo, su richiesta di un terzo dei componenti, per tutte le leggi (salvo quelle di cui all'art. 117, 4° c. Cost. *n.t.*) e, in tal caso, il Senato ha tempo 30 giorni per l'approvazione delle modifiche, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva); obbligatorio "qualificato", per le leggi di attuazione dell'art. 117, 4° c. Cost. *n.t.*, ovvero quelle che, di iniziativa riservata del Governo, "attivano" la competenza dello Stato nelle materie regionali ex art. 117, 3° c. Cost. *n.t.*, a tutela dell'unità economico-giuridica della Repubblica o dell'interesse nazionale e, in tal caso, il Senato deve comunque procedere all'esame e la Camera per discostarsi da quanto eventualmente proposto dal Senato in termini di modifica del testo approvato, deve pronunciarsi a maggioranza assoluta dei propri componenti; obbligatorio "semplice" per le leggi di cui all'art. 81, 4° comma Cost. per le quali il Senato deve procedere all'esame e può deliberare modificazioni con tempi ridotti (15 gg. invece degli ordinari 30 gg.) ma la Camera non ha alcun onere di deliberare a maggioranza assoluta qualora non intenda conformarsi agli emendamenti proposti dalla Camera territoriale (e ciò giustifica la scelta, qui compiuta, di "etichettare" tale intervento del Senato come "semplice").

²⁴ Rimane da chiarire il rapporto tra tale iniziativa legislativa qualificata e l'art. 71 c. 1 Cost., che attribuisce genericamente un potere di iniziativa a ciascun membro delle Camere, e dunque anche a ciascun senatore. Fortemente critico R. ROMBOLI, *Le riforme*, cit., p. 5: nel caso «(...) del riformato art. 71, 2° comma, Cost. qualora dovesse ritenersi che esprime un potere di iniziativa, esso risulterebbe del tutto illogico, dal momento che la stessa possibilità viene riconosciuta dal comma precedente a qualsiasi senatore, mentre se la disposizione intendesse indicare solo un potere sollecitatorio del senato altrettanto illogico parrebbe, a tal fine, la richiesta di una maggioranza assoluta dei senatori».

ad oggi: il testo iniziale di riforma licenziato dal Governo comprendeva infatti le sole leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Oltre alle leggi costituzionali, il testo approvato dal Senato (confermando le precedenti modifiche apportate dalla Camera) lo scorso 13 ottobre contiene un nutrito elenco di leggi che, per entrare in vigore, dovranno essere approvate da entrambe le Camere ed in cui, di conseguenza, il nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali avrà un ruolo paritario rispetto alla Camera “politica” e rappresentativa della Nazione.

a) Le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche

Si tratta di una dizione piuttosto ambigua, che sembrerebbe riconnettersi alla riserva legislativa di cui all’art. 6 Cost., unica “disposizione costituzionale” riferita alle minoranze linguistiche e che si scontra, tuttavia, con l’ambito competenziale, riservato in via esclusiva alle Regioni, a norma dell’art. 117, c. 3 Cost. *n.t.*, in materia di «rappresentanza delle minoranze linguistiche». L’art. 70, c. 1 Cost. *n.t.* sembrerebbe, quindi, identificare anche una materia di competenza esclusiva dello Stato, e ciò impropriamente visto che non dovrebbe esser di per sé norma attributiva di competenza legislativa statale, bensì solo di individuazione di modalità di esercizio di tale competenza. A grandi linee, lo spazio della legislazione regionale si restringe, quindi, alla sola competenza in materia di “rappresentanza” delle minoranze, fermo restando che tale individuazione, che potrebbe riguardare sia i canoni per l’identificazione della minoranza, che le modalità e le sedi per rappresentarla, deve comunque rispettare le regole di “tutela” della minoranza stessa definite dallo Stato; regole di “tutela” che si estendono anche ad altri aspetti, diversi dalla “rappresentanza” come ad esempio l’uso della lingua, la difesa dell’identità storico-culturale, ecc.²⁵

b) Le leggi sui referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71

Si verte, senz’altro, su una materia esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. f) Cost. *n.t.* su cui si è comunque deciso un coinvolgimento “paritario” del Senato, rispetto alla Camera, sebbene si tratti di istituti che, a mente dell’art. 71 Cost. *n.t.* richiamato, hanno esclusiva caratura “nazionale” e rispetto ai quali, quindi, le Regioni e gli enti territoriali – e dunque la loro proiezione rappresentativa istituzionale nel Parlamento – non dovrebbero avere necessariamente voce in capitolo, potendo essere sufficiente il coinvolgimento del Senato a norma dell’art. 70, c. 2 Cost. *n.t.*

c) Le leggi che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni

²⁵ In tal senso v. anche E. ROSSI, *Procedimento legislativo*, cit., 206 che pure si chiede a quale livello di governo dovrebbe spettare un’eventuale disciplina della rappresentanza nazionale delle minoranze linguistiche. In verità, la dimensione sovra-regionale degli interessi coinvolti dovrebbe spingere a riconoscere la competenza statale in materia.

Sussiste per tale materia la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. p) *n.t.* Cost. che elimina il riferimento alle province (in coerenza con la loro soppressione quali enti costituzionalmente costitutivi della Repubblica) e aggiunge la competenza sulle disposizioni di principio delle forme associative comunali, da intendersi come unioni e consorzi. È da ritenersi certamente positivo che, trattandosi di ambito materiale sul quale l'interesse degli enti territoriali è rilevantissimo, le leggi siano adottate con procedimento paritario delle due Camere.

d) La legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea

Si tratta della legge di cui all'art. 117, c. 5 Cost. (che rimane identico) per un verso, e della legge di cui all'art. 117, c. 2, lett. a) Cost. (che rimane identico) per l'altro, rispetto alla quale è evidente la necessità di un coinvolgimento paritario del Senato in quanto rappresentativo delle "istituzioni territoriali", nonché in quanto con-titolare specifico della funzione di raccordo fra gli enti territoriali, lo Stato e l'Unione europea prevista, come ricordato in precedenza, dall'art. 55 *n.t.*: funzione, quest'ultima, che il legislatore parlamentare dovrà tener in debito conto nell'approvazione dei meccanismi di partecipazione della Repubblica italiana alla formazione e attuazione delle norme dell'Unione europea.

e) La legge che determina i casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di senatore, di cui all'articolo 65, primo comma

Si tratta della legge prevista dall'art. 65, c. 1 Cost. (che resta identico), limitatamente alla carica senatoriale. Dal momento che, nell'impianto del novellato articolo 70 non c'è spazio per leggi approvate dal "solo" Senato, il "peso" e il "ruolo" maggiore per la Camera territoriale, in una materia che incide in modo evidente sulla propria autonomia istituzionale, riguardandone essenzialmente la composizione, è assicurabile solo con le leggi bicamerali.

f) La legge di cui all'articolo 57, sesto comma, relativa alle modalità di elezione dei senatori

Si tratta della già richiamata legge "elettorale" del Senato contemplata nell'articolo 57, c. 6 Cost. *n.t.*, per cui viene correttamente prevista una formazione "bicamerale paritaria". A tale legge spetta il compito di regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica, nei limiti di cui allo stesso articolo 57 che fissa il numero dei seggi, il metodo proporzionale di elezione da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome, il numero "fisso" di sindaci-senatori (uno per Regione e Provincia autonoma), il numero minimo di senatori (due per ciascuna Regione e Provincia autonoma), la regola della ripartizione proporzionale, a quoziente intero e più alti resti, degli altri seggi fra le Regioni in ragione della popolazione, la durata del mandato senatoriale (coincidente con quella delle istituzioni territoriali – consigli regionali e sindacature – da cui i senatori provengono), oltre che dell'articolo 55, c. 2 Cost. *n.t.*, che promuove la parità di genere nella rappresentanza fra i consiglieri e i sindaci, nonché nei limiti di quanto disposto per la

sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva territoriale, che opera in modo automatico e di cui il Senato si limita a prendere atto, dall'art. 66, c. 2 Cost. *n.t.*²⁶.

g) La legge di cui all'articolo 80, secondo periodo, relativa alla ratifica dei Trattati dell'UE

Si fa riferimento in questo caso alle leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, di cui lo stesso articolo 80, I periodo, prevede la formazione "bicamerale paritaria" e che, in ragione di ciò, vengono, per la prima volta, differenziate rispetto alle leggi che autorizzano la ratifica degli altri trattati internazionali dando, così, ulteriore accentuazione, dopo la previsione esplicita di cui all'art. 117 Cost. dell'ordinamento europeo, alla natura ovviamente peculiare dell'Unione europea e dei suoi atti fondativi rispetto alle organizzazioni internazionali e ai trattati che le istituiscono e ne regolano il funzionamento. Sul punto, è certamente ragionevole che il riformatore costituzionale abbia distinto le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati internazionali ex art. 80, I periodo, dai trattati europei, nella misura in cui il Senato, a mente dell'art. 55, c. 5 Cost. *n.t.* ha funzione di raccordo fra lo Stato, gli enti territoriali e l'Unione europea e altresì nella misura in cui, come noto, l'ordinamento europeo incide, per più versi, anche sulla dimensione sub-nazionale di governo²⁷. Certamente positivo, dunque, che il Senato concorra in maniera paritaria con la Camera alle procedure di ratifica dei Trattati dell'Unione europea.

Per altro verso, tuttavia, ci si chiede se, alla luce della piena promozione del principio autonomista di cui all'art. 5 Cost., nel momento in cui tale principio si riflette anche sulla diversa rappresentanza, composizione e compartecipazione alla formazione delle leggi e dell'indirizzo politico delle Camere, in ossequio a una visione dell'architettura parlamentare più spiccatamente "federale" rispetto all'attuale, non sarebbe stato preferibile affidare al procedimento legislativo "bicamerale paritario" tutte le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di cui all'art. 80, I periodo Cost. A riguardo, valga il consueto richiamo alla forma di Stato federale americana nella quale tutti i trattati internazionali richiedono, per poter essere siglati, l'autorizzazione del Senato – Camera rappresentativa degli Stati – a maggioranza qualificata.

h) La legge di cui all'articolo 114, terzo comma

Trattasi della legge, di competenza esclusiva statale a norma dello stesso c. 3 dell'art. 114 Cost., che disciplina l'ordinamento di Roma-Capitale.

²⁶ Come osserva E. ROSSI, *Il procedimento legislativo*, cit., 207, l'affidamento alla legge bicamerale delle norme di sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale necessita un'interpretazione stretta: la legge (bicamerale) si deve occupare «soltanto della sostituzione del senatore che decade dalla propria carica elettiva, ma non di quello che decade in forza di delibera del Senato assunta indipendentemente dalla decadenza dal ruolo di consigliere regionale o di sindaco».

²⁷ Vi è anche chi giustifica tale previsione alla luce della necessità di disciplinare «interessi trascendenti la mera dimensione locale, nell'implicito presupposto che si tratta di casi in cui tali interessi assumono un rilievo tale da coinvolgere la Repubblica nella sua interezza». Così C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit.

i) Le leggi di cui all'articolo 116, terzo comma

Si tratta delle leggi che attribuiscono alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base di quanto previsto dall'art.116, comma 3, Cost. che ha aperto la strada al c.d. regionalismo differenziato su cui ci si soffermerà più avanti²⁸. In merito, è evidente l'opportunità che la legge sia bicamerale, dal momento che si tratta di un riconoscimento di forme e condizioni di autonomia in materie di competenza esclusiva dello Stato e in modo "differenziato" Regione per Regione, onde per cui è necessaria la concorrente e paritaria valutazione sia della Camera politica e rappresentativa della Nazione, sia di quella territoriale.

j) Le leggi di cui all'articolo 117, quinto comma

Pur non contenendo l'art. 117, c. 5 Cost. *n.t.* alcun riferimento, espresso, puntuale e specifico a "leggi", si dovrebbe ipotizzare che tali leggi siano quelle che delegano l'esercizio della potestà regolamentare statale alle Regioni. Sembrerebbe, invece, da escludere che ci si riferisca anche alle "leggi statali o regionali", nel cui rispetto gli Enti locali disciplinano, con atto avente natura regolamentare, l'esercizio e l'organizzazione delle funzioni loro attribuite, e altresì dovrebbe essere esclusa la natura bicamerale delle leggi che attribuiscono le funzioni amministrative agli Enti locali.

k) La legge di cui all'articolo 117, nono comma

Trattasi delle leggi, che l'art. 117, c. 9 Cost. (identico) attribuisce all'esclusiva potestà dello Stato, che disciplinano casi e forme in cui la Regione, nelle materie di propria competenza, può concludere accordi e intese con Stati ed enti territoriali interni ad altro Stato. Evidente, in questo caso, la natura bicamerale di tali leggi trattandosi di ambito che incide direttamente sull'autonomia delle Regioni.

l) Le leggi di cui all'articolo 119, sesto comma

Anche in questo caso, come in quello *sub j)* (relativo alle leggi di cui all'art. 117, c. 5 Cost. *n.t.*), l'art. 119, c. 6 Cost. *n.t.* a cui l'art. 70, c. 1 Cost. *n.t.* si richiama, non contiene espressamente alcun riferimento a "leggi", prevedendo invero l'obbligo dello Stato di destinare risorse aggiuntive o interventi speciali in favore di determinate Regioni ed Enti locali, allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, o per rimuovere squilibri economico-sociali o favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, nel quadro del c.d. "federalismo cooperativo". È evidente, anche in questo ambito, la necessità che la disciplina di questi aspetti sia affidata al contributo paritario della Camera rappresentativa della Nazione e della Camera territoriale.

m) Le leggi di cui all'articolo 120, secondo comma

²⁸ Si rinvia al paragrafo 5 di questo lavoro.

Si tratta della legge che definisce il procedimento relativo all'esercizio del potere sostitutivo governativo, ex art. 120, c. 2 Cost. *n.t.*, che dovrà necessariamente prevedere anche il parere del Senato, da rendersi entro 15 giorni dalla richiesta da parte del Governo, ai sensi dello stesso comma 2, e che – con previsione “nuova” – dovrà altresì regolare i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle loro funzioni in caso di dissesto finanziario grave dell'ente governato. Visto l'innesto della previsione “nuova” *de qua* nell'articolo che riguarda il potere sostitutivo, appare “in filigrana” la visione, del riformatore costituzionale, della condizione di grave dissesto come “straordinaria” e abilitante l'intervento del Governo in via “sostitutiva”. Inoltre, il ricorso al termine “esclusione” dall'esercizio delle funzioni per gli amministratori in presenza di dissesto finanziario grave, assume portata più forte e incisiva della mera “sospensione” dei titolari di organo di governo, derivante dall'esercizio di poteri commissariali *ad acta*. La legge attuativa dell'art. 120, c. 2 Cost. *n.t.* sembra, dunque, abilitata a prevedere anche casi di “rimozione” dall'ufficio ricoperto e di “preclusione” ad assumerlo nuovamente.

n) Le leggi di cui all'articolo 122, primo comma

Il riferimento è, qui, alle leggi della Repubblica che contengono i principi fondamentali, compresi quelli di promozione dell'equilibrio fra donne e uomini nella rappresentanza, che le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia elettorale regionale, devono rispettare, unitamente alla durata degli organi elettivi, e dei relativi emolumenti, il cui importo è costituzionalmente fissato nel riformato art. 122, nel massimo, a quello dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

o) Le leggi di cui all'articolo 132, secondo comma

Si tratta delle leggi, che l'art. 132, c. 2 Cost. *n.t.* (con minima modifica, consistente unicamente nella soppressione del riferimento alla Provincia) richiamato qualifica come esclusivamente statali, che prevedono il distacco di un Comune da una Regione e la sua aggregazione ad un'altra con approvazione della maggioranza della popolazione interessata espressa mediante *referendum* e sentiti i Consigli regionali.

Un'osservazione a sé merita, poi, la clausola, contenuta all'ultimo periodo dell'art. 70, c. 1 Cost. *n.t.* che impone che tali leggi bicamerali possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate con il medesimo procedimento e, quindi, da leggi bicamerali. La formula in parola, per la prima volta, costituzionalizza elementi di dettaglio del *drafting* legislativo e, per questa ragione, va salutata positivamente. Essa è chiaramente volta a salvaguardare le prerogative delle due Camere, rispetto al procedimento di adozione delle leggi bicamerali, ed è stata inserita nel corso dell'esame del d.d.l. cost. in Aula alla Camera. La ragione di tale inserimento – verrebbe quasi da dire – sta – forse – nell'estensione degli ambiti coperti dalla legge “bicamerale” compiuta nel corso dell'esame della riforma costituzionale da parte dell'Aula della Camera. L'estensione, infatti, dei casi di ricorso a legge a formazione bicamerale “paritaria” ma, soprattutto, l'inclusione in tale procedimento legislativo di leggi – come si è visto sopra – in materie dai contorni non sempre nitidi, giustifica la preoccupazione, nutrita dal riformatore costituzionale, di escludere in ogni

modo che interventi legislativi “sporadici”, contenuti magari all’interno di leggi “*omnibus*” che non seguono l’*iter* bicamerale, possano intaccare norme approvate con tale *iter* e, quindi, ridimensionare il ruolo del Senato rappresentativo degli enti territoriali. Anche in questa prospettiva, quindi, la clausola è da salutarsi favorevolmente.

3.3. Prime osservazioni sul nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali

Come si è osservato inizialmente, va innanzitutto valutato positivamente l’impianto della riforma per quel che concerne il superamento del bicameralismo perfetto nel momento in cui l’organizzazione costituzionale si orienta verso un bicameralismo asimmetrico differenziato, allo scopo di assicurare la rappresentatività nel procedimento legislativo delle istituzioni territoriali. Era questo l’aspetto probabilmente più debole della riforma costituzionale del 2001 che non aveva previsto un coinvolgimento di Regioni ed Enti locali nella formazione della legislazione statale, dando ad esso la connotazione di una “Camera delle Autonomie”. Al di là delle possibili criticità connesse al funzionamento del nuovo Senato ed all’effettiva portata della partecipazione degli enti territoriali al processo decisionale statale, è indubbio che la riforma tenti di colmare tale lacuna nel momento in cui crea un Senato che «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica». Certamente positivo, in considerazione della sempre crescente importanza che hanno sul piano nazionale e quindi anche territoriale le decisioni assunte in sede europea, è anche il nuovo ruolo di raccordo tra Stato, enti territoriali ed Unione europea assegnato al Senato.

Per quanto, riguarda, invece, la composizione di tale organo, molteplici erano le possibili scelte guardando ai più efficienti esempi offerti dagli ordinamenti federali. La composizione mista del nuovo Senato composto, oltre che dai rappresentanti dei Consigli regionali, dai sindaci (uno per Regione) appare in linea con il sistema costituzionale italiano che mette sullo stesso piano Stato, Regioni ed enti locali quali enti che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.) e che riserva ai Comuni la funzione amministrativa sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Anche se, probabilmente, includere di diritto tra i senatori i Presidenti delle Regioni avrebbe forse rafforzato la “visibilità” e la forza politica del nuovo Senato.

Al di là delle possibili opzioni relative alla modalità di elezione dei senatori (diretta, indiretta o “semidiretta”) e di alcune incongruenze segnalate in precedenza (i cinque senatori di nomina presidenziale), il rischio maggiore è che il nuovo Senato delle autonomie segua logiche di appartenenza politica (*rectius* partitica) piuttosto che territoriale, riproponendo la divisione tra coalizioni politiche tipica della Camera (con maggioranze che potrebbero anche non coincidere con quelle della Camera) e snaturando il suo ruolo di Seconda Camera rappresentativa degli interessi territoriali. La formula prevista per il nuovo Senato non vincola i senatori, come accade, invece, col *Bundeserat* tedesco, dal momento che la riforma conferma, all’art. 67 Cost. *n.t.*, il divieto di mandato imperativo per deputati e senatori. Sarebbero quindi probabilmente opportuni, sul punto, alcuni correttivi, come il voto di delegazione previsto in Germania che richiede la convergenza tra i consiglieri regionali di

maggioranza, quelli di opposizione ed il rappresentante dei Sindaci della Regione e la costituzione dei gruppi parlamentari a base territoriale (con un gruppo per ogni Regione)²⁹.

Sulle funzioni del nuovo Senato, come si è evidenziato, un elemento positivo è certamente rappresentato dalla significativa estensione dell'elenco delle materie riservate alla legislazione bicamerale alla cui determinazione Camera e Senato concorrono in maniera paritaria. Opportuno è anche il coinvolgimento del Senato nell'elezione dei giudici della corte costituzionale previsto dal nuovo testo dell'art. 135 Cost. nell'ultima versione approvata dal Senato, anche in considerazione del ruolo cruciale che il giudice delle leggi ha svolto sino ad oggi e assai probabilmente continuerà a svolgere in futuro sulla questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni: dei cinque giudici di nomina parlamentare tre saranno eletti dalla Camera e due dal Senato.

L'elemento di debolezza del nuovo Senato sembra riguardare soprattutto la mancata individuazione di significativi strumenti di cooperazione che, nell'ambito delle funzioni ed attribuzioni del Senato, dovrebbero essere finalizzati a favorirne il ruolo di composizione dei conflitti di competenze tra Stato e Regioni attenuando, così, quel tasso di conflittualità che ha rappresentato uno degli elementi di maggiore criticità della riforma del Titolo V del 2001, e riducendo il contenzioso tra Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale. Il sia pur esteso elenco di leggi bicamerali comprende solo alcune delle materie di competenza regionale e al di fuori del procedimento bicamerale il ruolo di raccordo del Senato non appare adeguatamente sviluppato. Queste considerazioni necessitano di essere approfondite e, per farlo, è necessario soffermarsi sulle modifiche apportate da questa proposta di riforma al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

4. L'intervento nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La questione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni rappresenta indubbiamente uno dei principali nodi irrisolti della riforma costituzionale del 2001. Come noto, quella riforma ha ribaltato, mediante la modifica dell'art. 117 Cost., il precedente riparto delle competenze legislative individuando due elenchi di materie, il primo di competenza esclusiva statale ed il secondo di competenza concorrente tra Stato e Regioni: nelle materie concorrenti allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la disciplina di dettaglio. In base a quanto previsto dall'art. 117, inoltre, spetta alle Regioni la competenza legislativa nelle materie non ricomprese all'interno dei due elenchi (c.d. competenza residuale).

La concreta attuazione di questo nuovo riparto di competenze previsto dall'art.117 Cost. si è rilevata molto complessa e problematica, essenzialmente per due ragioni. La prima è legata al fatto che la compilazione degli elenchi delle materie appare eccessivamente dilatata per quanto riguarda le competenze concorrenti, contiene alcune "sviste" e non è stata redatta con l'approfondimento e l'attenzione che sarebbero stati necessari³⁰. La seconda ragione

²⁹ Cfr. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015.

³⁰ Osservava ironicamente A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali.*, 1, 2003, 20, che alcune palesi incongruenze nel riordino degli elenchi di materie effettuato con la

risiede nel fatto che il legislatore costituzionale ha omesso di disciplinare e codificare con norme e criteri di rango costituzionale il concreto funzionamento del modello nei casi, assai frequenti, di intrecci e sovrapposizioni di competenze tra Stato e Regioni.

Le omissioni ed imperfezioni della riforma hanno dato luogo, sin da subito, ad un accentuarsi del contenzioso tra lo Stato e le Regioni in relazione alla difficile delimitazione delle rispettive competenze. La Corte costituzionale ha tentato di colmare il vuoto lasciato dalla riforma elaborando una sua giurisprudenza che ha introdotto, con alcune oscillazioni, principi e meccanismi procedurali improntati ad una maggiore cooperazione e flessibilità nel tentativo di riordinare e condurre a ragionevolezza un sistema che però, inevitabilmente, risente della mancanza di una solida cornice costituzionale sul punto. Ma tale giurisprudenza ha anche contribuito a ridurre significativamente gli spazi di intervento legislativo regionale contribuendo ad ampliare significativamente – *in primis* attraverso le c.d. materie trasversali come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali³¹ – il raggio di azione del legislatore statale.

In un contesto in cui, dunque, appare indubbiamente necessario un nuovo intervento correttivo che agisca innanzitutto sul riordino degli elenchi delle materie ed introduca principi e criteri generali in grado di disciplinare il complesso sistema di intrecci e sovrapposizioni delle competenze statali e regionali, è intervenuta l'attuale riforma che ridisegna anche questo ambito apportando significative modifiche all'art. 117 Cost.³²

4.1. Il riordino degli elenchi di materie

Il testo di riforma ridetermina il riparto delle competenze con un impianto che, quantomeno a prima vista, appare orientato nel senso di un ri-accentramento delle competenze legislative in capo allo Stato.

La riforma interviene, innanzitutto, sul modello di suddivisione delle competenze previsto dall'art. 117. A prima vista, l'elemento di maggiore discontinuità è rappresentato dall'eliminazione dell'elenco delle competenze concorrenti. Tale scelta appare chiaramente legata all'obiettivo di una semplificazione e riduzione degli intrecci di competenze tra Stato e Regioni.

riforma del 2001 sembravano dovute ad un impiego non sorvegliato dei comandi “taglia” e “incolla” del programma di videoscrittura utilizzato. Per un'analisi dei problemi che la riforma del 2001 ha generato in relazione al riparto delle competenze, si veda A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme. Centro studi sul federalismo*, Milano, 2008, 165 ss.

³¹ Sulle c.d. competenze trasversali, materie di competenza esclusiva statale presenti nell'art. 117, secondo comma, Cost. che, sulla base di quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, non essendo materie in senso proprio, non possono essere delimitate e, pertanto, sono legittimate ad intervenire anche in ambiti di competenza legislativa regionale, si veda G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, cit., 479 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss. e 22; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, cit., 787; S. BARTOLE; R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003, 163; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 70 ss.

³² Per un approfondimento sulla potestà legislativa regionale nell'ordinamento italiano, in particolare in relazione ai possibili sviluppi derivanti dalla presente riforma, si veda G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.

Nel nuovo art. 117 rimangono comunque due elenchi di materie: quello relativo alle competenze legislative esclusive statali e quello in cui sono elencate le competenze legislative regionali. La riforma conferma, inoltre, la presenza della clausola “residual-esclusiva” regionale introdotta con la riforma del Titolo V del 2001, in base alla quale spetta alle Regioni la competenza legislativa nelle materie non ricomprese all’interno dei due elenchi (c.d. competenza residuale).

La scelta di eliminare l’elenco delle competenze concorrenti non appare, di per sé, lesiva dei poteri legislativi regionali. Se, da un lato, si poteva comunque decidere di mantenere un elenco di materie concorrenti che, peraltro, non è stato la principale causa del malfunzionamento del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni successivo alla Riforma del Titolo V del 2001³³, l’eliminazione delle materie concorrenti potrebbe contribuire alla semplificazione del sistema.

In realtà, esaminando l’elenco delle competenze esclusive statali contenuto nella riforma, emergono alcune materie in cui, di fatto, si riproporrebbe l’intreccio di competenze attualmente previsto dall’art. 117 in relazione alle competenze concorrenti. Alcune materie di questo elenco, infatti, sono state delimitate alla sola individuazione di «disposizioni generali e comuni» o «disposizioni di principio» da parte dello Stato, il che significa che la disciplina di dettaglio potrebbe in teoria continuare ad essere esercitata dalle Regioni (come è attualmente previsto per le competenze concorrenti). Si tratta, peraltro, di significative ed importanti materie quali *tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare; istruzione e formazione personale; forme associative dei comuni; attività culturali; turismo; governo del territorio*. Altre materie esclusive statali – *infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale* – fanno invece riferimento alla dimensione dell’interesse coinvolto prefigurando la possibilità di un intervento regionale laddove non si sia in presenza, per l’appunto, di un interesse nazionale o internazionale bensì regionale o locale, si pensi, ad esempio, alle reti e infrastrutture di interesse regionale e locale e ai porti turistici.

La scelta di eliminare le competenze legislative concorrenti appare, quindi, attenuata dalla presenza di un elenco di competenze concorrenti “*de facto*” rinvenibile all’interno dell’elenco delle competenze esclusive statali.

Per quanto riguarda il riposizionamento delle materie, la proposta di riforma si orienta a favore di uno spostamento verso le competenze esclusive statali di materie-chiave e di interesse unitario quali *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto, ordinamento della comunicazione; tutela e sicurezza del lavoro*³⁴. Questo trasferimento appare senza dubbio condivisibile. Sin da subito

³³ Si rinvia, sul punto, al numero 2/2014 della *Rivista AIC – Rivista telematica giuridica dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti*, e, in particolare, a P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*.

³⁴ Nel complesso, l’insieme delle materie che passano dalla competenza regionale a quella statale risulta riguarda le seguenti materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse

è apparso evidente che la riforma costituzionale del 2001 avesse ridotto eccessivamente il numero delle competenze esclusive statali, includendo tra le materie concorrenti ambiti di intervento che, invece, dovrebbero spettare allo Stato, come dimostra il caso esemplificativo dell'inserimento della "distribuzione *nazionale* di energia" tra le materie concorrenti.

Certamente di rilievo è il passaggio alla competenza esclusiva statale della materia *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* – formula di ampio respiro che potenzialmente può consentire un esteso spazio di intervento al legislatore statale – attualmente materia di competenza concorrente. Significativa è poi la previsione di una competenza esclusiva statale integrale in materia di procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (comprese, dunque anche le amministrazioni regionali e locali), con l'esplicita finalità prevista dalla stessa disposizione costituzionale e quindi non derogabile dal legislatore, «di assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. g), *n.t.*).

L'elenco delle materie esclusive, peraltro, viene ulteriormente arricchito inserendo materie non ricomprese attualmente all'interno degli elenchi dell'art. 117 Cost. quali, ad esempio, le già richiamate *infrastrutture strategiche e norme sul procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, nonché *previdenza complementare e integrativa*.

Il nuovo elenco di competenze legislative regionali³⁵ contiene, evidentemente, materie in cui è necessario l'intervento regionale quali, ad esempio, *pianificazione del territorio regionale e promozione dello sviluppo economico locale* e consente alle Regioni di intervenire in materie di indubbio rilievo: *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; organizzazione dei servizi scolastici e della formazione professionale; attività culturali di interesse regionale, promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici e valorizzazione e organizzazione del turismo*. Il che significa che le Regioni conservano uno spazio di intervento in importanti materie dal carattere necessariamente condiviso come l'ambiente, la tutela dei beni culturali e paesaggistici, la sanità, il turismo.

Merita un breve approfondimento la questione del riparto di competenze in materia di ambiente e beni culturali. Tali materie sono suddivise negli attuali elenchi dell'art. 117 Cost. in maniera non molto chiara tra la "tutela" dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza statale, e la "valorizzazione" dell'ambiente e dei beni culturali, di competenza concorrente. Il testo in esame sembra comprimere lo spazio di azione regionale in quanto inserisce in

nazionale e internazionale; commercio con l'estero; ordinamento delle professioni intellettuali e della comunicazione; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

³⁵ Nel dettaglio: rappresentanza delle minoranze linguistiche in Parlamento; pianificazione del territorio regionale; dotazione infrastrutturale del territorio regionale e della mobilità interna; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale e dell'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; organizzazione dei servizi scolastici e della formazione professionale, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, promozione del diritto allo studio, anche universitario; attività culturali di interesse regionale, quali la promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici e la valorizzazione e organizzazione del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie fra gli enti territoriali della Regione, per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

maniera generica la materia *ambiente ed ecosistema* tra le competenze esclusive statali ed unifica nel medesimo elenco la materia *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici*, attualmente suddivisa tra Stato e Regioni. Sul punto, non appare opportuno né funzionale alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali che tali modifiche comportino di fatto un'eccessiva restrizione degli interventi regionali. Si tratta di due materie che, per il loro carattere condiviso, necessitano di interventi statali e regionali, fermo restando, come ha sottolineato da tempo la giurisprudenza costituzionale³⁶, il riconoscimento in capo allo Stato di determinare *standard* minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale.

In definitiva, il quadro che deriva dalla riforma in ordine al riordino degli elenchi di materie non sembra stravolgere il sistema precedente e può essere così sintetizzato: un arricchito elenco di competenze legislative statali; un elenco di competenze potenzialmente condivise all'interno delle esclusive statali (si potrebbero definire, volendo, "neo-concorrenti"), un elenco di competenze legislative regionali; una competenza legislativa residuale delle Regioni negli ambiti non ricompresi all'interno dei precedenti elenchi.

Questa riforma appare chiaramente orientata ad un riordino delle materie finalizzato a favorire un ri-accentramento di alcune funzioni in capo allo Stato. Il che non è necessariamente negativo per l'autonomia regionale dal momento che, come si è visto, diverse materie sottratte alla competenza statale dalla precedente riforma del Titolo V necessitano di essere reinserite tra le competenze esclusive statali. L'insieme delle materie sulle quali le Regioni possono esercitare il loro potere legislativo, ferma restando la necessaria inclusione tra queste dell'ambiente e della tutela dei beni culturali, non appare eccessivamente ridimensionato dalla riforma.

4.2. Gli strumenti finalizzati a prevenire i conflitti di competenze tra Stato e Regioni

La revisione degli elenchi di materie contenuti nell'art. 117 Cost. operata dalla riforma in esame è senza dubbio necessaria, ma non è sufficiente, da sola, a razionalizzare il sistema del riparto delle competenze legislative. Nessuna suddivisione per elenchi di materie può considerarsi perfetta, nel senso che in ogni sistema federale o di regionalismo avanzato la condivisione e l'intreccio delle competenze tra Stato e Regioni rimane un dato ineliminabile. Appare quindi ineludibile la necessità di introdurre forme di cooperazione, strumenti di raccordo e criteri flessibili che consentano di ridurre in termini fisiologici i conflitti tra Stato e Regioni. Come si è già accennato, è probabilmente questo il principale difetto della riforma del 2001 che, mentre ha accentuato sensibilmente i poteri e l'autonomia di Regioni ed enti locali, è rimasta del tutto deficitaria in ordine agli strumenti di raccordo e cooperazione tra gli

³⁶ In relazione all'articolata giurisprudenza costituzionale, successiva alla riforma del 2001, in materia di ambiente, si rinvia a B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, 25 e ss.; A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, 2006; D. PORENA, *L'ambiente come "materia" nella recente sentenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore giro di vite sulla competenza regionale*, in federalismi.it, n. 2, 2009. G. DE MURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali "speciali" e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006; D. TRAINA, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in *Giur. cost.*, 2007, fasc. 6, 4108 ss.

enti che compongono la Repubblica, con il risultato di aumentare in maniera insostenibile i conflitti ed il contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Innanzitutto, va rilevato che la riforma contiene al suo interno quella che è senza dubbio la condizione necessaria per garantire un efficace funzionamento degli strumenti di raccordo e cooperazione, vale a dire la creazione di un Senato delle autonomie territoriali. In mancanza di una Camera delle autonomie, infatti, anche i migliori sistemi per favorire la cooperazione e ridurre i conflitti risulterebbero, nella pratica, difficilmente applicabili e poco efficaci nell'ottica di una migliore ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Da questo punto di vista, dunque, la riforma procede nella giusta direzione per correggere i difetti sistemici verificatisi dopo la riforma del 2001.

Una strada per favorire lo sviluppo degli strumenti di collaborazione tra Stato e Regioni facendo perno sul nuovo Senato delle autonomie e per dar vita ad un efficiente federalismo cooperativo potrebbe essere perseguita utilizzando meglio il principio di sussidiarietà. Si potrebbero codificare all'interno dell'art. 117 Cost. i principi di sussidiarietà e leale cooperazione (attualmente limitati all'ambito delle funzioni amministrative, ex art. 118 Cost.) inserendoli quali criteri ordinatori anche nel campo delle competenze legislative³⁷. Questi principi, peraltro già introdotti, sia pur parzialmente e con una giurisprudenza oscillante, dalla Corte costituzionale anche in riferimento alle competenze legislative, a partire dalla nota sentenza n. 303 del 2003³⁸, potrebbero essere inseriti puntualmente (all'interno dell'art. 117) quali criteri regolatori negli ambiti di competenza legislativa condivisa tra lo Stato e le Regioni e nei casi di intrecci di competenze. In particolare, il principio di sussidiarietà potrebbe essere definito e procedimentalizzato, garantendo la sua natura di criterio flessibile che consente di preservare e tutelare, tanto la volontà di legiferare del legislatore regionale, quanto le esigenze di carattere unitario e la tutela dell'unità giuridica ed economica che possono giustificare l'intervento statale³⁹.

³⁷ In relazione al rapporto tra sussidiarietà e riparto delle competenze legislative si rinvia a P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, 86; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2004, 461 ss.; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 811 ss.; F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012, 623 ss.

³⁸ In relazione a questa storica sentenza della Corte costituzionale che ha consentito di estendere, a determinate condizioni, l'utilizzo della sussidiarietà anche nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si veda, tra i numerosi contributi, A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*; tutti in *Giur. cost.*, 2003, rispettz. 2776 ss., 2782 ss., 2791 ss., 2805 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, entrambi in *Le Regioni.*, 2004; A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, t. II, Torino, 2004, 297 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, *ivi*.

³⁹ Si richiama, sul punto l'intervento di Giuseppe De Vergottini nella Relazione finale e documentazione della Commissione per le riforme costituzionali – Approfondimenti – p.186, secondo cui, in riferimento alla competenza residuale, data la frequente sovrapposizione di competenze statali e regionali, andrebbe codificato il

Si tratterebbe, quindi, di utilizzare il principio di sussidiarietà quale criterio in base al quale l'intervento legislativo, al di fuori delle competenze esclusive statali, deve spettare al livello di governo territoriale, a meno che l'intervento del livello di governo statale non consenta di raggiungere meglio i risultati prefissi dall'azione, anche in considerazione di esigenze di carattere unitario⁴⁰. Definizione, questa, che rimanda all'utilizzo del principio (ed alla sua codificazione) previsto, in ambito europeo, originariamente dal Trattato di Maastricht e attualmente disciplinato dal TUE, nonché, in ambito nazionale, dalla l. n. 59 del 1997 in relazione alle competenze amministrative e, successivamente, dal rinnovato art. 118 Cost.⁴¹.

L'utilizzo della sussidiarietà consentirebbe di aumentare il livello di flessibilità del sistema, in considerazione della natura stessa del principio che impone di effettuare scelte sulla base dei casi concreti ed in ragione di esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione (legislativa)⁴².

Sul punto, la riforma risponde solo in parte alle esigenze appena esposte. Innanzitutto manca un opportuno riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione all'interno dell'art. 117 Cost. Inoltre, alcune soluzioni introdotte per rimodellare il sistema del riparto delle competenze tra Stato e Regioni potrebbero non favorire la creazione di un equilibrato sistema di distribuzione delle competenze rispettoso dell'autonomia regionale.

In particolare, la riforma inserisce, all'interno dell'art. 117 Cost., quella che è stata definita la "clausola di supremazia" in base alla quale la legge può sostituirsi, a determinate condizioni, alla legge regionale anche negli ambiti di competenza regionale. Di per sé tale clausola non è un criterio che comporti un'eccessiva penalizzazione per lo spazio di intervento regionale

modello previsto dalla Corte costituzionale nella sent. n. 203/2003 specificando che, nei casi di intrecci di competenze, lo Stato può legiferare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

⁴⁰ In riferimento al principio di sussidiarietà quale principio in grado di stabilire a quale livello di governo spetti l'intervento in un sistema "multilivello", si veda G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, n.1, 2002, 14 ss.; P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2003, 73 ss.; E. DE MARCO, *Sussidiarietà ed autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in ID., 3 ss.; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessione sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid- Rassegna*, n. 12, 2007; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1993, 7 ss.; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, n. 3, 2001, 267 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Padova, 2001; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.

⁴¹ A livello di Unione europea, il principio di sussidiarietà è stato codificato nel Trattato di Maastricht del 1992 e, da ultimo, modificato nella sua versione attuale dal Trattato di Lisbona del 2009 all'interno dell'art. 5 TUE, in base al quale "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione". A livello nazionale, l'art. 118 Cost. stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

⁴² Recupera di recente l'idea di un utilizzo del principio di sussidiarietà come criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni F. GALLO, *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, in *Astrid Rassegna*, n. 9, 2014. Si veda, sul punto, anche la Relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, in cui si propone che l'introduzione, nell'art. 117 Cost. di eventuali clausole di supremazia a favore del legislatore statale debba comunque essere prevista "nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà" (p. 17).

ed appare anche giustificabile che in determinate circostanze lo Stato possa assumere competenze regionali per venire incontro ad esigenze di carattere unitario.

Il nuovo comma 4 dell'art.117 Cost. prevede che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale». Il testo è comprensibilmente finalizzato ad assicurare esigenze di carattere unitario, ma non richiede esplicitamente che l'intervento statale avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione attualmente previsti, invece, a seguito degli interventi della Corte costituzionale, per l'attrazione in sussidiarietà di materie di competenza regionale che, comunque, è ammissibile solo in ipotesi limitate e non ad ampio raggio come stabilisce, invece, la nuova versione dell'art. 117 Cost.

Questa clausola consente infatti al legislatore statale di sostituirsi a quello regionale in tutti gli ambiti in cui non disponga già di una competenza esclusiva. Il che la rende piuttosto sbilanciata a favore dell'intervento dello Stato che può, oltretutto, azionarla unilateralmente. Sul punto, peraltro, non sarebbe probabilmente agevole l'intervento della Corte costituzionale a difesa delle prerogative regionali⁴³.

Se il riferimento per l'introduzione della clausola di supremazia voleva essere il modello federale tedesco, che la prevede, va sottolineato che in Germania tale clausola riguarda un numero limitato di materie, a differenza di quella introdotta da questa riforma che ha, invece, portata generale e non incontra limiti⁴⁴. Non pienamente soddisfacente appare, peraltro, il tentativo di riequilibrio dello sbilanciamento a favore dell'intervento statale operato mediante il coinvolgimento del Senato delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo che porta all'approvazione di questa tipologia di leggi statali nell'applicazione della clausola di supremazia. L'art. 70, comma 4, Cost. *n.t.*, prevede che le eventuali modifiche proposte dal Senato, necessariamente a maggioranza assoluta, possano essere superate dalla Camera a maggioranza assoluta⁴⁵. Il che non rende particolarmente complesso per la Camera non conformarsi alle richieste del Senato se si considera che la nuova legge elettorale "Italicum" prevede un premio che garantisce la maggioranza assoluta dei seggi alla lista che ottiene il maggior numero di voti alle elezioni politiche (superando la soglia del 40% dei voti o al ballottaggio tra le due liste più votate)⁴⁶.

⁴³ A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, cit., sottolinea le evidenti difficoltà che avrebbe la Corte costituzionale nel verificare la costituzionalità di leggi statali che contengano la clausola di salvaguardia dell'unità che, nel testo, è espressa in termini «vaghi e sibillini».

⁴⁴ Cfr., sul punto, A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit.

⁴⁵ Secondo quanto previsto dal nuovo testo, «L'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti»

⁴⁶ Si veda, sul punto, G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., secondo cui sarebbe invece opportuno prevedere, in questo caso, quantomeno un procedimento bicamerale paritario, dando al Senato un potere di blocco.

Inoltre, il testo non si limita a richiamare esigenze di carattere unitario ma reintroduce, come si è visto, anche la clausola dell'interesse nazionale⁴⁷ già sperimentata nel nostro ordinamento sino alla riforma costituzionale del 2001 e che aveva consentito una forte espansione delle leggi statali ai danni del legislatore regionale⁴⁸, senza che fosse possibile prevedere dei meccanismi di freno o limitare il ricorso a tale clausola attraverso controlli di legittimità da parte della Corte costituzionale. A tale riguardo, va ricordato che la riforma del 2001 ha eliminato il limite dell'interesse nazionale dall'art. 117 Cost. con il chiaro obiettivo di porre un freno alla dilatazione delle competenze legislative statali a scapito della potestà legislativa regionale.

In relazione alla creazione del "nuovo" Senato, poi, la riforma non sembra voler utilizzare appieno le opportunità offerte dalla presenza di una Camera espressione delle autonomie quale sede di partecipazione delle Regioni al processo legislativo statale, soprattutto in considerazione dei benefici che essa potrebbe garantire in termini di riduzione dei conflitti di competenze e di sviluppo delle forme di cooperazione tra Stato e Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione. Numerose materie di competenza regionale, come si è visto, non sono ricomprese tra quelle per cui è prevista la procedura bicamerale che assegna al Senato un ruolo paritario rispetto alla Camera. Al di fuori delle materie bicamerali (nel cui elenco compaiono, peraltro, anche materie non spettanti alle Regioni), nell'ambito delle materie di competenza regionale, nei casi in cui allo Stato spetta solo il compito di stabilire «disposizioni generali e comuni» e nei casi di intervento statale in applicazione della clausola di supremazia, le funzioni del nuovo Senato non sembrano adeguatamente sviluppate.

Per sfruttare maggiormente le potenzialità offerte da una Seconda Camera espressione delle autonomie si potrebbero infatti individuare nuovi strumenti finalizzati a favorire la prevenzione e la ricomposizione dei conflitti. Scegliendo di utilizzare il principio di sussidiarietà quale criterio cardine per stabilire il livello di governo più adatto all'intervento nei casi di intrecci di competenze, si potrebbe, ad esempio, istituire un'apposita "Commissione sulla sussidiarietà" nel Senato espressione delle autonomie territoriali. A questa Commissione spetterebbe il compito di verificare che le proposte legislative relative alle materie di competenza regionale rispettino il principio di sussidiarietà e non invadano illegittimamente ambiti di intervento regionale. Nel caso di conflitti di competenze, poi, sarebbe forse opportuno che il Senato potesse richiedere di attivare una "Commissione di mediazione" incaricata di dirimere i contrasti e composta in egual numero da parlamentari di

⁴⁷ Sul rischio che l'inserimento nell'art. 117 Cost. della "tutela dell'interesse nazionale" possa tradursi in un'eccessiva espansione della legislazione statale e che quindi la clausola di supremazia possa assumere le sembianze di una clausola di mera decisione maggioritaria di flessibilizzazione estrema del riparto di competenze, si veda E. GIANFRANCESCO, *La scomparsa della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSIRFA*, 2014.

⁴⁸ Sull'"interesse nazionale", prima e dopo la Riforma del Titolo V del 2001, e dunque, anche in relazione alla "creazione" delle c.d. "materie trasversali" che hanno consentito una dilatazione della potestà legislativa statale anche dopo la riforma, si veda S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1218; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo.. ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 57 ss. Sull'interesse nazionale nell'originario art. 117 Cost., A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.* 1972, 1504 ss.

entrambe le Camere, sulla scia di quanto è previsto in Germania. Sul punto, non appare sufficiente, e forse è da ritenersi eccessivamente generica, la nuova formula dell'art. 70, comma 6, Cost. che affida ai Presidenti delle Camere il compito di decidere, di intesa tra loro, «le eventuali questioni di competenza» sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Nei casi di intrecci di competenze o di intervento dello Stato nelle sfere di competenza regionale, peraltro, sarebbe forse opportuno “aggravare” le procedure che consentono comunque alla Camera di non adeguarsi alle indicazioni del Senato. Va rilevato che, sul punto, la riforma ha probabilmente scelto di evitare aggravii procedurali per il timore che potessero ripresentarsi in più ambiti quelle “lentezze” del procedimento legislativo legate al bicameralismo perfetto che la riforma medesima si propone di superare⁴⁹.

Piuttosto debole, sebbene la riforma gli assegni, all'art. 70 Cost., «le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica», risulta, dunque, l'effettivo ruolo del nuovo Senato in relazione alla funzione di cooperazione e collaborazione tra il livello di governo statale e quello territoriale, funzione che dovrebbe essere finalizzata innanzitutto alla riduzione dei conflitti e ad evitare i rischi di eccessive invasioni di competenze da parte dello Stato.

In conclusione, nel momento in cui, condivisibilmente, la riforma pone le basi per la creazione di una Seconda Camera delle autonomie territoriali che colmi il vuoto lasciato dalla riforma del Titolo V ed “istituzionalizzi” il raccordo Stato-Regioni nel nuovo Senato, e mette mano, opportunamente, al riordino degli elenchi di materie, i criteri scelti per razionalizzare il riparto delle competenze e risolvere i conflitti, “utilizzando” l'opportunità offerta dalla presenza di una Camera delle autonomie, appaiono piuttosto limitati e contengono alcuni aspetti che sembrano indirizzati verso un ri-accentramento delle funzioni in capo allo Stato⁵⁰.

5. La riforma e il regionalismo differenziato

In relazione al c.d. regionalismo differenziato o asimmetrico che consente alle Regioni ordinarie, a determinate condizioni e in alcune materie, di acquisire ulteriori forme e

⁴⁹ Di «lentezza e farraginosità» dei procedimenti legislativi parla la Relazione allegata al Disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi presentato al Senato l'8 aprile 2014.

⁵⁰ Fortemente critico nei confronti di queste modifiche al riparto delle competenze legislative prospettate nel ddl costituzionale P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, cit., secondo cui un intervento come questo non ridurrebbe affatto il conflitto tra Stato e Regioni, mentre si tradurrebbe in una significativa contrazione dello spazio di autonomia legislativa regionale, riportando «la configurazione della potestà legislativa regionale ad un livello forse più basso di quello che le era assegnato dal Titolo V nella versione originaria del 1948. Da questo punto di vista, più che di riforma dovremmo parlare più correttamente di controriforma che ha alle spalle una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001». G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., ritiene che questa riforma imprimerebbe ai rapporti tra Stato e Regioni un tratto marcatamente centralistico, specialmente in relazione all'esercizio della funzione legislativa. Si andrebbe, secondo l'A., verso un'autonomia legislativa regionale “ottriata”, in cui lo spazio legislativo regionale potrebbe avvenire solo per concessione statale, a condizione, cioè, che il legislatore statale scelga di autolimitarsi. A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, cit., ritiene che questa riforma avrebbe come conseguenza un ulteriore, abnorme, utilizzo delle c.d. competenze trasversali da parte dello Stato che, assieme all'utilizzo della clausola dell'interesse nazionale, comprimerebbe significativamente l'autonomia legislativa regionale.

condizioni particolari di autonomia, va innanzitutto osservato che l'*iter* parlamentare ha opportunamente reintrodotta tale istituzione, attualmente prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., che il d.d.l. costituzionale del Governo aveva invece eliminato.

Preservare la norma costituzionale che consente di sviluppare il regionalismo differenziato nella forma di stato regionale italiana appare indubbiamente la scelta più opportuna per diverse ragioni. L'esistenza di una differenziazione regionale in Italia è un dato di fatto difficilmente confutabile, a partire dal dualismo territoriale che ha caratterizzato le vicende del Paese sin dall'Unità d'Italia e che ha contraddistinto, di fatto, anche la prima esperienza regionale successiva all'introduzione dell'ente Regione nella Costituzione del '48. Le Regioni italiane sono indubbiamente diverse tra loro sotto molteplici profili quali, ad esempio, le dimensioni territoriali e demografiche, lo sviluppo socio-economico, la capacità produttiva, le tradizioni culturali e la capacità di amministrazione del proprio territorio. Eppure, il regionalismo dell'uniformità (con l'eccezione, evidentemente, delle cinque Regioni a Statuto speciale la cui "specialità" è delineata dall'art. 116, comma 1, Cost.) è stato il modello applicativo che, per decenni, ha contraddistinto l'attuazione dell'autonomia territoriale nell'esperienza repubblicana senza riuscire ad attenuare, peraltro, le profonde differenze economiche e sociali esistenti nelle diverse realtà regionali⁵¹.

Alla luce della tutt'altro che positiva esperienza dell'uniformità regionale, a partire dagli anni novanta del Secolo scorso ha iniziato a farsi strada un nuovo orientamento, più attento alle esigenze della differenziazione. Un *input* importante in direzione della differenziazione territoriale è certamente pervenuto dalla riforma costituzionale del 2001 che ha permeato il rinnovato Titolo V della Costituzione di elementi di differenziazione territoriale sotto diversi profili⁵². La riforma del 2001 ha anche introdotto una specifica norma costituzionale per dare concreta attuazione e sviluppo al regionalismo differenziato nell'ordinamento italiano. Ci si riferisce, appunto, all'art. 116, comma 3, Cost., che consente di attribuire alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, nonché in alcune materie che l'art. 117 Cost. fa rientrare tra le materie di esclusiva competenza statale e, in particolare, l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Una buona applicazione del regionalismo differenziato può contribuire positivamente all'efficienza complessiva del Paese e allo sviluppo dei suoi territori trasferendo alle Regioni

⁵¹ Per un esame approfondito delle cause che hanno favorito, nel contesto italiano, l'affermarsi del principio dell'uniformità, piuttosto che il principio della differenziazione, si veda L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità* in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, Milano, 2009, 3 ss.

⁵² Si pensi, ad esempio, alla competenza legislativa residuale delle Regioni che ha aperto la strada ad una significativa differenziazione tra Regioni anche sotto il profilo della produzione legislativa; alle differenziazioni consentite dall'art. 118 Cost. nell'adempimento e nella distribuzione delle funzioni amministrative; all'autonomia regionale in relazione alla scelta sulla forma di governo ed ai contenuti degli statuti; alle differenziazioni previste dall'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria; nonché alle differenziazioni nell'attuazione del c.d. potere estero delle Regioni previsto dall'art. 117, nono comma, Cost. Cfr., sul punto, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto. Centro Studi sul Federalismo*, Milano, 2009, 27 ss.

più virtuose, che abbiano fornito servizi efficienti ed i cui bilanci non siano in disavanzo, ulteriori competenze e funzioni legislative ed amministrative. Trasferimento di funzioni che è giustificato, anche in questo caso sulla base del principio di sussidiarietà, nel caso in cui l'azione condotta a livello regionale consenta di ottenere risultati migliori, più efficienti e rispondenti alle specifiche esigenze del territorio rispetto a quelli ottenuti con l'intervento uniforme dello Stato su tutto il territorio nazionale. Lo sviluppo del regionalismo differenziato (che di per sé contiene elementi di federalismo "competitivo") deve avvenire, ovviamente, nel quadro di un federalismo cooperativo⁵³ – chiaramente delineato dal Titolo V – in cui allo Stato vengono assegnate le imprescindibili competenze di coordinamento, anche in relazione alla perequazione a favore dei territori meno ricchi⁵⁴.

La riforma contiene, peraltro, alcune modifiche rispetto all'attuale previsione costituzionale contenuta nell'art. 116 Cost.

Rispetto al testo attualmente in vigore viene modificato l'elenco della materie che possono essere trasferite alle Regioni. Venendo meno, come si è visto, l'elenco delle competenze legislative concorrenti che, attualmente, sulla base dell'art. 116 in vigore, possono essere trasferite alle Regioni, l'elenco delle materie trasferibili alle Regioni previsto dal nuovo art. 116 Cost. va ricercato all'interno dell'elenco relativo alle competenze esclusive statali di cui all'art. 117, comma 2, Cost., e riguarda le seguenti materie: *organizzazione della giustizia di pace; disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; politiche attive del lavoro; istruzione e formazione professionale; commercio con l'estero; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; governo del territorio*. Si tratta di un nutrito elenco di materie trasferibili alle Regioni che i vari passaggi parlamentari hanno contribuito ad ampliare sino a renderlo molto simile all'elenco attualmente previsto dal testo in vigore e che continua a comprendere ambiti significativi quali, ad esempio, l'ambiente, i beni culturali, l'istruzione, il governo del territorio, il turismo, le politiche del lavoro, l'istruzione universitaria e la ricerca scientifica, oltre a nuove materie come le politiche sociali.

Va inoltre accolta positivamente la modifica al testo dell'art. 116 che condiziona la richiesta di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione interessata alla condizione che la stessa si trovi in equilibrio di bilancio. È senza dubbio condivisibile che possano acquisire ulteriori competenze e funzioni soltanto le Regioni virtuose, in grado di ben governare il loro territorio e che abbiano anche i conti in ordine. Da questo punto di vista, l'istituto verrebbe ad assumere ancora di più, nel nuovo testo, le sembianze di un meccanismo premiale. La realizzazione del regionalismo differenziato, del resto, dovrebbe avvenire anche nell'ottica di favorire una sana competizione tra Regioni che è connaturata ad ogni sistema federale o ad autonomia avanzata.

⁵³ Sul modello di federalismo cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 si veda P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 67 ss.

⁵⁴ Come, del resto, è esplicitamente previsto dall'art. 119, secondo comma, Cost.

Se, dunque, la scelta di mantenere il modello del regionalismo differenziato, l'elenco delle materie trasferibili e le condizioni richieste per il trasferimento rappresentano indubbiamente delle note positive della riforma⁵⁵, altrettanto non può dirsi della disciplina applicativa che deve consentire di realizzarlo, in concreto, e che è rimasta sostanzialmente invariata nel nuovo testo. Le fasi procedurali contenute attualmente nell'art. 116 Cost. prevedono: l'iniziativa della Regione interessata a ricevere ulteriori forme di autonomia, sentiti gli enti locali, con proposta di intesa allo Stato; la stipula dell'intesa con lo Stato; l'approvazione di una legge statale rinforzata per procedimento che dia operatività all'intesa a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere⁵⁶. Il testo di riforma lascia sostanzialmente invariata tale procedura prevedendo giustamente che la legge statale di approvazione dell'intesa debba assumere le vesti di legge bicamerale ed eliminando la richiesta dell'approvazione della legge a maggioranza assoluta. Ulteriore novità è rappresentata dal fatto che il nuovo testo prevede che l'iniziativa possa spettare «anche» alle Regioni, il che lascia intendere che in futuro l'iniziativa potrebbe partire anche «dall'alto» e, in particolare, dal nuovo Senato delle autonomie. Tuttavia questa novità non appare a prima vista molto significativa poiché in questo ambito sembra naturale che la richiesta parta dai territori che si sentano nelle condizioni di assumere nuove competenze.

La disciplina per l'attuazione del regionalismo differenziato attualmente contenuta nell'art. 116 ed in gran parte confermata da questa riforma non ha però dato buona prova di sé in questi anni. Malgrado, infatti, in passato, alcune Regioni (Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto) abbiano avviato l'*iter* di questa complessa procedura, il modello delineato dall'art. 116 Cost. nella riforma del 2001 non si è mai realizzato poiché il procedimento da esso previsto non è giunto a conclusione in nessun caso⁵⁷. Per questa ragione sarebbe opportuno inserire alcune modifiche all'art. 116 Cost. per facilitarne l'implementazione, modifiche che

⁵⁵ Che peraltro accolgono le richieste a suo tempo avanzate nel Rapporto *“Italia 2014: proposte per un federalismo possibile”*, pubblicato dal Centro Studi sul Federalismo nel dicembre del 2013.

⁵⁶ Sul regionalismo differenziato, nonché sulle questioni applicative poste dall'art. 116, terzo comma, si vedano i contributi apparsi in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, e, in particolare, R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, 9 ss.; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, 21 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, 51 ss.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, 63 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, 67 ss.; L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, 1 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3?*, 27 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico” secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, 17 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, 61 ss. Si veda, inoltre: E. DE MARCO, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2002; F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2001; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 51 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 410 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, n. 1/2007, 186 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le regioni*, 6/2001, 1164 ss.

⁵⁷ Sulla mancata attuazione del regionalismo differenziato dopo la riforma del 2001 e sui tentativi avanzati dalle Regioni richiamate nel testo, A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2008; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 199 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art.116, terzo comma, Cost.?*, cit., 115 ss.

però sono assenti nel testo approvato, da ultimo, dal Senato. Innanzitutto, si dovrebbe individuare esplicitamente nel Governo il soggetto deputato a concordare l'intesa con le Regioni proponenti. A tutela di quest'ultime, andrebbero previsti termini certi per impegnare il Governo a presentare (necessariamente) al nuovo Senato delle autonomie l'apposito disegno di legge frutto dell'intesa con la Regione (ad esempio trenta giorni dalla stipula dell'intesa). Andrebbero, poi, specificate meglio le modalità con cui la Regione che promuove l'iniziativa debba "sentire" gli enti locali, individuando nel Consiglio delle autonomie locali – organo di rilevanza costituzionale *ad hoc* di consultazione tra la Regione e gli enti locali previsto dall'art. 123 Cost. – la sede nella quale debba svolgersi questa consultazione. La legge di attuazione dell'intesa, inoltre, dovrebbe prevedere il conseguente passaggio di beni, risorse umane, finanziarie e strumentali dallo Stato alla Regione alla quale sono state attribuite ulteriori forme di autonomia.

Pur essendo positiva la scelta di mantenere in vita il regionalismo differenziato, la mancata razionalizzazione e semplificazione delle procedure previste per la sua concreta attuazione rischia di renderlo ancora difficilmente applicabile, come dimostra l'esperienza di questi anni. Non va dimenticato, in ogni caso, il dato positivo della presenza di una Seconda camera rappresentativa delle autonomie territoriali che potrebbe dare un maggiore sostegno a livello statale alle iniziative delle Regioni nel caso in cui, come appare auspicabile, queste ultime decideranno di intraprendere nuovamente la strada del regionalismo differenziato la cui implementazione potrebbe contribuire positivamente allo sviluppo dei territori.

6. Conclusioni (provvisorie)

Alcune considerazioni conclusive, sia pur provvisorie alla luce del processo di riforma costituzionale attualmente in corso, possono esser formulate, anche rinviando qui a quanto già evidenziato, sin dalle premesse, sulle dinamiche che hanno caratterizzato la stagione riformatrice italiana in materia di autonomie.

La Repubblica italiana, non diversamente da altri Paesi europei, ma con alcune specificità storico-culturali, sociali e istituzionali che la contraddistinguono, si è trovata, negli ultimi anni, a dover affrontare e risolvere un nodo complesso, profondamente caratterizzante quella che si potrebbe definire la "*forma di Stato democratico costituzionale multilivello*".

Nodo, questo, costituito dalla necessità di conseguire una bilanciata e ragionevole armonizzazione fra *rappresentatività* e *governabilità*, da un lato, e fra *unità* e *autonomia*, dall'altro lato, conformemente ai tradizionali principi del costituzionalismo occidentale, recepiti come fondamentali – e dunque immodificabili – nella Costituzione del 1948.

La spinta alla *governabilità*, intesa anche come rapidità del processo decisionale, proviene, a tacer d'altro, dall'accelerazione impressa alle dinamiche economico-finanziarie e sociali dalla globalizzazione e dalle evoluzioni tecnologiche soprattutto nei settori della comunicazione e della circolazione delle persone, delle merci e dei capitali, con conseguente necessità di far fronte, con particolare rapidità, a sfide di grandi dimensioni.

In questo senso, la dimostrazione che la classe politica italiana è in grado di fare, finalmente, le riforme in tempi rapidi costituisce una componente preziosa per il recupero del rapporto di fiducia fra istituzioni e cittadini, essenziale per la tenuta del sistema democratico; così come altrettanto importante è, anche agli occhi dei c.d. “mercati” e degli attori politico-istituzionali europei (e non solo), il saper dimostrare che il “sistema-Italia”, nel suo complesso, è capace di autoriformarsi celermente nella logica di una rinnovata tensione verso lo sviluppo, non disgiunta dalla stabilità finanziaria.

Una maggiore “spinta” verso la governabilità, tuttavia, non può avvenire a scapito della *rappresentatività*, pena – come ha avvertito il magistero della Corte costituzionale⁵⁸ – lo snaturamento della stessa natura democratica dello Stato repubblicano, basato sulla sovranità popolare e sul circuito democratico-rappresentativo per l’esercizio non solo delle funzioni legislative, e di indirizzo e controllo del governo, ma anche per quelle connesse al circuito delle garanzie. Sul punto, va anche rilevato che, accanto agli strumenti previsti dalla riforma per favorire la governabilità, si affacciano nel testo nuovi strumenti finalizzati ad una maggiore partecipazione diretta dei cittadini al processo decisionale. Si pensi alla possibilità di proporre referendum popolari propositivi e di indirizzo, nonché «altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali»⁵⁹, ed alla riformata disposizione dell’art. 71 Cost. che impone al Parlamento, diversamente da quanto previsto attualmente, di discutere e deliberare in tempi certi sulle leggi di iniziativa popolare (presentate da almeno centocinquantamila elettori).

Peraltro, non si può non considerare che, almeno sino alla riforma delle Province e delle Città metropolitane, in Italia sussisteva una elevata pluralità di livelli di governo dotati di organi democratico-rappresentativi direttamente eletti dal corpo elettorale (ben sei: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, oltre all’Unione europea), da cui gli orientamenti rivolti alla razionalizzazione della rappresentanza politica, già in parte prodottisi con la soppressione dell’elettività degli organi amministrativi metropolitani e provinciali, avvenuta con la “*Riforma Delrio*”, e che ulteriormente si svilupperanno, con la riforma costituzionale, nella cancellazione della classe politica senatoriale a livello nazionale (che sarà costituita, come si è visto, da Consiglieri regionali e da Sindaci).

Per quanto riguarda il rapporto fra *unità e differenziazione*, da più parti è stato sovente sottolineato come nuovi meccanismi istituzionali, modificati nell’ottica di rendere più efficace, efficiente e celere il processo politico-decisionale a livello centrale, e di superare le farraginosità e le complessità del rapporto fra “centro” e “periferia”, non possano che giovare al tessuto economico-imprenditoriale e lavorativo della Nazione, duramente provato dalla crisi.

Né va trascurato che i Paesi europei sono oggi attraversati sia dalle “tensioni” fra localismo e globalizzazione, sia dalle rivendicazioni di autonomia e sovranità che non contraddistinguono

⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014.

⁵⁹ A riguardo va ricordato che il nuovo testo dell’art. 71 Cost. introduce una procedura piuttosto complessa per dare concreta attuazione ai referendum propositivi e di indirizzo. È prevista una riserva di legge costituzionale per la disciplina dell’istituto e l’attuazione del procedimento viene poi rimandata all’adozione di una legge bicamerale.

oramai solo gli enti sub-statali rispetto allo Stato, ma sempre più spesso lo Stato stesso rispetto all'Unione europea in scelte cruciali di politica economico-finanziaria e sociale.

La lunghissima transizione italiana ha, di volta in volta, oscillato nello sciogliere entrambi i nodi.

Un tempo, infatti, vi è stata una stagione in cui, alle torsioni del sistema elettorale per privilegiare, quasi a tutti i costi, la governabilità rispetto alla rappresentatività, rivelatesi poi costituzionalmente inammissibili⁶⁰, si è accompagnata una spinta verso un'espansione dell'autonomia regionale e locale.

Allo stato attuale, il progetto di riforma, pur presentando elementi indubbiamente positivi nell'ottica di un rafforzamento del ruolo degli enti territoriali, non appare chiaramente orientato alla valorizzazione dell'autonomia, soprattutto regionale.

Certamente l'introduzione di una Seconda Camera delle autonomie rappresenta un importante passo in avanti per la promozione delle autonomie territoriali in Italia. Al tempo stesso, però, le proposte di modifica del Titolo V non sembrano cogliere appieno le opportunità offerte da un Senato delle autonomie. Nel momento in cui si pongono le basi, attraverso la creazione di un Senato rappresentativo di Regioni ed Enti locali, per dar vita finalmente ad una Seconda Camera in grado di comporre, nell'ottica di un federalismo cooperativo, i conflitti tra Stato e Regioni, al tempo stesso si interviene sul Titolo V riordinando in maniera opportuna il riparto delle competenze, ma non valorizzando gli strumenti di cooperazione tra Stato e Regioni che potrebbero favorire un riparto più efficiente e meno conflittuale delle rispettive competenze senza dar vita a processi di eccessivo ri-accentramento statale.

Eppure, una più incisiva evoluzione in senso federale – che venga portata avanti da un personale politico di elevata qualità e specchiata integrità – potrebbe risultare un temperamento, nella prospettiva di un ragionevole e ponderato equilibrio, anche dei meccanismi introdotti per assicurare stabilità di governo e rapidità decisionale.

Infatti, com'era noto già ai Padri fondatori dell'Unione americana, la distribuzione verticale del potere, tipica della struttura federale degli Stati Uniti, ulteriormente garantiva, oltre alla separazione orizzontale dei poteri, la "tenuta" complessiva del sistema democratico e la rappresentanza della sua ricchezza e diversità, pur a fronte di una forma di governo – quella presidenziale – caratterizzata da una significativa valorizzazione della responsabilità e dell'azione politica dell'Esecutivo.

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2014.

Anna Mastromarino

OLTRE IL BICAMERALISMO PARITARIO ITALIANO: ALCUNE NOTE DI DIRITTO COMPARATO

Ancora una volta in Italia si torna a parlare di superamento del bicameralismo paritario. Lo si fa nell'ambito di una più ampia riforma della Costituzione, che al momento della redazione di questo testo si apprestava a terminare il suo iter di approvazione alle Camere – per essere, con ogni probabilità, successivamente sottoposta al giudizio confermativo dell'elettorato tramite referendum.

È parso importante riflettere sui cambiamenti che potranno essere introdotti nel sistema bicamerale italiano, prestando attenzione al ruolo ed alla composizione del nuovo Senato, ma anche, in un'ottica di più ampio respiro, alla funzione rappresentativa che esso sarà chiamato a svolgere. Si è scelto di farlo privilegiando la prospettiva comparata che può meglio di altre aiutare a comprendere le ragioni che possono aver orientato il legislatore costituzionale, nonché il contesto in cui questa riforma è maturata.

Anna Mastromarino è Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato all'Università degli Studi di Torino

E-mail: anna.mastromarino@unito.it

1. Introduzione - 2. Bicameralismo e prospettiva comparata - 3. La perdurante validità del bicameralismo - 4. La riforma del bicameralismo italiano - 5. La rappresentanza nel nuovo Senato - 6. Le funzioni del nuovo Senato - 7. Come scegliere i nuovi senatori - 8. Riforma costituzionale e rinnovamento istituzionale

1. Introduzione

Il dibattito intorno alla necessità di riformare il Senato superando il bicameralismo paritario è tutt'altro che nuovo in Italia. Sin nei primi anni dall'entrata in vigore del testo costituzionale, infatti, la seconda Camera sembrava faticare nel ritagliare per sé un ruolo istituzionale consono a quello che i costituenti avevano inteso affidarle. Forse anche per questo si assiste allora alla progressiva omogeneizzazione della funzione dei due rami del Parlamento, nel segno di un bicameralismo paritario che non ammette specializzazioni di sorta. Non era stato esattamente questo l'intento del costituente, ma sicuramente è questa la via imboccata dal nostro legislatore (anche costituzionale) appena dopo qualche legislatura, quando l'assimilazione della durata e (in sostanza) delle formule elettorali finì con il neutralizzare le differenze fra le due Camere, sovrapponendole non solo sul piano dell'*iter* legislativo, ma anche per quel che concerne il ruolo politico nell'espletamento della funzione di indirizzo.

Il testo di riforma costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, che sta concludendo il suo *iter* di approvazione parlamentare, interviene, così, dopo anni di intensi dibattiti e tentativi falliti, tentando di operare un cambiamento epocale del nostro sistema, superando definitivamente il bicameralismo paritario, attraverso una revisione profonda della struttura, della composizione e della vocazione istituzionale del Senato.

2. Bicameralismo e prospettiva comparata

Se mantenuto dentro le maglie di un ragionamento strettamente domestico, il giudizio che può essere espresso in merito al disegno di revisione costituzionale concernente la riforma del Senato e del bicameralismo italiano risulterebbe piuttosto limitato. È in un'ottica di più ampio respiro, ossia in quella del diritto comparato, che certe perplessità che riguardano alcune scelte compiute dal legislatore costituzionale si sciolgono, mentre altre, al contrario, vanno emergendo.

Bisognerà, dunque, cominciare con il dire che, anche oltre i nostri confini, il modello bicamerale sembra versare ormai da diverso tempo in una profonda crisi di identità.

Le seconde Camere vagano nella maggior parte dei nostri sistemi liberaldemocratici contemporanei come "personaggi in cerca d'autore". Gli stessi sistemi federali sembrano

trovarsi nelle condizioni di dover ripensare la propria idea di bicameralismo, al punto che lo stesso “Senato federale” sembra aver perso la sua vocazione a rappresentare un prototipo paradigmatico. Se si perde di vista questa prospettiva si stenterebbe a capire l’accesa discussione politica che impegna, ad esempio, le istituzioni canadesi, sino ad aver interessato la stessa Corte suprema, circa l’eventualità di abolire la seconda Camera.

Ed è proprio dentro l’ottica comparata che possono essere sottolineati alcuni caratteri che, all’interno di quella strisciante inarrestabile *vis* riformatrice, si presentano come costanti nel dibattito attorno alle seconde Camere, a prescindere dal contesto geografico e istituzionale in cui tale dibattito si sviluppa.

In questo senso va sottolineata innanzitutto la preferenza accordata negli ultimi tempi, in corrispondenza di riforme attuate tanto in sistemi federali quanto in quelli regionali, a formule di elezione indiretta, che affidano la selezione dei senatori agli organi substatuali. Siamo dinnanzi ad una costante, nonostante le ragioni che conducono ad una scelta siffatta possono essere riconducibili a fattori assai diversi fra loro. In Italia, per esempio, dietro alla decisione di introdurre la designazione indiretta dei senatori non pare affatto esserci un desiderio di implementazione della rappresentanza degli enti territoriali a livello centrale, quanto piuttosto la volontà di ridurre, forse con un eccessivo afflato demagogico, i costi della politica. In Belgio al contrario, la formula indiretta adottata nel 2014 sembra rispondere ad una logica tutta istituzionale, nel tentativo di favorire il consolidamento del ruolo delle entità federate, in particolar modo quelle regionali, rispetto a quello giocato dalle comunità linguistiche, introducendo un cambiamento assai rilevante nell’ordinamento, evidentemente schiacciato sul dato etnico-nazionale.

In secondo luogo, un’analisi comparata dei processi di ripensamento della funzione e del ruolo assegnati alle seconde Camere è utile a mettere in luce una tendenza generalizzata a limitare, quando non impedire, il cumulo di mandati. Ancora una volta il caso belga è illuminante, ma ancor più eloquente quello francese, che con le leggi organiche 125 e 126 del 2014 ha sancito la incompatibilità della carica di senatore con quella di amministratore locale a far data dall’anno 2017. Si tratta di due leggi approvate a partire dalla riflessione avviata all’interno della Commissione Jospin, la quale al termine dei suoi lavori aveva dichiarato con forza che il divieto di cumulo rappresentava ormai una necessità di fatto prima che un’opzione giuridica. L’accumulo di mandati, infatti, da una parte si dimostra un ostacolo al pieno riconoscimento dell’importanza della funzione elettorale e della politica locale; dall’altra risulta inconciliabile, oggi come oggi, con il carico funzionale che vieppiù i parlamentari sono chiamati a svolgere.

Può valere la pena sottolineare in questa sede una sorta di refrattarietà, rispetto al panorama comparato, dimostrata dall’Italia, la quale non sembra affatto voler prendere in considerazione la riflessione francese, introducendo *ex novo*, nel testo attualmente in discussione alle Camere, il cumulo di mandato fra la carica di consigliere regionale o sindaco e quella di senatore.

Infine, un ultimo punto di convergenza nel contesto comparato sembra ben rappresentato dalla progressiva crescita delle funzioni consultive assegnate alla seconda Camera, anche

se ciò tende a realizzarsi spesso in detrimento della funzione legislativa, ossia della funzione proattiva della Camera alta nel processo legislativo.

3. La perdurante validità del bicameralismo

D'altra parte, ed al di là di questi, pochi, tratti comuni, è un dato di fatto che la modellistica per quel che riguarda la catalogazione delle seconde Camere oggi vive un certo disagio dinnanzi all'assenza di modelli di riferimento che possano confermare la validità del bicameralismo.

Pertanto, non pare essere del tutto fugato il dubbio che quella bicamerale possa rappresentare un'opzione ormai superata e che l'ansia di riforma che accompagna lo studio delle seconde Camere un po' in tutti i sistemi, piuttosto che essere frutto di un genuino desiderio di rinnovamento istituzionale, nasconda in fondo una difficoltà: quella di non sapere come liberarsi di una istituzione sorpassata o divenuta scomoda. Ne consegue che la domanda attorno cui la riflessione sembra alla fine aggrovigliarsi risulta essere una ed una sola: il bicameralismo costituisce ancora una valida soluzione istituzionale?

A parere di chi scrive, la risposta non può che essere positiva, laddove il contesto istituzionale entro cui ci si muove sia quello di un sistema decentrato che è parte dell'ordinamento europeo. A patto di voler scommettere su un ruolo dinamico delle seconde Camere.

È innegabile, infatti, che se non si vuole relegare la Camera alta ad una funzione di mero aggravio procedurale, se si punta a farne qualcosa di altro e diverso piuttosto che la brutta copia delle Camere basse, allora bisognerà puntare a rendere le seconde Camere un centro di raccordo, a trasformarle nell'asse di trasmissione del sistema: il punto di contatto del livello sub statale con il centro e dello Stato centrale con il livello sovranazionale.

Solo così l'annoso e sterile dibattito sul concetto di rappresentanza territoriale può stemperarsi. Vanno ridimensionandosi, infatti, molte delle perplessità che hanno accompagnato la riflessione coltivata in seno al pensiero liberale sulla conciliabilità della rappresentanza del territorio rispetto ad una visione unitaria della nazione. In particolare, si pone un freno alla apparentemente ineluttabile assimilazione della rappresentanza territoriale rispetto alla rappresentanza degli interessi, riconoscendo che la parzialità (geografica) della rappresentanza non necessariamente deve ridursi ad una rappresentanza settaria, trattandosi di una rappresentanza *situata*, ma non per questo *faziosa*.

In questo senso l'ambiguità non può che crescere quando, inevitabilmente, il confronto sulla rappresentanza si fa confronto sulla riforma del Senato. Troppe volte, infatti, il dibattito sulla possibile revisione della seconda Camera, nel nostro Paese come altrove, è stato catalogato come atto partigiano, confinato alla mera ricerca di un luogo istituzionale dove dar sfogo agli impulsi centrifughi di una parte del corpo sociale.

Al contrario, vale la pena sottolineare come sia proprio la proiezione degli interessi situati dentro il circuito di rappresentanza del Senato che può contribuire a dare unità al processo di rappresentanza operando una sintesi del locale nel nazionale e nel contempo – al di là di

uno stato di conflitto cui la contrapposizione centro-periferia può sempre dare origine – a rivitalizzare l'istituto della sovranità arricchendolo del punto di vista degli enti territoriali che formano parte dello Stato.

Non vi è chi non riconosca in quanto sinora affermato qualcosa di più di una mera logica demografica alla base di quei metodi di selezione delle Camere alte in cui la cifra territoriale è incisa solo nel sistema e nelle circoscrizioni elettorali.

Perché il Senato possa trasformarsi in un vero e proprio strumento di trasmissione del sistema è necessario cominciare a guardare alla rappresentanza come ad un mezzo di integrazione, di partecipazione alla decisione anche in un'ottica che privilegia un certo pragmatismo politico: partecipare permette di far conoscere le necessità del territorio; conoscere facilita l'avvicinamento di posizioni apparentemente assai distanti; l'avvicinamento agevola l'integrazione che a sua volta permette l'assunzione di decisioni condivise; l'assunzione di decisioni condivise garantisce la loro attuazione uniforme ed evita che si possa costantemente giungere allo scontro fra il centro e la periferia.

La sintesi della dimensione locale in quella statale in quest'ottica cessa di essere un'opzione possibile, per divenire l'unica concreta via per garantire il buon rendimento dello Stato decentrato: piuttosto che una mera esigenza delle entità substatali, si trasforma in un'opportunità per il buon governo e l'unità in senso smendiano dello Stato.

A ciò si aggiungano gli inevitabili corollari che discendono dall'applicazione di queste riflessioni in una prospettiva sovranazionale, tenuto conto del fatto che lo stesso Trattato di Lisbona sembra voler assegnare alle Camere alte un ruolo privilegiato di catalizzatore delle istanze periferiche ed una funzione di amplificatore in ambito europeo.

4. La riforma del bicameralismo italiano

Chi scrive, dunque, resta convinta dell'idea che il bicameralismo non solo rappresenti ancora oggi un'opportunità dal punto di vista istituzionale, ma che esso costituisce una scelta obbligata in corrispondenza di ordinamenti decentrati che partecipano al processo di integrazione europeo.

Fra questi deve essere annoverata inevitabilmente l'Italia, che assorbita dal suo progetto di revisione costituzionale diviene immediatamente oggetto privilegiato della riflessione.

Un primo merito dovrà, dunque, essere riconosciuto al testo di riforma in discussione che, diversamente rispetto agli sforzi compiuti in passato, si sta avvicinando ad un primo traguardo, ossia la conclusione dell'*iter* parlamentare di approvazione. Il che permette di riflettere in termini concreti sulla possibilità, in un futuro assai prossimo, di "superare" definitivamente il bicameralismo paritario italiano attraverso la creazione di un Senato composto da 95 delegati designati tra consiglieri regionali e sindaci, il cui riparto è demograficamente ponderato regione per regione, e da 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica. Il testo di riforma rimanda ad una futura attuazione legislativa la definizione delle modalità di elezione dei senatori, limitandosi a pretendere che ciò avvenga con metodo proporzionale e tenuto conto dei *desiderata* degli elettori in occasione del

rinnovo dei Consigli regionali. Si tratterebbe, pertanto, di un organo ad elezione indiretta e continuo, titolare, secondo lo stesso dettato costituzionale, di funzioni di raccordo fra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, così come fra questi e l'Unione europea, anche attraverso un ruolo attivo nell'attuazione degli atti normativi e delle politiche comunitarie, nonché nella valutazione del loro impatto sul territorio. Ad esso sarebbe riconosciuta, inoltre, competenza nella valutazione delle politiche della pubblica amministrazione e sarebbe chiamato a concorrere nell'esercizio della funzione legislativa e a verificarne l'attuazione, venendo definitivamente meno la sua posizione paritaria nell'*iter* di approvazione delle leggi, così come la sua partecipazione al rapporto di fiducia governativo.

Non è agevole esprimere un giudizio complessivo. Sono molte le cose che avrebbero potuto essere dette (...e non sono state dette) e quelle che avrebbero potuto essere dette meglio. Vi sono dei punti di forza, ma nel complesso si tratta di una riforma in molte sue parti "sospesa", dal momento che la sua applicazione è condizionata all'approvazione di una serie di norme di attuazione, prima fra tutte quella relativa alla selezione dei suoi membri.

D'altra parte, va sottolineato, sin da subito, che per essere compresa fino in fondo questa riforma deve essere prima di tutto contestualizzata e messa in relazione rispetto ad almeno tre fattori. Innanzitutto il crescente bisogno di cambiamento, già evidenziato dai cittadini, nel tentativo di uscire da uno schiacciante stato di immobilismo in cui il nostro Paese sembra essere sprofondata da tempo. In secondo luogo, l'evidente clima di scarso entusiasmo e approvazione di cui gode il regionalismo negli ultimi anni, complici gli episodi di *mala gestio* che hanno tormentato le istituzioni locali: è evidente che questo senso di diffidenza verso il modello regionale che si respira ha finito con il condizionare pesantemente l'attività del legislatore, caratterizzata da una forte tendenza al contenimento del decentramento. Infine, ed è questo uno degli aspetti su cui coloro che fermamente si oppongono a questo testo di riforma maggiormente si soffermano, in una riflessione di più ampio respiro, bisognerà evidenziare il contesto politico sovranazionale in cui essa si innesta. Un contesto che sembra imporre una riorganizzazione dei processi decisionali sulla scia di un marcato decisionismo, privilegiando una certa presidenzializzazione della politica.

I tre fattori menzionati sono facilmente rintracciabili fra le righe delle disposizioni del testo di riforma concernenti il superamento del bicameralismo paritario.

5. La rappresentanza nel nuovo Senato

Per quel che concerne la natura del Senato che il legislatore costituzionale ha voluto immaginare per il futuro della nostra Repubblica, deve probabilmente essere evidenziato un certo disagio nell'intercettare quale possa essere la sua vocazione rappresentativa. D'altra parte, non può essere che accolta con favore la scelta del legislatore costituzionale di privilegiare la rappresentanza delle istituzioni su quella della popolazione o del territorio. Essa, infatti, fuga ogni prospettiva multinazionale cui - in termini meramente funzionali ad una vittoria elettorale o a interessi locali - è stato più volte piegato il decentramento italiano, invero estraneo alle derive del particolarismo di stampo nazionalista, seppure rispettoso delle differenziazioni locali. La rappresentanza delle istituzioni non lascia spazio ad equivoci circa

l'esistenza di un popolo diverso da quello "italiano" da rappresentare, di un popolo radicato in una porzione di territorio da rappresentare altro e diverso da quello italiano: ciò pur senza negare l'esistenza di un contesto locale i cui interessi devono essere proiettati in ambito statale.

Certo, la scelta di rappresentare le istituzioni avrebbe potuto essere più chiara, soprattutto nell'ottica di valorizzare la funzione "federativa" del Senato rispetto ai plurimi interessi territoriali. Ma il limite non parrebbe consistere nell'aver preferito una modalità di elezione indiretta o nel non aver previsto un vincolo di mandato imperativo in capo ai senatori.

L'una e l'altra opzione, infatti, muovono in termini di continuità con quella che è l'esperienza comune al diritto comparato europeo, dove la selezione indiretta appare negli ultimi tempi quella preferita *de iure condito* e *de iure condendo* (si pensi al dibattito ormai avviato da anni anche in Spagna); mentre per quel che riguarda il vincolo di mandato imperativo bisognerà rilevare come in realtà la sua previsione costituzionale rappresenti più un'eccezione che la regola. In particolare l'esempio tedesco metterebbe in luce la necessaria presenza di alcuni presupposti indefettibili ai fini di garantire efficacia al vincolo: fra essi vale la pena ricordare l'esistenza di una cultura federale profondamente radicata nella popolazione, nelle istituzioni e nei partiti tanto a livello locale che nazionale, la presenza di una solida piattaforma politica della periferia, oltre che il consolidamento, nel tempo, di un federalismo decisamente di natura esecutiva che ha finito con il caratterizzare in forma peculiare i rapporti fra le due Camere in Parlamento.

Piuttosto se un primo limite alle scelte in punto rappresentanza deve essere mosso al testo di riforma esso deve riguardare la scelta dei soggetti rappresentati: non cessa di suscitare in chi scrive una certa perplessità la decisione di selezionare 21 sindaci perché entrino a far parte del Senato accanto ai consiglieri regionali designati.

La previsione della presenza dei sindaci in Senato, pur in numero ridotto rispetto alla precedente versione del progetto di riforma, finisce, infatti, con l'influire negativamente sulla possibile definizione di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento, reiterando una tendenza omogeneizzante (già assunta dal legislatore costituzionale del 2001 nella stesura dell'art. 114) dei diversi livelli di governo e incidendo sull'idea di rappresentanza territoriale che si intende sviluppare.

Al di là della più volte richiamata tradizione municipalista italiana, meglio sarebbe stato abbandonare definitivamente l'idea di una Camera delle autonomie, composta da membri dei diversi livelli di governo favorendo una prospettiva di sussunzione del livello inferiore in quello superiore.

6. Le funzioni del nuovo Senato

Ma è probabilmente sul piano delle funzioni che la capacità del testo di riforma di realizzare le sue intenzioni di superamento del bicameralismo paritario in favore di una specializzazione delle due Camere deve essere valutata.

Due, inevitabilmente, gli ambiti in cui questo obiettivo tende a concretarsi. Da una parte il contenimento del ruolo del Senato nell'esercizio della funzione legislativa; dall'altro nella sua esclusione dal circuito della fiducia.

Va detto sin da subito che nel primo come nel secondo caso è il minimalismo a caratterizzare le scelte del legislatore costituzionale.

Se è vero che un ripensamento del ruolo della seconda Camera nel procedimento legislativo era necessario e che il suo intervento nel rapporto di fiducia costituiva una anomalia che il diritto comparato non ha mai mancato di sottolineare, è pur vero che ciò avrebbe potuto essere fatto con l'intento di valorizzare attraverso la differenziazione il ruolo della Camera alta e non di marginalizzarla.

Ecco un altro degli aspetti su cui insiste chi sostiene le ragioni del "no" a questa riforma: l'inconsistenza della seconda Camera dopo la revisione, la sua incapacità a rappresentare un contrappeso alla politica della Camera bassa, la sua indeterminatezza sino a quando non siano approvati tutti i testi di attuazione, ed in particolare le leggi elettorali per la sua composizione. Ed il plurale è d'obbligo dal momento che per combinato disposto costituzionale il sistema elettorale per la formazione e rinnovo del Senato sarà determinato da una legge di principio statale e da tante leggi regionali quante sono le regioni. Lo sconforto che coglie alcuni è tale da far dire che meglio sarebbe stato decidersi per l'abrogazione della Camera alta e l'instaurazione di un modello monocamerale, senza considerare che rinunciare al bicameralismo significherebbe rinunciare definitivamente a consolidare il nostro regionalismo, dal momento che il decentramento trova nella seconda Camera, spesso a livello simbolico prima che funzionale, la sua espressione.

D'altra parte è proprio in uno degli aspetti più criticati di questa riforma, ossia in quel suo carattere in parte indefinito, che probabilmente trova conforto chi, pur essendo consapevole dei limiti della riforma, sente la necessità di assecondare il cambiamento e vede la possibilità di correggere ancora il tiro attraverso l'introduzione in sede di attuazione e di definizione del sistema per la selezione dei senatori di una serie di correttivi volti a rafforzare la funzione del Senato nella forma di governo italiana.

Vale dunque la pena interrogarsi non solo su quello che è stato previsto, ma anche su quello che avrebbe potuto essere previsto, di modo che, in fase di attuazione legislativa e regolamentare, il "nuovo" bicameralismo possa giovare di un'ampia riflessione e di idee cui attingere per supplire, almeno in parte, alla mancanza di fantasia del legislatore costituzionale, al fine di ritagliare per la Camera alta un degno ruolo istituzionale.

Per esempio, in assenza di aggravii posti in capo alla Camera dei deputati per il superamento di emendamenti proposti dal Senato e tenuto conto dei tempi strettissimi assegnati al Senato per emendare un testo già approvato dalla Camera bassa, si potrebbe immaginare di aprire uno spazio per la previsione di commissioni bicamerali di concertazione, in grado di superare, al verificarsi di condizioni predefinite, un disaccordo legislativo, che sarebbe bene non venisse bypassato solo puntando sulla forza dei numeri o sulla mera primazia di una Camera sull'altra. Il diritto comparato offre una variegata scelta di modelli (solo per restare in ambito europeo: la Germania, il Belgio, la Spagna, la Russia, la Bosnia-Erzegovina) ai quali

il legislatore potrebbe prestare maggiore attenzione. Per un rafforzamento del Senato nell'*iter* legislativo si potrebbe, inoltre, contare su strumenti che, seppure estranei alla nostra esperienza costituzionale, hanno potuto dare prova di validità in altri contesti istituzionali. Una riserva di priorità nell'iniziativa legislativa, per esempio, tale da imporre, per materie predeterminate e comunque sempre per quelle "a consenso necessario" e nei casi di iniziativa regionale, la necessaria presentazione di progetti, proposte e disegni in primo luogo presso la seconda Camera, chiamata a pronunciarsi con precedenza rispetto a quella bassa. Meglio sarebbe stata la sua previsione in Costituzione, ma possono comunque essere trovate formule per una sua introduzione in sede di attuazione. Fermo restando che una riflessione avrebbe potuto essere aperta anche sulla possibilità di istituzionalizzare i rapporti del circuito intergovernativo delle conferenze con il Senato, nonché sulla previsione che questo fosse annoverato (anche in virtù dei poteri di nomina ad esso assegnati) tra i soggetti abilitati ad adire la Corte, secondo l'esperienza francese, ceca e polacca, ad esempio. La necessità di delimitare con rigore questo potere, prevedendo limiti temporali al ricorso o spazi materiali entro cui la seconda Camera può agire, non pare sminuire il valore e il peso che, dal punto di vista dei rapporti fra le due Camere, questa prerogativa avrebbe potuto rivestire in termini di garanzia.

7. Come scegliere i nuovi senatori

Alla luce di quanto sinora considerato, è chiaro che molto è stato detto, ma molto resta ancora da dire nella definizione della fisionomia istituzionale del Senato proposto con il testo di revisione costituzionale.

Ed è evidente che l'efficacia di quel molto che ancora si deve dire, per costruire un Senato chiamato ad essere qualcosa di più di una mera comparsa della vita politica italiana, dipende in gran parte dalle persone che i seggi di quel Senato saranno chiamate a ricoprire. E dipende dunque, in ultima istanza ed in gran parte, dal sistema e dalla filosofia che animerà il processo di selezione di quei senatori.

Le scarse indicazioni in merito (metodo proporzionale, ponderazione demografica degli eletti per ogni regione, minimi di rappresentanza) lasciano spazio ad un articolato intervento del legislatore statale e regionale, destinato, è evidente, a connotare sostanzialmente il profilo della categoria dei senatori.

Le possibilità che emergono dall'intrecciarsi di composizione e sistema elettorale divengono infinite, anche ricorrendo a soluzioni originali in grado di rispondere alle esigenze di un sistema che pur volendo privilegiare per il futuro la prospettiva territoriale in seno al Senato difficilmente potrà liberarsi nel breve-medio periodo della logica meramente partitica nella designazione dei senatori.

A mo' di esercizio, mi sia consentito riprendere un'ipotesi già sviluppata altrove⁶¹ e volta a costruire una formula indiretta "corretta" capace di ancorare, almeno in potenza, la scelta dei partiti alla volontà del territorio.

I senatori potrebbero così essere scelti sulla base di un elenco depositato da ogni singola forza politica al momento della presentazione delle liste provinciali in occasione delle elezioni regionali.

La lista dei senatori, il cui numero non potrebbe essere superiore al numero dei membri che la regione stessa è chiamata ad esprimere in seno al Senato, dovrebbe essere necessariamente identica per tutte le liste provinciali presentate da un medesimo simbolo e potrebbe permettere o meno l'indicazione di una preferenza da parte dell'elettore.

Il numero degli eletti in Senato per ciascuna lista sarebbe proporzionale al numero di voti conseguito dal simbolo a livello regionale, nella consapevolezza dell'inevitabile effetto distorsivo sui risultati che deriva dal diverso numero di seggi che ciascuna regione è chiamata ad esprimere in Senato. Effetto distorsivo che per quel che riguarda le regioni rappresentate da due soli senatori sarebbe particolarmente pesante e potrebbe sconsigliare l'uso di un metodo che però non perde valore in corrispondenza delle regioni più popolate.

A partire dai risultati conseguiti in sede elettorale e sulla base delle liste "a latere", il Consiglio neo-insediato potrebbe così procedere alla selezione dei consiglieri da designare in Senato.

Facilmente assimilabile nel contesto politico attuale, non di meno si possono, immediatamente e senza sforzo, intuire i punti di forza e le potenzialità in termini di cambiamento di un sistema che non esclude l'elettore dalla scelta dei membri del Senato, pur assicurando una continuità di questi ultimi con le istituzioni regionali; di un sistema che non appare del tutto sradicato dalle dinamiche della rappresentanza politica, pur possedendo i caratteri strutturali per la proiezione degli interessi territoriali al centro.

Esso permetterebbe di prendere realisticamente le mosse dal contesto di fatto (la centralità del sistema politico), pur tentando, al contempo, di introdurre un elemento di continuità territoriale fra lista, elettori e senatori, dal momento che la scelta dei candidati ai seggi della seconda Camera, costituendo, in un certo senso, una parte integrante del progetto politico con cui la lista si presenta all'elettore, potrebbe influire positivamente o negativamente sull'adesione a quel programma nel momento del voto. Ne consegue che non può essere escluso *a priori*, potendo invece essere considerato altamente probabile, che la scelta dei candidati al Senato sia influenzata più da valutazioni per così dire "territoriali" che "politiche". Più da valutazioni che concernono il radicamento e l'empatia del candidato rispetto alla regione che nei confronti del partito stesso.

⁶¹ Anna Mastromarino, "Prospettive di riforma della rappresentanza territoriale in Italia", in [Italia 2014: proposte per un federalismo possibile](#), Rapporto del Centro Studi sul Federalismo, gennaio 2014 (in particolare pag. 13)

8. Riforma costituzionale e rinnovamento istituzionale

Da quanto sinora affermato è facile dedurre che al di là del giudizio che rispetto alla riforma si intende formulare nel suo complesso, per quel che concerne il Senato bisognerà attendere qualche tempo dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia per verificare la bontà dell'intervento di revisione costituzionale rispetto agli obiettivi che ci si era prefissati.

Quel che è certo è che la strada appare in salita. E ciò non tanto o non solo per quei difetti che anche coloro che intendono sostenere e confermare la riforma ben *ri*-conoscono, quanto piuttosto per i limiti strutturali che concernono il sistema in cui la riforma troverà attuazione e dovrà operare.

È innegabile, infatti, che molte delle obiezioni che vengono mosse alla riforma, molte delle perplessità che si nutrono rispetto al consolidarsi di un potere eccessivo in capo all'Esecutivo ed in particolare in capo al suo Presidente, perderebbero in gran parte sostanza, sino quasi a sparire, se il sistema politico-partitico del nostro Paese si mostrasse all'altezza del cambiamento proponendosi come garante della continuità costituzionale rispetto ai principi sanciti dai padri costituenti nel 1948.

Non solo ciò non avviene, ma la disinvolta noncuranza con cui si pretende riformare la Costituzione senza prima aver messo mano ad alcuni nodi del nostro ordinamento appare disarmante.

Da troppo tempo si resta in attesa di un intervento legislativo che possa non già adeguare ma finalmente disciplinare la vita e l'azione dei partiti politici; la materia del finanziamento delle associazioni politiche e di conseguenza ciò che concerne l'intervento delle *lobby* in ambito pubblico; i casi di conflitto di interesse.

L'esercizio della sovranità popolare in un ordinamento democratico rappresentativo come il nostro non si concreta se non attraverso la mediazione dei partiti: ed è evidente lo stato di profonda crisi esistenziale in cui questi ultimi versano tanto per quel che riguarda la capacità di intercettare l'interesse dell'elettore, quanto per quel che concerne il momento di sintesi di questi stessi plurimi interessi nel procedimento decisorio.

La cassetta degli attrezzi cui il nostro ordinamento può attingere per mantenere il sistema dei partiti è evidentemente divenuta inadeguata. Poteva essere sufficiente cinquant'anni fa. Non lo è più oggi con l'avvento della rete, l'affermarsi dei mezzi di comunicazione di massa, il consolidarsi di una profonda coscienza politica in una parte della popolazione ed al contempo di una deriva populista che travolge tutti gli altri. Ostinarsi a non vedere il cambiamento significa esserne sopraffatti. Gestire il cambiamento significa avere la possibilità di salvaguardare i principi della partecipazione e della rappresentanza adeguando e corazzando il sistema rispetto ai tempi.

Quale garanzia di successo può dare anche la migliore delle riforme se questa si trova a dover intervenire in un contesto di inaffidabilità e sfiducia quale è quello in cui versa la politica italiana?

È dalla Costituzione stessa che bisogna ripartire per riformare la Costituzione e per garantire che la riforma possa rappresentare un punto di partenza verso l'implementazione di quei

principi che sono alla base del nostro ordinamento e che sono e saranno, “se” e “quando” approvata la riforma, i pilastri su cui si fonda la nostra Repubblica. Soltanto facendo della riforma costituzionale un atto di profondo rinnovamento istituzionale a tutto tondo potremmo non solo con serenità accogliere le novità introdotte, ma al contempo ridare slancio ad un Paese immobile che stenta a ripartire e a giocare la sua partita in casa e in Europa.

Questa riforma, infatti, non deve essere approvata perché “l’Europa ce lo chiede”, ma perché per stare dentro quell’Europa, per contribuire a definire l’indirizzo che quell’Europa, l’Europa degli italiani di Ventotene, stenta a ritrovare, è necessario cambiare il nostro passo politico ed istituzionale. Solo così potremmo continuare a coltivare un sogno: quello dell’Italia protagonista dentro un progetto di integrazione di tutto il popolo europeo.

Leonzio Rizzo

DAL PATTO DI STABILITÀ ALL'ATTUAZIONE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER I GOVERNI LOCALI: CRITICITÀ E POSSIBILI SOLUZIONI

L'Italia ha introdotto il pareggio di bilancio agli enti locali declinato nelle leggi di stabilità del 2015 e 2016 che ha fortemente penalizzato gli investimenti locali: proponiamo l'istituzione un mercato dei diritti ad indebitarsi, in cui all'interno della stessa regione un comune in surplus potrebbe vendere i propri spazi finanziari ad un altro comune. La legge 243/2012 prevede un fondo straordinario destinato a finanziare i livelli essenziali delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo e di uno speculare fondo ammortamenti titoli di stato. Proponiamo una regola che determini l'entità aggregata e il successivo riparto dei due fondi, facendo ricorso alla nozione di entrate standard e di output effettivo e potenziale. La contabilità utilizzata per il calcolo del saldo strutturale della PA è di tipo economico, mentre i saldi degli enti locali sono di tipo finanziario: mostriamo come l'introduzione di una contabilità euro-compatibile, molto vicina a quella economica, determina rilevanti variazioni nei saldi degli enti locali. Con l'utilizzo della nuova contabilità degli enti locali proponiamo di fare riferimento a due vincoli di saldo distinti: l'indebitamento netto (così come definito in sede europea) e il saldo delle partite finanziarie.

Leonzio Rizzo è Professore Associato di Scienza delle Finanze all'Università di Ferrara & IEB

E-mail: leonzio.rizzo@unife.it

1. Introduzione – 2. Il pareggio di bilancio in Italia e relazione con gli enti territoriali – 2.1 Via d’uscita al pareggio di bilancio degli enti locali: mercato regionale dei diritti ad indebitarsi – 3. Il pareggio di bilancio nelle leggi di stabilità 2015 e 2016 – 3.1 Legge di stabilità 2015 – 3.2 Legge di stabilità 2016 – 4. Il coordinamento tra amministrazione centrale ed enti locali – 4.1 Ciclo economico e saldo degli enti territoriali: una proposta per il riparto del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di stato – 4.2 Il saldo euro-compatibile – 5. Proposta di due vincoli di saldo per gli enti locali partendo dalla nuova contabilità armonizzata – 6. Conclusioni

1. Introduzione

L’avvio della fase di consolidamento fiscale, iniziata nel maggio 2010 come conseguenza dello scoppio della crisi dei debiti sovrani nell’Eurozona, ha riaperto i riflettori del dibattito politico-economico sugli aggregati di finanza pubblica sui quali l’Italia ha assunto obblighi normativi. Tali obblighi ebbero origine nella firma del Trattato di Maastricht (1992) che diede avvio al processo di unificazione monetaria europea e che fissò al 3% e al 60% del Pil le soglie limite per, rispettivamente, l’indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (d’ora in poi PA) e lo stock di debito pubblico. Questi parametri furono sostanzialmente reiterati con il Patto di Stabilità e Crescita (1997) – aggiornato con le modifiche successive (2005) – e recentemente rafforzati con l’entrata in vigore del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell’Unione Economica e Monetaria (noto come “Fiscal Compact”) e la Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n.1 che ha introdotto il principio dell’equilibrio strutturale corretto per il ciclo. L’anno successivo all’entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita (d’ora in poi PSC), l’Italia ha introdotto il Patto di Stabilità Interno (d’ora in poi PSI), con l’art.28 della legge n.448 del 1998 (la Legge Finanziaria per il 1999), che prevedeva per il comparto delle Amministrazioni Locali un obiettivo finanziario da raggiungere, che nell’intenzione iniziale doveva essere strettamente coordinato con il PSC. L’obiettivo del PSI ha subito modifiche con cadenza annuale (Giarda, 2011) a volte difficilmente riconducibili all’obiettivo originario (Box 1). Inoltre, il meccanismo ha sempre sofferto di un problema di fondo: la contabilità utilizzata per il calcolo del saldo del patto di stabilità esterno valido in Europa è diversa da quella con cui lo Stato italiano calcola il saldo del PSI. Nel primo caso infatti, si utilizza la competenza economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa⁶². Ciò rende di fatto problematico calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente

* Sono grato al dott. Massimiliano Ferraresi e alla dott.ssa Francesca Nordi, che mi hanno assistito nella raccolta ed elaborazione di dati e documenti. Ringrazio anche il dott. Stefano Piperno che ha letto una precedente versione di questo lavoro e dato utili commenti.

⁶² Il criterio di cassa (per le entrate incassi e per le uscite pagamenti) registra le transazioni economiche poste in essere da un soggetto nel momento in cui esse danno origine a un effettivo passaggio di fondi da o verso tale soggetto. Il criterio di competenza giuridica (per le entrate accertamenti e per le uscite impegni) registra le transazioni poste in essere da un soggetto nel momento in cui nasce in capo all’operatore pubblico un’obbligazione giuridicamente perfezionata. Il criterio di competenza economica registra le transazioni poste in essere da un soggetto economico nel momento in cui il valore è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto. Gli effetti degli eventi economici sono registrati quando avvengono, indipendentemente dal fatto che l’introito di cassa sia ricevuto o il pagamento effettuato.

locale al saldo del patto esterno (Ferraresi, Marattin, Rizzo, 2015; Ferraresi e Rizzo, 2015).

Box 1: Evoluzione del Patto di Stabilità Interno

Fin dall'anno di entrata in vigore del PSC l'Italia ha adottato un meccanismo di coordinamento interno al fine di includere tutti i comparti della PA nel percorso di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede Europea. Tale meccanismo, detto PSI, fu introdotto con l'art. 28 della legge n. 448 del 1998. Esso consisteva nell'imporre agli enti locali il rispetto di un saldo obiettivo che per i primi due anni era basato su valori tendenziali per poi passare a valori di consuntivo. Il PSI era pensato come uno strumento strettamente coordinato con il PSC, tuttavia la relazione tra PSI e PSC si è rivelata nel tempo difficile da cogliere. Da un lato, infatti, per il calcolo del saldo del PSC si utilizza la competenza economica, mentre per il calcolo del PSI si utilizza la competenza giuridica e/o la cassa. Dall'altro, le regole che disciplinano il PSI hanno continuato a subire frequenti modifiche nel corso del tempo.

Per quanto riguarda le regioni, nella sua prima fase di attuazione, fino al 2001, il saldo di riferimento era calcolato come differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi, effettivamente pagate, prevedendo al contempo l'esclusione di alcune tipologie di entrate e spese. Dal 2002, il patto è stato formulato come una limitazione all'incremento della spesa corrente, in termini di competenza e di cassa. Tali regole interessavano una quota limitata della spesa regionale, in quanto non si applicavano alla spesa per interessi, alle spese finanziate da programmi comunitari, e, soprattutto, alla spesa sanitaria. Quest'ultima è tenuta sotto controllo tramite il Patto per la Salute che ha valenza triennale.

Per quanto riguarda i comuni, nella sua prima fase di attuazione, fino al 2004, il saldo di riferimento del PSI era calcolato come differenza tra entrate finali effettivamente riscosse al netto dei trasferimenti, sia di parte corrente, che capitale, dallo Stato, dall'Unione Europea e della compartecipazione all'Irpef (a partire dal 2003), e spese correnti (al netto degli interessi a partire dal 2006): il saldo è stato calcolato dal 1999 al 2000 in termini di cassa, successivamente è stato richiesto anche il rispetto del saldo in termini di competenza. Tali vincoli, tuttavia, si sono rivelati scarsamente efficaci poiché gli obiettivi programmati raramente sono stati stringenti per gli enti (Corte dei Conti, 2014). Nel biennio 2005-2006 viene introdotto un vincolo solamente sulla spesa finale comprensiva sia della spesa corrente, che di quella in conto capitale. L'introduzione del tetto sulla spesa non solo allontana il PSI dal PSC che è un vincolo di saldo, ma indica una chiara volontà del governo centrale di controllare la dinamica della spesa pubblica di tutti i livelli di governo (Ambrosanio e Bordignon, 2004). Con la legge finanziaria per il 2007 (Legge n. 296/2006) viene reintrodotta il saldo finanziario calcolato come differenza tra entrate e spese finali espresse in termini sia di competenza che di cassa (conteggiato al lordo dei trasferimenti) allo scopo di rendere simili il più possibile le regole del PSI con quelle previste dal PSC. Nel 2008, infine, viene modificato il saldo di riferimento mediante l'adozione del criterio della competenza mista.

2. Il pareggio di bilancio in Italia e relazione con gli enti territoriali

L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee (Fiscal Compact) è avvenuto per l'Italia con la Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n.1 che ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo un principio a carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. Con il termine "tutte le amministrazioni pubbliche", il legislatore ha inteso estendere il vincolo a tutti i singoli enti della PA. In particolare, il principio dell'equilibrio di bilancio per la PA implica che l'indebitamento netto deve essere pari all'obiettivo di bilancio a medio termine⁶³ con la possibilità di deroga qualora si verifichino eventi eccezionali identificati dalla stessa legge in a) grave recessione economica, b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi calamità naturali. Qualora si presentino queste ultime condizioni il ricorso all'indebitamento è ammesso. È previsto inoltre un principio generale per la sostenibilità del debito pubblico che non deve superare il 60% del Pil. In caso di mancato raggiungimento di tale soglia è necessario ridurre di 1/20 l'anno la quota eccedente il 60% del rapporto debito pubblico/Pil.

2.1. Via d'uscita al pareggio di bilancio degli enti locali: mercato regionale dei diritti ad indebitarsi

La Legge 243/2012 sancisce per gli enti territoriali (regioni ed enti locali) il principio dell'equilibrio di bilancio che si traduce sia in un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, sia in un saldo non negativo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, sia di cassa, che di competenza a consuntivo e a preventivo. A differenza della regola generale prevista nel Fiscal Compact, l'indebitamento è, in questo caso, consentito solo per finanziare le spese di investimento. Tuttavia, la legge 243/2012 prevede all'art. 10 comma 3 il patto di solidarietà fra enti territoriali, grazie al quale previa "intesa in ambito regionale che garantisca (...) l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata ..."gli enti locali possano indebitarsi; lo stesso principio viene anticipato nella legge di stabilità 2015 (co 480 e ss). Tutt'ora rimane aperta la questione dei criteri e delle modalità di attuazione tecnica del patto rimandati ad un decreto del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Con molta probabilità tale patto di solidarietà sarà molto simile ai già sperimentati patti di stabilità regionalizzati, ove vi è in un caso (patto regionalizzato verticale) la possibilità per la regione di cedere spazi finanziari agli enti locali, effettuando di fatto un trasferimento all'ente locale, mentre, nell'altro caso (patto regionalizzato orizzontale), all'interno della stessa regione un comune cede lo spazio finanziario ad un altro comune. La regione ovviamente alla luce di quanto previsto nella legge 243/2012 assume un ruolo chiave di garante nei confronti dello stato centrale per

⁶³ L'obiettivo di medio termine è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche (Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria, 2012).

quanto riguarda il pareggio di bilancio consolidato territoriale in termini di cassa.

Dalle esperienze fatte in alcune regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Toscana) la compensazione verticale funziona meglio di quella orizzontale (Ravagli, 2011; Barbero e Lobascio, 2012), anche se in tal caso le risorse in gioco sono esigue. Un meccanismo di compensazione orizzontale, infatti, ha difficoltà a funzionare per una serie di ragioni. Queste sono innanzitutto collegate alle difficoltà degli enti nel prevedere in un dato momento dell'anno quanta parte possono cedere del proprio spazio finanziario a causa dei margini di bilancio che ogni anno si fanno sempre più esigui. Inoltre è verosimile che nell'implementazione di un patto di solidarietà orizzontale si verifichi un elevato *mis-match* tra domanda e offerta di spazi finanziari, visto che la cessione di risorse finanziarie sarebbe a rendimento nullo e dove l'unica certezza è che le risorse cedute saranno restituite. Un comune si trova di fatto a cedere spazi finanziari ad un altro a costo zero con l'unico vantaggio di poter andare in deficit negli anni successivi per una misura corrispondente allo spazio finanziario precedentemente concesso. Una soluzione potrebbe essere quella di istituire a livello regionale un mercato dei diritti di indebitamento (Rizzo e Zanardi, 2012), con il vincolo del pareggio di bilancio di cassa consolidato a livello regionale. Il pareggio di bilancio a cui dovrebbero sottostare i comuni di una regione può essere pensato come una dote di certificati di indebitamento (che nel caso del pareggio di bilancio è pari a zero) che i comuni ricevono. A consuntivo, la regione verifica l'indebitamento dei singoli comuni e ritira i certificati: coloro i quali hanno un indebitamento non coperto dai certificati violano il pareggio di bilancio. I comuni possono anche vendere parte della propria dote di certificati ad altri comuni, in tal caso ovviamente scommettono sul fatto che avranno alla fine dell'anno un saldo positivo. Si crea così un mercato dei certificati, che se ben funzionante, dovrebbe generare gli incentivi adeguati a comprare e cedere spazi finanziari. Verosimilmente le transazioni potrebbero/dovrebbero avvenire a ridosso degli assestamenti di bilancio. La cessione/acquisto del certificato implicherebbe una cessione/acquisto del diritto a indebitarsi, annullando di fatto la possibilità di utilizzare la disponibilità finanziaria, pur esistente, del comune che vende il diritto.

3. Il pareggio di bilancio nelle leggi di stabilità 2015 e 2016

L'attuazione del vincolo al pareggio di bilancio imponendo i saldi definiti dalla legge 243/2012 e sopra commentati, è avvenuta per le regioni nel 2015 e per tutti gli enti territoriali era prevista l'introduzione nel 2016. Il governo tuttavia sembra considerare l'anno 2016 come un anno di transizione e prevede l'effettiva entrata in vigore della legge 243/2012 dall'esercizio 2017, anche se ciò non risulta evidente dal Ddl 2016 (Upb, 2015).

A complicare il quadro dei vincoli contabili imposti alle amministrazioni territoriali, si inseriscono gli equilibri finanziari previsti dal nuovo Tuel (Testo unico degli enti locali) a seguito dell'entrata in vigore della riforma sull'armonizzazione contabile. Gli equilibri previsti dal d.lgs. 118/2011 si discostano (Zanette, 2014) da quelli previsti dalla legge 243/2012 e questo potrebbe comportare eccessivi adempimenti per gli enti oltre a confusione nel mantenimento contemporaneo di tutti gli equilibri e i saldi. A tale riguardo sarebbe

necessario uniformare tutti i saldi previsti per gli enti territoriali, entro l'entrata in vigore effettiva della legge rinforzata 243.

3.1 Legge di stabilità 2015

Per l'anno 2015, la manovra a carico del comparto delle regioni a statuto ordinario è articolata in due interventi principali. Il primo intervento prevede un taglio dei trasferimenti per 3,4 miliardi di euro nel 2015, 2016, 2017 e di 4,2 miliardi nel 2018 (tab. 1).

Il secondo intervento prevede la sostituzione del vincolo del PSI con il vincolo del pareggio di bilancio. In particolare, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica le regioni a statuto ordinario devono conseguire in accordo all'art. 9 della Legge 243/2012 a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, sia in fase di previsione, che di rendiconto e b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, il fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti, sia in fase di previsione, che di rendiconto.

Le entrate finali sono date dalle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I), trasferimenti correnti (Titolo II), entrate extra-tributarie (Titolo III), entrate in conto capitale (Titolo IV) ed entrate da riduzione delle attività finanziarie (Titolo V), mentre le spese finali sono date da spese correnti (Titolo I), spese in conto capitale (Titolo II) e spese per incremento di attività finanziarie (Titolo III). Si noti che le regioni possono presentare un saldo tra le entrate in conto capitale e le spese in conto capitale negativo se il saldo delle partite finanziarie è positivo e tale da compensare il saldo in conto capitale (il saldo di parte corrente deve essere positivo anch'esso).

Il passaggio dal vincolo sulla spesa del PSI a quello del pareggio di bilancio comporta un miglioramento dell'indebitamento netto della PA, che equivale ad un ulteriore sforzo, oltre a quello richiesto dal taglio dei trasferimenti (3,4 miliardi), delle Regioni per 2 miliardi (stimati dal MEF sulla base dei disavanzi di cassa finali delle regioni nel periodo 2011-2013). Tuttavia, per il solo 2015, tale sforzo è compensato dalla concessione di spazi da parte del Governo per un importo di pari entità, poiché ai fini del calcolo del saldo le regioni possono inserire: a) gli utilizzi del fondo di cassa (per gli equilibri di cassa), b) gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione, (per gli equilibri di competenza), c) il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa (per gli equilibri di competenza), d) gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le re-iscrizioni dei residui perenti (per gli equilibri di competenza), e) gli incassi per accensione dei prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti (per gli equilibri di cassa).

Di fatto, la deroga consentita per il solo anno 2015, annulla gli effetti del pareggio di bilancio. In assenza di deroghe il contributo richiesto alle regioni nell'osservanza del vincolo del pareggio di bilancio sarebbe di ulteriori 2 miliardi, così per gli anni successivi il contributo

totale richiesto alle Regioni dovrebbe essere pari a 5,4 miliardi (di cui 3,4 miliardi per il taglio dei trasferimenti e 2 miliardi per vincolo del pareggio di bilancio).

Tabella 1: Impatto della manovra finanziaria 2015 sulle regioni. Fonte: Upb, 2014.						
		2015	2016	2017	2018	Effetto a regime
Taglio trasferimenti		3.452	3.452	3.452	3.452	Permanente
Proroga taglio DL 66/2014					750	Fino al 2018
PSI (1)		- 60				
	<i>pareggio di bilancio</i>	2005				
	Deroga Fondo cassa e avanzi di amministrazione	- 2005				
	Deroga per pagamento debiti	-60				
Effetto complessivo		3.392	3.452	3.452	4.202	
Fonte: Relazione tecnica e Allegato 3 al DDL di stabilità 2015						
(1) Nel testo originario del provvedimento era inclusa inoltre la deroga per cofinanziamenti nazionali ai finanziamenti comunitari per un importo pari a 500 milioni nel 2015						

Il trattamento riservato ai comuni differisce da quello delle regioni. Infatti, per i comuni rimane il vincolo del PSI. In particolare, la manovra a carico del comparto comunale è articolata in tre interventi principali. Il primo intervento prevede un taglio dei trasferimenti di carattere permanente per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 pari a 1,2 miliardi di euro. Il taglio opera attraverso una riduzione del Fondo di Solidarietà comunale. Il secondo intervento riguarda l'allentamento del vincolo del patto mediante la revisione della base di riferimento e della percentuale da applicare a tale base (tetto) per la definizione del saldo obiettivo. La base di riferimento del vincolo è data dalla media della spesa corrente nel triennio 2010-2012 (prima era data dalla media della spesa corrente nel triennio 2009-2011), mentre le percentuali da applicare a tale base sono, rispettivamente, il 7,71% nel 2015 (prima 14,07%), 8,26% nel 2016 (prima 14,62), 8,26% nel 2017 (prima 14,62%) e 8,26% nel 2018. Il terzo intervento consiste nell'introduzione all'interno del saldo di competenza mista (comma 3, art. 31, legge 183/2011) del Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese (Box 2), comportando una riduzione della capacità di spesa degli enti e un conseguente effetto positivo sui saldi di finanza pubblica. Tale effetto è stato stimato dal Governo in 2,2 miliardi per il 2015⁶⁴. Complessivamente lo sforzo richiesto ai comuni, per il 2015, è quindi pari a circa 400 milioni e deriva dal taglio dei trasferimenti (1,2 miliardi) e dall'introduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità (2,2 miliardi) a cui vanno sottratti 3 miliardi derivanti dall'allentamento dei vincoli del PSI (tab. 2).

⁶⁴ Per ottenere tale importo, il Governo ha quantificato in 4,4 miliardi l'importo complessivo dei crediti di dubbia esigibilità e, considerando l'obbligo per il 2015 di accantonamento del 50% del fondo in sede di bilancio di previsione si è ottenuto il valore di 2,2 miliardi.

Tabella 2: Impatto della manovra finanziaria 2015 sui comuni. Fonte: Upb, 2014.

		2015	2016	2017	2018	Effetto a regime
<i>Taglio trasferimenti</i>		1.200	1.200	1.200	1.200	Permanente
<i>Proroga taglio DL 66/2014</i>					786	Fino al 2018
<i>PSI</i>		-840	-900	-900	-900	
	<i>allentamento vincoli del saldo</i>	- 3.095	- 3.095	- 3.095	-3.095	Fino al 2018
	<i>rilevanza Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>	2.195	2.195	2.195	2.195	Permanente
	<i>Riduzione deroga per pagamento debiti</i>	60				
<i>Effetto complessivo</i>		360	300	300	1.086	

Fonte: Relazione tecnica e Allegato 3 al DDL di stabilità 2015

Box 2: Il fondo crediti di dubbia esigibilità

Il fondo crediti di dubbia esigibilità (punto 3.3 all. 4/2 al d.lgs. 118/2011) è una posta contabile determinata in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). Questa voce se considerata per il calcolo del PSI (come specificato nella legge di stabilità 2015), comporta una forte variazione del saldo di patto in termini negativi, in quanto la voce è iscritta tra le spese e diviene una componente negativa nel calcolo del saldo di patto. In questo modo si tende a ridurre il valore di quelle entrate accertate che tendenzialmente negli esercizi sono oggetto di difficoltà di riscossione (sanzioni amministrative, ammende, oblazioni e proventi diversi). La ratio di questa norma è quella di riportare il bilancio ad una rappresentazione veritiera della capacità di riscossione dell'ente, eliminando di fatto la possibilità di impegnare risorse non realmente disponibili; questo effetto si ripercuote necessariamente sul patto di stabilità sfavorendo quegli enti che negli ultimi esercizi hanno accertato entrate di molto maggiori rispetto a quelle realmente incassate.

3.2 Legge di stabilità 2016

La Legge di Stabilità per il 2016 prevede che le regioni a statuto ordinario assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a circa 3,6 miliardi di euro per il 2016, ottenuti da un taglio di risorse destinate al fondo sanitario nazionale di quasi 1,8 miliardi e di altri 1,8 miliardi che risulterebbero dal rispetto del pareggio di bilancio. Quest'ultima cifra è ridotta rispetto a quella prevista lo scorso anno (2 miliardi) a causa dei vincoli meno stringenti nel calcolo dal saldo di pareggio che non include il fondo crediti di dubbia esigibilità. Inoltre per il 2017 e il 2018 sono previste riduzioni di risorse per le regioni a statuto ordinario pari, rispettivamente, a 3,9 e 5,5 miliardi di tagli e riduzioni di risorse per l'effetto del pareggio di bilancio pari a 1 e 0,7 miliardi. Negli esercizi 2016-2018 le regioni dovranno, perciò, effettuare tagli di spesa legati alla diminuzione delle risorse derivanti dall'applicazione del

pareggio di bilancio e non saranno più concessi spazi come era avvenuto per l'esercizio 2015 (si ricordi infatti che la legge di stabilità 2015 aveva concesso alle regioni di annullare l'effetto negativo per 2 miliardi del pareggio di bilancio). Le regioni avrebbero dovuto sfruttare lo spazio concesso per ridurre l'indebitamento ponendo in essere azioni di risanamento nel 2015, anno della deroga, preparando i propri bilanci alla diminuzione delle risorse, evitando il ripresentarsi della stessa problematica. In realtà i tagli durante il 2015 sono stati dirottati su voci di spesa non rilevanti per l'indebitamento e si prevede perciò che le regioni dovranno effettuare sforzi su ulteriori voci di spesa (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2015).

Per quanto riguarda i comuni, il passaggio dal PSI al vincolo del pareggio di bilancio comporta per questi ultimi un incremento di risorse di 400 milioni per il 2016, importo ulteriormente aumentato di 600 milioni - solamente per il 2016 - grazie all'introduzione, sia in entrata, che in uscita, del fondo pluriennale vincolato⁶⁵ (Box 3). Ovviamente tale risultato positivo per i comuni implica un peggioramento del saldo consolidato della PA.

L'art. 50 comma 1, della nuova Legge di Stabilità stabilisce che "a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione...i commi 461, 463, 464, 468, 469 ed i commi da 474 a 483 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n.190", cancellando così l'impegno al rispetto del pareggio di bilancio per il 2016, che era stato recepito nella Legge di Stabilità per il 2015. Inoltre "a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n.183 e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali...", ovvero la Legge di Stabilità sancisce l'abolizione del PSI per Comuni e Province. Il comma 3 dell'art. 50 impone a regioni, province, comuni, città metropolitane e province autonome di Trento e Bolzano il rispetto di un unico saldo che deve essere non negativo. Questo è dato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali, in conto competenza. Anche se non specificato, pare verosimile che tale saldo debba valere sia a previsione, che a rendiconto come era invece chiaro nei commi aboliti della Legge di Stabilità. Al comma 4 si precisa che le entrate finali sono date dalle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I), da trasferimenti correnti (Titolo II), dalle entrate extra-tributarie (Titolo III), dalle entrate in conto capitale (Titolo IV) e dalle entrate da riduzione delle attività finanziarie (Titolo V) dello schema di bilancio previsto dalla contabilità armonizzata, mentre le spese finali sono date da spese correnti (Titolo I), spese in conto capitale (Titolo II) e spese per incremento di attività finanziarie (Titolo III) del medesimo schema di bilancio. Infine il fondo crediti di dubbia esigibilità, non è più considerato nel calcolo del saldo, contrariamente a quanto stabilito lo scorso anno per i comuni che dovevano includere tale fondo tra le poste passive per il calcolo del PSI. Tale revisione del saldo potrebbe comportare degli effetti espansivi non considerati nel calcolo della manovra, in quanto gli enti locali, seppur nei vincoli degli equilibri di bilancio Tuel, ai fini del pareggio possono considerare anche entrate difficilmente esigibili.

⁶⁵ Audizione sul DDL stabilità, Ufficio Parlamentare di Bilancio, 3 novembre 2015.

Box 3: Il fondo pluriennale vincolato e la competenza finanziaria potenziata

Il fondo pluriennale vincolato di parte corrente (disciplinato al punto 5.4 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011) è destinato a garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quelli in corso, costituito da entrate già accertate nell'esercizio in corso ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente esigibili in esercizi successivi. Nasce dall'esigenza di rendere evidente la distanza intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse, in applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata. Riguarda prevalentemente le spese in conto capitale, ma può anche essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio per quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa. Al momento di passaggio alla nuova contabilità l'ente è tenuto ad effettuare un riaccertamento straordinario dei residui secondo il principio della competenza finanziaria potenziata; il fondo svolge così inoltre il ruolo di riequilibrio in caso di eventuali scostamenti tra residui attivi e residui passivi riaccertati (imputati agli esercizi in cui divengono esigibili). La competenza finanziaria potenziata consiste nella registrazione contabile delle obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, nel momento in cui sorgono ma con imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. La corretta applicazione di tale principio, consentirà di conoscere i debiti effettivi delle amministrazioni pubbliche; evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; rafforzare la programmazione di bilancio; favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi fabbisogni; avvicinare la competenza finanziaria a quella economica.

4. Il coordinamento tra amministrazione centrale ed enti locali

Il modo in cui ogni anno è determinata la regola del PSI e recentemente il vincolo di pareggio di bilancio, sembra essere poco legato all'obiettivo stesso del patto (pareggio), che dovrebbe essere quello di consegnare alla legge di stabilità delle previsioni di deficit di comparto coerenti con l'obiettivo di deficit nazionale. Il PSI molto spesso è stato uno strumento utilizzato dal legislatore nazionale per frenare le spese degli enti locali, tramite il vincolo da rispettare stabilito all'interno della legge di stabilità. Tuttavia, tale vincolo dovrebbe essere il frutto di un ragionevole riparto del deficit ammesso (3% del Pil) tra i comparti della PA. Infatti, a rigor di logica, se pensiamo al patto di stabilità esterno come ad un consolidamento di patti di stabilità interni sarebbe necessario calcolare un saldo strutturale per tutti gli enti della PA, la cui somma dia il saldo strutturale consolidato della PA (Petretto, 2013).

4.1 Ciclo economico e saldo degli enti territoriali: una proposta per il riparto del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di stato

Le regole del nuovo patto europeo (Fiscal Compact) prevedono che l'Italia rispetti un obiettivo di medio termine definito come un saldo (entrate meno uscite) strutturale, che in periodi di recessione può essere negativo e che consenta la possibilità di indebitamento solo all'amministrazione centrale. Tali regole non sono simmetricamente riflesse nelle regole imposte agli enti locali tramite la Legge 243/2012. Infatti agli enti locali è richiesto un pareggio di bilancio su otto saldi, calcolati come differenza tra entrate e spese correnti e

entrate e spese finali, distinti per cassa e competenza, sia nella fase di previsione, che di rendiconto. Per le fasi di ciclo avverso non è consentito quindi agli enti locali di indebitarsi, ma è previsto un Fondo straordinario necessario a garantire “nelle fasi avverse al ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali...i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” (art. 11, comma 1, Legge 243/2012) e quindi parte delle risorse proprie che regioni ed enti locali possono vedere diminuire in fasi di ciclo avverso. “Nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti...influenzata dall’andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato” (art. 12, comma 2 Legge 243/2012).

La legge quindi riserva all’amministrazione centrale il compito di provvedere ai possibili deficit di bilancio degli enti locali nelle fasi di ciclo avverso. Diventano ovviamente di estremo rilievo le regole fissate per l’intervento dell’amministrazione centrale, tramite il Fondo straordinario, e per il successivo contributo degli enti locali al fondo ammortamento titoli di stato. Su quest’ultimo vi è ancora di fatto un vuoto legislativo.

Le entrate proprie che i comuni potrebbero vedere minacciate da un ciclo economico negativo sono alcune imposte come l’addizionale IRPEF, l’imposta comunale sulla pubblicità, l’imposta di soggiorno, alcune tasse come quella per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche e una serie di proventi da servizi pubblici come ad esempio quelli provenienti da piscine comunali, biblioteche, musei e pinacoteche, teatri, stadio comunale, trasporti pubblici locali, asili nido, strutture residenziali. Ai fini del funzionamento del Fondo straordinario e del Fondo ammortamento titoli di stato sarebbe necessario definire un ammontare atteso di entrate standard, che sia funzione dell’output potenziale per l’anno considerato. Ogni anno le entrate standard dovrebbero essere stimate come funzione dell’output effettivo. Nel caso di ciclo economico negativo la differenza tra le entrate standard funzione dell’output effettivo e le entrate standard funzione dell’output potenziale sarebbe negativa, consentendo di definire la dimensione aggregata del Fondo straordinario, che andrebbe poi ripartito in proporzione alla differenza tra entrate standard funzione dell’output effettivo ed entrate standard funzione dell’output potenziale. In modo speculare, nei periodi di ciclo economico positivo, ogni comune parteciperebbe al fondo ammortamenti titoli di stato - il cui ammontare aggregato verrebbe determinato dal totale dei trasferimenti effettuati nel periodo di ciclo economico negativo - in proporzione alla differenza positiva tra entrate standard funzione dell’output effettivo ed entrate standard funzione dell’output potenziale dell’anno di ciclo economico positivo.

Recentemente il governo, stimolato anche dalle forti pressioni degli enti locali e soprattutto dalle regioni, ha espresso un parere ben definito sulla questione del coordinamento tra vincolo del pareggio di bilancio nazionale e vincoli di pareggio di bilancio imposti agli enti locali e sul ruolo, ancora non definito, riguardo la metodologia di riparto del Fondo straordinario e del fondo ammortamenti titoli di stato. In particolare, il sottosegretario Baretta (2015) propone di fissare un obiettivo numerico del saldo su un orizzonte triennale, che contempla la possibilità di eliminare la non negatività del saldo obiettivo, lasciando la

determinazione dell'obiettivo interamente alla conduzione della politica economica. "In tal modo viene consentito il cambio di segno dell'obiettivo numerico assegnato: nelle fasi negative del ciclo economico vi è la possibilità teorica di fissare un obiettivo negativo, con previsione di rientro nel triennio, mentre nelle fasi positive la politica economica può chiedere all'amministrazione locale una compartecipazione allo sforzo controciclico e fissare un obiettivo numerico positivo" (Baretta, 2015). Questa proposta, come esplicitato nella relazione dell'audizione, deriva dalla constatazione della situazione ancora di stallo relativa al funzionamento del Fondo straordinario, di cui prima abbiamo delineato una possibile proposta per il suo funzionamento, ed è comunque in linea con l'idea che il saldo richiesto agli enti locali debba essere pensato come una quota parte del saldo complessivo della PA.

4.2 Il saldo euro-compatibile

In relazione a quest'ultima questione è di estrema rilevanza il coordinamento tra la contabilità utilizzata in sede europea e quella utilizzata dagli enti locali. Nel primo caso, infatti, si utilizza la competenza economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa. Ciò rende di fatto difficile calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente locale al saldo della PA. Utilizzando infatti la contabilità finanziaria e non quella economica, come succede per il saldo aggregato, alcuni enti risulteranno contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria. È necessario convergere verso una completa omogeneizzazione dei conti per evitare una iniqua e distorta distribuzione dei costi di aggiustamento della finanza pubblica italiana.

Dal 2008, il saldo finanziario degli enti locali è conteggiato secondo il criterio della cosiddetta competenza mista (d'ora in avanti CM) ove entrate e spese di conto corrente sono di competenza, mentre entrate (al netto della riscossione di crediti) e spese di conto capitale (al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni) sono di cassa (Box 4). Il saldo euro-compatibile (d'ora in avanti EC) definito nella circolare n.5/2013 del MEF, e utilizzato dalle regioni in via sperimentale dal 2014, rappresenta "il criterio di classificazione (competenza giuridica o cassa) che più si avvicina alle regole europee del Sec 95" (Box 5).

Box 4: Il criterio della competenza mista

Si tratta del criterio di contabilizzazione del saldo finanziario per la verifica del rispetto del PSI. Nel calcolo di tale saldo le entrate e le spese di parte corrente sono considerate in termini di competenza e quelle di parte capitale sono contabilizzate per cassa. In particolare è costituito dalla differenza tra entrate finali e spese finali. Le entrate finali sono date dalla somma algebrica del Titolo I, del Titolo II e del Titolo III delle entrate calcolate in termini di accertamento e il Titolo IV delle entrate calcolate in termini di cassa (riscossioni in conto competenza più riscossioni in conto residui) al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti. Le spese finali sono date dalla somma algebrica del Titolo I calcolato in termini di impegni e il titolo II calcolato in termini di cassa (pagamenti in conto competenza più pagamenti in conto residui) al netto delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Avendo a riferimento i certificati di conto consuntivo dei comuni⁶⁶ per gli anni 2009, 2010 e 2011, opportunamente deflazionati⁶⁷ e utilizzando lo schema contabile della circolare n. 5/2013 del MEF, simuliamo il calcolo del saldo EC sui comuni italiani delle regioni a statuto ordinario e lo confrontiamo con quello di CM (entrambi i saldi sono calcolati come entrate meno uscite).

Tabella 3: Confronto tra saldo EC e CM per i comuni delle regioni a statuto ordinario

Valori assoluti (milioni di euro)						
Anno	Saldo CM	Saldo partite finanziarie	Saldo Economico	Aggiustamenti contabili	Saldo EC	% di enti con saldo EC > saldo CM
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)
2009	-1865	-42	-1823	469	-1354	53
2010	435	3	432	-167	265	46
2011	264	-132	396	56	451	53

In particolare, per l'anno 2009, l'applicazione dei criteri previsti per la definizione del saldo EC genera un livello di deficit inferiore rispetto a quello del calcolo dell'indebitamento secondo il criterio della CM. Nel primo caso, infatti, il deficit calcolato secondo la contabilità EC è di -1.865 milioni di euro, pari a -42 euro pro-capite (tab. 3), mentre nel secondo caso il deficit somma a -1.354 milioni di euro, pari a -31 euro pro-capite. Nel 2010 il saldo EC è pari a 265 milioni di euro (6 euro pro-capite), mentre il saldo di CM, anch'esso positivo, risulta essere più elevato (435 milioni; 10 euro pro-capite). Infine, nel 2011 il valore di accreditamento raggiunto con il criterio EC è pari a 451 milioni (10 euro pro-capite) ed è superiore al saldo contabilizzato secondo i criteri della CM (264 milioni; 6 euro pro-capite). In tutti gli anni considerati, alcuni enti risultano contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno: sia nel 2009, che nel 2011 il 53% dei comuni italiani registra un miglioramento del proprio saldo se esso è conteggiato secondo le regole EC rispetto alle regole di CM, mentre tale percentuale diminuisce nel 2010 fino al 46%.

⁶⁶ I dati sono scaricabili da "finanzalocale.interno.it".

⁶⁷ I dati sono deflazionati utilizzando il deflatore ISTAT per i consumi con base anno 2011 (<http://www.istat.it/it/archivio/58039>).

Tabella 4 Confronto tra saldo EC e CM per i comuni della Regione Piemonte, della Regione Lombardia e della Regione Emilia-Romagna

Valori assoluti (milioni di euro)							
Regione	Anno	Saldo CM	Saldo partite finanziarie	Saldo Economico al netto delle partite finanziarie	Aggiustamenti contabili	Saldo EC	% di enti con saldo EC > saldo CM
		(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)
Piemonte	2009	-318	18	-336	75	-260	53
	2010	-18	-14	-4	-29	-33	52
	2011	-504	-87	-417	59	-358	65
Lombardia	2009	-604	-87	-518	215	-303	62
	2010	130	-28	159	-21	138	50
	2011	117	-84	201	-73	128	68
Emilia-Romagna	2009	-167	28	-194	33	-162	52
	2010	65	16	49	71	120	60
	2011	111	14	97	17	113	57

Confrontiamo ora i due saldi (CM e EC) disaggregati a livello regionale per tre regioni abbastanza simili tra loro: il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia Romagna. In questo caso il Piemonte presenta in tutti e tre gli anni considerati un saldo di CM negativo, che si mantiene tale anche nel caso di EC: nel 2009 e nel 2011, l'applicazione dei criteri previsti per la definizione del saldo EC genera un livello di deficit inferiore rispetto a quello del calcolo dell'indebitamento secondo il criterio della CM. Il saldo EC è di -260 milioni di euro nel 2009 e -358 nel 2011 (rispettivamente a -62 e -89 euro pro-capite), mentre il saldo di CM è pari a -318 milioni di euro nel 2009 e -504 nel 2011 (rispettivamente a -76 e -125 euro pro-capite). Nel 2010 il saldo EC è pari a -33 milioni di euro (-8 euro pro-capite), mentre il saldo di CM, anch'esso negativo, risulta essere più contenuto (-18 milioni; -4 euro pro-capite). Lombardia ed Emilia-Romagna presentano andamenti simili sia nel saldo di CM, negativi in entrambi i casi nel 2009 e positivi negli anni successivi, che nei saldi EC a seguito degli aggiustamenti verso la contabilità EC. In particolare queste due regioni migliorano in tutti e tre gli anni i propri saldi (tab. 4) nel passaggio da CM a contabilità EC. Per esempio, nel 2011 il saldo di CM lombardo è pari a 117 milioni di euro e il saldo EC somma a 128; la regione Emilia-Romagna presenta un saldo CM di 111 e un saldo EC di 113 milioni di euro.

Infine analizziamo per il Piemonte, (tab. 5) i saldi in valore pro-capite sia in termini EC, sia in termini di CM per i comuni capoluogo di provincia. Nel 2009 i comuni per i quali il saldo EC migliora rispetto al saldo di CM sono Torino, Cuneo, Asti e Verbania. Per gli altri comuni capoluogo il saldo EC peggiora rispetto al saldo di CM anche se il segno rimane invariato ad eccezione di Novara che con la CM ha un saldo di 10 euro pro-capite, mentre con la contabilità EC diventa -121 euro pro-capite. Per il 2010, il saldo EC è migliore del saldo di CM solo per il comune di Biella, in tutti gli altri casi si registra un peggioramento passando dalla CM a quella EC. Al contrario, nel 2011, il saldo EC peggiora rispetto al saldo di CM solo

per il comune di Vercelli. Si noti inoltre che per il comune di Cuneo il saldo passa da negativo con la CM (-23 euro pro-capite) a positivo con quella EC (29 euro pro-capite).

Tabella 5: Confronto tra saldo EC e CM per i comuni capoluogo della Regione Piemonte

Comune	2009		2010		2011	
	CM	EC	CM	EC	CM	EC
TORINO	-207	-129	-18	-39	-518	-378
VERCELLI	-82	-88	-24	-51	-155	-160
NOVARA	10	-121	-23	-41	24	37
CUNEO	-148	-142	-5	-33	-23	29
ASTI	24	28	-13	-36	19	20
ALESSANDRIA	-62	-145	-15	-63		
BIELLA	66	59	74	92	6	12
VERBANIA	24	31	5	3	-31	-21

Concludendo possiamo affermare che il passaggio dal saldo di CM al saldo EC non avvantaggia tutti gli enti allo stesso modo. A seconda delle poste contabili in gioco potranno verificarsi degli scostamenti diversi, in particolare le partite finanziarie giocano un ruolo fondamentale nel guidare il segno della variazione tra un saldo e l'altro. Nel caso del Piemonte, sia nel 2009 che nel 2010, circa il 53% dei comuni registra un miglioramento del proprio saldo se esso è conteggiato secondo le regole EC rispetto alle regole di CM (tab. 4, colonna 6), e tale percentuale incrementa notevolmente nel 2011 passando al 65%.

Box 5: Il passaggio dalle poste di competenza mista a quelle euro-compatibili

La classificazione di alcune voci di spesa in conto corrente (Titolo I), utilizzate nel saldo di CM, viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo EC. In particolare per quanto riguarda trasferimenti correnti, oneri straordinari di gestione corrente e imposte e tasse, alle poste in c/competenza (impegni) si tolgono i residui di competenza (impegni – pagamenti in c/competenza) e si aggiungono i pagamenti in c/residui, ottenendo così la spesa di cassa in c/competenza più la spesa di cassa in c/residui. Dalle spese in conto capitale (Titolo II) utilizzate nel saldo di CM si sottraggono le partite finanziarie: partecipazioni azionarie, acquisizioni di titoli e conferimenti di capitali non per ripiano perdite. Anche la classificazione di alcune voci di entrata in conto corrente, utilizzate nel saldo di CM viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo EC. In particolare queste riguardano, per il Titolo I, le compartecipazioni ai tributi, le entrate devolute, i tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, l'intero Titolo II (trasferimenti) e per il Titolo III, le sanzioni amministrative, ammende, oblazioni e proventi diversi. Le precedenti voci di bilancio utilizzate nel saldo di CM vengono nettate dai residui di competenza (accertamenti – riscossioni in c/competenza) e quindi si aggiungono le riscossioni in c/residui, ottenendo le entrate di cassa in c/competenza più le entrate di cassa in c/residui. Vi è tuttavia una posta contabile "entrate da permessi di costruire" (appartenente al Titolo IV) con la quale viene fatta l'operazione inversa alla precedente, ovvero nel saldo di CM è rilevata in conto cassa e nel saldo EC viene invece iscritta in conto competenza. Infine dalle entrate in conto capitale (Titolo IV) utilizzate nel saldo di CM si sottraggono le alienazioni di titoli (attività finanziarie in entrata). In sintesi quindi, la nuova spesa utile ai fini del conteggio del saldo EC tende a premiare quegli enti che hanno sostenuto dei pagamenti in linea (o minori) agli impegni di spesa e non quelli che presentano voci di spesa in conto pagamenti superiori agli impegni, dovute, presumibilmente, a situazioni pregresse che alimentano il conto dei residui. Dal lato delle entrate invece gli enti che presentano valori derivanti da incassi superiori rispetto agli accertamenti sono premiati rispetto al tradizionale saldo, che registra il valore relativo all'accertamento per Titolo I, Titolo II e Titolo III e il valore dell'incasso per il Titolo IV al netto della riscossione di crediti.

5. Proposta di due vincoli di saldo per gli enti locali partendo dalla nuova contabilità armonizzata

L'adozione della nuova contabilità finanziaria potenziata (D.lgs. 118/2011) con l'introduzione del meccanismo del fondo pluriennale vincolato abbatte drasticamente l'entità dei residui e con il fondo crediti di dubbia esigibilità attenua l'effetto dei residui sul saldo, avvicinando molto la competenza alla cassa e quindi la contabilità finanziaria a quella economica utilizzata in sede europea. Inoltre, la nuova contabilità armonizzata ha previsto nelle entrate il titolo V denominato "entrate da riduzione di attività finanziarie", suddiviso in quattro tipologie - tra cui assume rilevanza la voce alienazioni di attività finanziarie - e nelle uscite il titolo III denominato "spese di incremento di attività finanziarie", suddiviso in quattro macro-aggregati, - tra cui assume rilevanza la voce acquisizioni di attività finanziarie (tab. 6). Sembra chiara la volontà del legislatore di dare evidenza e trasparenza al saldo delle attività finanziarie. Si noti che il saldo consolidato della PA è calcolato al netto del saldo delle partite finanziarie, mentre la legge di stabilità del 2016 prevede che per gli enti locali il calcolo del saldo sia al lordo delle partite finanziarie. Tuttavia, il governo sembra essere sensibile a quest'ultima questione, infatti, nella sopracitata audizione, il sottosegretario Baretta (2015) propone di fissare un unico saldo obiettivo espresso in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali, sia in fase di preventivo che di rendiconto, ma escludendo dalle entrate finali il titolo V (entrate da riduzione delle attività finanziarie) e dalle spese finali il titolo III (spese per incremento di attività finanziarie). Tale definizione avvicinerebbe il saldo richiesto agli enti a quello che la PA deve rispettare in sede europea.

Se si pensa al vincolo del pareggio di bilancio come ad uno strumento che consente di distribuire tra tutti i comparti il sacrificio consolidato della PA nel rispetto del vincolo di deficit aggregato (indebitamento netto), allora è necessario individuare con precisione anche a livello disaggregato di comparto un saldo identico a quello corrispondente all'indebitamento netto. L'Unione Europea è molto attenta al controllo di quest'ultima grandezza poiché essa, se negativa contribuisce all'incremento del debito.

Ovviamente anche il saldo delle partite finanziarie ha un ruolo molto importante nella determinazione del livello del debito, tuttavia l'entità e segno di tale saldo dipendono da decisioni degli enti pubblici relative alla composizione delle proprie attività patrimoniali che non generano di per sé variazioni dell'entità del patrimonio netto (al netto delle possibili oscillazioni di mercato) consolidato della PA, ovvero assets più liquidità meno debito.

Infatti, un saldo delle partite finanziarie positivo vuol dire che l'ente sta riallocando la composizione del proprio patrimonio, diminuendo ad esempio le partecipazioni azionarie, e, per un identico valore, incrementando la liquidità di cassa. In quest'ultimo caso il patrimonio netto consolidato della PA (assets + liquidità) meno il debito non varia. Un saldo delle partite finanziarie negativo vuol dire che l'ente sta riallocando la composizione del proprio patrimonio, aumentando ad esempio le partecipazioni azionarie, e, per un identico valore, diminuendo la liquidità di cassa. Anche in questo caso il patrimonio netto consolidato della PA, costituito da assets più liquidità meno debito, non varia.

È chiaro che nel caso in cui il saldo delle partite finanziarie sia positivo, la maggior liquidità può essere utilizzata per pagare parte dell'incremento di debito dovuto ad un eventuale saldo finale netto negativo; questa operazione comunque implica un decremento del patrimonio netto (diminuisce la liquidità), di cui è opportuno avere consapevolezza: ciò può avvenire solo avendo l'informazione dei due saldi separati. Nel caso in cui il saldo delle partite finanziarie sia negativo, questo (come visto sopra) non ha alcun effetto sul patrimonio netto della PA, tuttavia, se sommato all'indebitamento netto, come si dovrebbe fare se si calcolassero i saldi in base all'indicazione contenuta nella legge di stabilità, risulterebbe in un incremento del saldo negativo, senza una giustificazione di equivalente diminuzione del patrimonio netto.

Sarebbe quindi auspicabile (viste anche le voci di dettaglio offerte dalla nuova contabilità) nel definire i vincoli di finanza pubblica degli enti dalla PA, fare riferimento a due saldi (Rizzo, 2015), uno calcolato come differenza tra le cosiddette entrate nette e uscite nette (come definite nell'audizione del sottosegretario Baretta), ovvero l'indebitamento netto, ed uno calcolato come differenza tra entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo V), o un opportuno sottoinsieme di esse e spese da incremento di attività finanziarie (titolo III) o un opportuno sottoinsieme di esse. In particolare, potrebbe essere ipotizzata una programmazione pluriennale con vincolo sul nuovo saldo delle partite finanziarie di tutti gli enti della PA, guidato da un obiettivo aggregato di dismissione netta di quote di partecipate, individuate nel cosiddetto Rapporto Cottarelli⁶⁸.

⁶⁸ Il rapporto propone una strategia di riordino delle partecipate locali con l'obiettivo di ridurre il numero da 8.000 a 1.000. La strategia di dismissione e/o aggregazione è basata su quattro cardini. I primi due di questi che sono "1) Circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008; 2) Introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni" implicano sicuramente l'individuazione di società che andrebbero dismesse.

T abella 6: Confronto tra bilancio armonizzato e bilancio TUEL

Bilancio armonizzato	Bilancio TUEL
ENTRATE	
Titolo I Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	Titolo I Entrate tributarie
Titolo II Trasferimenti correnti	Titolo II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della regione e di altri enti pubblici
Titolo III Entrate extra-tributarie	Titolo III Entrate extra-tributarie
Titolo IV Entrate in conto capitale	Titolo IV entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti
Titolo V Entrate da riduzione di attività finanziarie: <ul style="list-style-type: none"> - Alienazione di attività finanziarie - Riscossione di crediti a breve termine - Riscossione di crediti di medio-lungo termine - Altre entrate per riduzione di attività finanziarie 	
SPESE	
Titolo I Spese correnti	Titolo I Spese correnti
Titolo II Spese in conto capitale	Titolo II Spese in conto capitale
Titolo II Spese per incremento di attività finanziarie: <ul style="list-style-type: none"> - Acquisizioni di attività finanziarie - Concessione di crediti a breve termine - Concessioni di crediti a medio-lungo termine - Altre spese per incremento di attività finanziarie 	

6. Conclusioni

In Italia, dal 1998 esiste una legislazione che mette in relazione le regole finanziarie che gli enti locali devono rispettare con gli obblighi che l'Italia deve rispettare in sede europea, ovvero i parametri del 3% e del 60% del Pil come soglie limite per, rispettivamente, l'indebitamento netto della PA e lo stock di debito pubblico. L'entrata in vigore del Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria, ha portato ad una modifica sostanziale del patto di stabilità interno a cui erano sottoposti dal 1998 gli enti territoriali. Infatti la Legge Costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione il vincolo del pareggio di bilancio e successivamente la legge rinforzata 243/2012, dettando le norme attuative della riforma costituzionale agli articoli 9, 10, 11 e 12, ha definito come gli enti territoriali partecipano a tale obiettivo e quali sono i vincoli entro i quali essi possono agire.

L'introduzione del pareggio di bilancio ha fortemente vincolato la possibilità di investimento degli enti territoriali, visto che l'indebitamento è consentito solo se compensato a livello regionale. Infatti l'articolo 10 della legge n. 243 /2012 definisce in modo rigido il vincolo all'indebitamento degli enti locali, giustificandolo solo per spese di investimento e, comunque, non consentendo alcun deficit a livello regionale. Di fatto viene rivalutata l'esperienza dei patti di stabilità regionalizzati, ove nel caso di patto verticale la regione cede spazio finanziario all'ente locale e nel caso di patto orizzontale un ente locale cede spazio finanziario ad un altro ente locale. Gli investimenti di un ente locale possono essere finanziati in deficit solo se un altro ente locale della stessa regione ha un corrispondente surplus.

Questo è chiaramente un elemento di forte criticità, non solo perché grava sul possibile sviluppo degli investimenti locali, ma soprattutto perché pone la questione di quanto siano sostenibili gli accordi di solidarietà tra enti territoriali di una stessa regione. Un ente dovrebbe cedere uno spazio finanziario a favore di un altro per poi recuperarlo successivamente e tale meccanismo a somma zero dovrebbe essere garantito dalla regione. Nel nostro lavoro abbiamo discusso come vi siano pochi incentivi a che questo meccanismo funzioni e quindi proposto l'istituzione di un mercato di diritti ad indebitarsi (spazi finanziari), in cui un comune in surplus potrebbe vendere il suo surplus (diritto ad indebitarsi) ad un comune che ha necessità di indebitarsi per effettuare un investimento.

Il saldo dell'amministrazione pubblica consolidata è vincolata ad un pareggio di bilancio corretto per il ciclo, mentre agli enti territoriali è imposto un pareggio di bilancio, sia in sede di consuntivo, che di preventivo, sia di cassa, che di competenza di entrate finali meno spese finali e di entrate correnti meno spese correnti (art. 9). Questo vincolo locale più stringente rispetto a quello nazionale è stato "calmierato" dall'introduzione, con l'articolo 11, di un fondo straordinario destinato a finanziare i livelli essenziali delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo e, con l'articolo 12, di uno speculare fondo ammortamenti titoli di stato a cui ogni ente territoriale contribuisce nelle fasi di ciclo positivo per ripagare il finanziamento delle erogazioni del fondo straordinario. L'implementazione e il relativo riparto di tali fondi sembra avere natura problematica, tanto che, con la recente audizione di Baretta (2015), il governo propone di fatto uno svincolo dal pareggio di bilancio e quindi la possibilità di definire dei vincoli di saldo negativo o positivo a seconda del ciclo economico. Seppur consapevoli delle difficoltà tecnico-politiche legate all'implementazione e al riparto del fondo straordinario e del fondo ammortamenti titoli di stato, nel nostro lavoro proponiamo una regola che determini l'entità aggregata del fondo straordinario facendo ricorso alla nozione di entrate standard e di output effettivo e potenziale; queste nozioni possono essere utilizzate anche per definire il riparto del fondo ammortamento titoli di stato.

Il pareggio di bilancio richiesto agli enti locali ha una sua giustificazione nell'idea che ogni ente della PA contribuisce a determinare il saldo consolidato della PA su cui l'Italia ha un vincolo esterno da rispettare nei confronti dell'Unione Europea. Se questo deve essere pensato come quota parte del saldo complessivo della PA è di estrema rilevanza il coordinamento tra la contabilità utilizzata in sede europea e la contabilità utilizzata dagli enti locali. Abbiamo tuttavia evidenziato come nel primo caso si utilizzi la competenza economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa. Utilizzando infatti la contabilità finanziaria e non quella economica, come succede per il saldo aggregato, alcuni enti risulteranno contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria. Nel nostro lavoro abbiamo proposto una riclassificazione, utilizzando la contabilità euro-compatibile, dei saldi utilizzati per determinare gli obiettivi di patto per il 2009, 2010 e 2011. Ovviamente vi sono comuni che ci guadagnano e che ci perdono, infatti dal lato della spesa la contabilità euro-compatibile tende a premiare quegli enti che hanno sostenuto dei pagamenti in linea (o minori) agli impegni di spesa e non quelli che presentano voci di spesa in conto pagamenti superiori agli impegni, dal lato delle entrate, invece, gli enti che presentano valori derivanti da incassi superiori rispetto agli accertamenti sono premiati rispetto al saldo di competenza mista.

Inoltre, prendendo spunto dalla nuova contabilità armonizzata che permette di isolare il saldo derivante dalla differenza tra entrate da riduzione di attività finanziarie e spese da incremento di attività finanziarie, proponiamo l'utilizzo di un saldo derivante dalla nuova contabilità, la cui classificazione è molto vicina a quella euro-compatibile, ma al netto del saldo delle partite finanziarie. Ciò renderebbe il saldo coerente con quello calcolato in sede europea e tra l'altro anche con quello proposto nell'audizione del sottosegretario Baretta. Accanto a tale saldo potrebbe essere utile considerare separatamente un vincolo sul saldo delle partite finanziarie, finalizzato ad incentivare le dismissioni di partecipazioni non utili ai fini dello svolgimento dell'attività pubblica.

Rimane infine la questione degli investimenti degli enti territoriali, anch'essa fortemente vincolata, visto che l'indebitamento è consentito solo se compensato a livello regionale. Infatti l'articolo 10 della legge n. 243 /2012 definisce in modo rigido il vincolo all'indebitamento degli enti locali, giustificandolo solo per spese di investimento e, comunque, non consentendo alcun deficit a livello regionale. Di fatto viene rivalutata l'esperienza dei patti di stabilità regionalizzati, ove nel caso di patto verticale la regione cede spazio finanziario all'ente locale e nel caso di patto orizzontale un ente locale cede spazio finanziario ad un altro ente locale. Gli investimenti di un ente locale possono essere finanziati in deficit solo se un altro ente locale della stessa regione ha un corrispondente surplus. Questo è chiaramente un elemento di forte criticità, non solo perché grava sul possibile sviluppo degli investimenti locali, ma soprattutto perché pone la questione di quanto siano sostenibili gli accordi di solidarietà tra enti territoriali di una stessa regione. Un ente dovrebbe cedere uno spazio finanziario a favore di un altro per poi recuperarlo successivamente e tale meccanismo a somma zero dovrebbe essere garantito dalla regione. Discutiamo come vi siano pochi incentivi a che questo meccanismo funzioni e proponiamo l'istituzione di un mercato di diritti ad indebitarsi (spazi finanziari), in cui un comune in surplus potrebbe vendere il suo surplus (diritto ad indebitarsi) ad un comune che ha necessità di indebitarsi per effettuare un investimento.

Bibliografia

- Ambrosanio F., e Bordignon M. (2004). I nuovi vincoli del PSI. Testo disponibile al sito: <http://www.lavoce.info/archives/22628/i-nuovi-vincoli-del-patto-di-stabilita-interno>
- Barbero, M. e Lobascio, I. (2012), La territorializzazione del patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio, in *La finanza locale in Italia Rapporto- 2011* , a cura di Ires Piemonte, Irpet, Srm, Éupolis Lombardia, Ipres, Milano, Franco Angeli, pp. 215-233.
- Baretta P.P. (2015). Audizione del Sottosegretario di Stato all'economia e alle finanze, Pier Paolo Baretta, sullo stato di attuazione delle disposizioni sul pareggio di bilancio di Regioni ed enti locali. 01 ottobre 2015. Testo disponibile al sito: <http://www.camera.it/leg17/202>
- Cottarelli C. (2014). Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16). Testo disponibile al sito: <http://revisionedellaspesa.gov.it/revisioneaperta.html>
- Corte dei Conti (2014). Il patto di Stabilità degli enti Territoriali – 2014. Deliberazione n. 17/ Sezaut.
- Ferraresi M., Marattin L., e Rizzo L. (2015). Dal Patto di Stabilità Interno al saldo Euro-compatibile: un'applicazione ai comuni dell'Emilia Romagna. *Rivista di Politica Economica*, I-III: 183-213.
- Ferraresi M., Rizzo L. (2015). L'impatto della contabilità euro-compatibile in un'auspicabile evoluzione del patto di stabilità interno. *Economia Pubblica*. Imminente.
- Giarda, P. (2011). Le regole del patto di stabilità interno come misura di performance finanziaria, relazione presentata alla XXVIII assemblea annuale Anci, Brindisi, ottobre, 2011.
- Petretto A. (2013). L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un PSI euro compatibile. IRPET – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale. Testo disponibile al sito: http://www.irpet.it/storage/attivitaallegato/533_Nota%20Oss%20Fed%20n_1_2013.pdf.
- Ravagli L. (2011) La regionalizzazione del patto di stabilità interno, in *La finanza locale in Toscana Rapporto 2010*, Irpet, pp. 53-71.
- Rizzo L. , Zanardi A. (2012). Al pareggio di bilancio dei comuni serve il mercato. Testo disponibile al sito: <http://www.lavoce.info/archives/27769/al-pareggio-di-bilancio-dei-comuni-serve-il-mercato/>
- Rizzo L. (2015). Nuova contabilità: occasione per un patto di stabilità più europeo. Nota sul Federalismo n.2, IRPET – Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale. Testo disponibile al sito: http://www.irpet.it/index.php?page=attivitascheda&attivita_id=1013.
- Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria, 2012.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2015). Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della manovra economica per il triennio 2016-18. Commissioni congiunte bilancio del Senato della repubblica e della Camera dei Deputati. 3 Novembre 2015. Testo disponibile al sito: <http://www.upbilancio.it/disegno-di-legge-di-stabilita-per-il-2016/>.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2015). Rapporto sulla politica di bilancio 2016. Novembre 2015.
- Zanette M. (2014). Equilibrio di bilancio, limiti all'indebitamento e concorso alla sostenibilità del debito pubblico: le sfide della legge 243/2012 alla finanza regionale. Éupolis Lombardia – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione. Settembre 2014, Milano.

Federico Revelli

L'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEI COMUNI E LA 'LOCAL TAX'

Negli scorsi due decenni si è assistito, tanto a livello internazionale quanto a livello italiano, ad un processo di revisione e riforma nell'attribuzione di fonti di entrata propria tra diversi livelli di governo che si può legittimamente definire piuttosto confuso, quando non addirittura schizofrenico, con il recente processo di ricentralizzazione fiscale invertire il cammino della decentralizzazione fiscale degli anni precedenti.

Questo articolo ripercorre brevemente l'evoluzione della disciplina della finanza locale in Italia negli ultimi anni, evidenziando come le difficoltà nel trovare soluzioni stabili e durature al finanziamento della spesa locale non siano un fenomeno recente, ma abbiano radici assai più profonde. Dopo avere discusso in modo critico il contributo della teoria della Scienza delle Finanze a questo tema, l'articolo conclude con alcune riflessioni sulla recente proposta di istituzione di una "local tax" quale fonte di entrata principale o esclusiva per i Comuni italiani.

Federico Revelli è Professore Ordinario di Scienza delle Finanze all'Università degli Studi di Torino

E-mail: federico.revelli@unito.it

1. Introduzione - 2. La teoria del federalismo fiscale e l'autonomia tributaria dei Comuni - 3. La tassazione municipale in Italia - 4. La "local tax" - 5. Conclusioni

1. Introduzione

Negli scorsi due decenni si è assistito, tanto a livello internazionale quanto a livello italiano, ad un processo di revisione e riforma nell'attribuzione di fonti di entrata propria tra diversi livelli di governo (statale, regionale, locale in senso stretto) che si può legittimamente definire piuttosto confuso, talvolta contraddittorio, o in alcune circostanze addirittura schizofrenico. In effetti, dopo l'ondata di decentralizzazione fiscale che ha avuto inizio negli anni Novanta, la crisi finanziaria che ha colpito l'economia mondiale a partire dal 2008 ha giocato un ruolo fondamentale nel far vacillare la fiducia nei benefici della decentralizzazione e nello spingere verso un processo opposto che è stato definito di ricentralizzazione e che è stato osservato in molti paesi (IEB, 2012). È infatti stato comune assistere – si pensi ad esempio ai casi della Francia e della Spagna – a tentativi da parte dei governi statali di assumere nuovamente il controllo della finanza regionale e locale, nel caso francese attraverso l'abolizione della potestà tributaria con riferimento ad una delle principali fonti di entrata degli enti locali (la tassazione locale delle attività produttive), nel caso spagnolo attraverso l'imposizione sempre più stringente da parte del governo centrale di politiche di risanamento dei bilanci a carico delle comunità autonome (Revelli, 2015). In Italia, anche a causa del diffondersi di una visione delle amministrazioni locali come centri di inefficienza e corruzione, il percorso del decentramento politico-fiscale avviato con la legge delega 42 del 2009 si è sviluppato negli anni più recenti in modo poco organico e coerente, privilegiando la riforma dell'organizzazione territoriale del governo locale (legge 56 del 2014) e l'ulteriore progetto di revisione del titolo V della Costituzione rispetto all'ordinata e graduale transizione verso l'assetto finanziario delineato dai provvedimenti precedenti (Piperno, 2015a).

Almeno in parte, però, la responsabilità di una certa confusione nella gestione della finanza regionale e locale è da attribuirsi alle stesse ambiguità della teoria economica in proposito, o almeno dal modo frettoloso, e talvolta opportunistico, con cui le teorie del decentramento fiscale sono state lette o interpretate. Per quanto riguarda in particolare l'approccio cosiddetto del 'federalismo fiscale', che tanto successo ha riscosso a livello politico e mediatico negli anni Novanta, da esso non emerge affatto un'indicazione chiara ed univoca su quale dimensione debba avere l'autonomia fiscale degli enti territoriali. Né tanto meno è scontato come questa autonomia fiscale debba prendere forma – in particolare quali imposte e su quali basi imponibili debbano essere trasferite, in tutto o in condivisione, agli enti territoriali. Di questo, in verità, non ci si dovrebbe stupire: le raccomandazioni della teoria economica sono sempre contingenti ad una serie di fattori e circostanze, e difficilmente il medesimo modello – in questo caso di organizzazione del sistema tributario in un sistema a più livelli – si può applicare indistintamente a qualsiasi paese ed in ogni fase del ciclo economico.

Nel resto di questo lavoro, riassumerò innanzitutto brevemente i concetti fondamentali che la teoria economica ha concesso in prestito all'approccio del federalismo fiscale, cercando di evidenziare tanto i fattori che giocano a favore quanto quelli che giocano contro l'attribuzione

o la concessione di maggiore autonomia tributaria agli enti locali (paragrafo 2). Nel successivo paragrafo 3, esaminerò e ripercorrerò sinteticamente i principali interventi normativi che si sono succeduti in Italia negli ultimi decenni. Nel paragrafo 4 discuterò e commenterò il dibattito contemporaneo sulla 'local tax', l'imposta comunale che, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe unificare e semplificare il prelievo fiscale municipale restituendo chiarezza e stabilità ad un comparto così gravemente indebolito dalla frequente successione di modifiche marginali e frammentarie alle fonti di entrata locali. Infine, il paragrafo 5 conterrà alcune riflessioni conclusive.

2. La teoria del federalismo fiscale e l'autonomia tributaria dei Comuni

La teoria del federalismo fiscale è relativamente recente, così come lo è l'indagine, prevalentemente empirica, delle conseguenze dell'autonomia tributaria sui comportamenti degli amministratori degli enti locali. I due concetti, poi, di 'federalismo fiscale' e di 'autonomia tributaria degli enti locali', vanno tenuti separati: si possono tra di loro combinare in modi diversi e sono ben lungi dall'identificare la stessa modalità di organizzazione di un sistema di governo decentrato e di finanziamento dei servizi pubblici.

Cominciando con il federalismo fiscale, termine che tanta popolarità ha avuto negli scorsi due decenni, esso configura in letteratura, a differenza di come spesso lo si è invece voluto intendere, un impianto concettuale analitico cui si dovrebbe ispirare l'ordinamento della finanza pubblica in un sistema istituzionale in cui coesistano più livelli di governo (statale, regionale e locale in senso stretto). Ciò implica, in primo luogo, che l'impianto teorico che va sotto il nome di federalismo fiscale si applica tanto alla ripartizione delle funzioni pubbliche e delle entrate fiscali in sistemi "federali" in senso stretto (in cui i tre tipici livelli di governo vanno riqualificati come federale, statale e locale), quanto al disegno del sistema tributario negli Stati unitari.

Più precisamente, la teoria economica ha, a partire dal fondamentale contributo di Wallace Oates del 1972, interpretato il federalismo fiscale come una guida, di tipo normativo o prescrittivo, all'organizzazione del settore pubblico in un sistema di governo a più livelli (Pica, 2003). In particolare, tale guida è stata elaborata per perseguire tre principali obiettivi.

Il primo, corrispondente all'accezione più ampia ed ambiziosa del termine che si trova in letteratura, consiste nell'attribuire all'impianto concettuale del federalismo fiscale il ruolo di guida per quel che riguarda l'elaborazione della stessa architettura territoriale del settore pubblico e delle sue caratteristiche (numero dei livelli di governo, dimensione degli enti a ciascun livello, simmetria, possibilità di forme di collaborazione/coordinamento/concorrenza tra enti).

Il secondo obiettivo della teoria del federalismo fiscale concerne l'assegnazione delle funzioni e competenze in materia di fornitura di servizi pubblici ai vari livelli di governo presenti nell'ordinamento, dove la struttura geografica e territoriale del governo viene assunta come data esogenamente. In altre parole, si cerca di rispondere alla domanda su chi dovrebbe occuparsi di che cosa, ed in base a quali criteri (efficienza, rispondenza alle domande che provengono dai territori, equità).

Infine, il terzo obiettivo della teoria, quello più strettamente fiscale, fa riferimento alla combinazione di entrate tributarie proprie e di entrate provenienti da altri superiori livelli di governo (la finanza “derivata”) che dovrebbe caratterizzare gli enti locali e consentire il finanziamento delle spese che sono state loro attribuite. Ad esempio, se si stabilisce che sia il livello di governo regionale ad organizzare a fornire i servizi di tipo sanitario, l'ultimo, ma certo non irrilevante aspetto della questione riguarda come questi servizi debbano essere finanziati (entrate generali derivanti dalla tassazione dei redditi, imposte ad hoc su attività produttive o consumi i cui proventi sono vincolati al finanziamento della spesa sanitaria, tariffe applicate al momento della fornitura dei servizi per quelle prestazioni ‘divisibili’ che lo consentano, e così via).

Naturalmente, se si considerano la struttura territoriale del governo e l'attribuzione delle competenze e capacità di spesa date (i due primi obiettivi elencati qui sopra), in quale modo si finanziano quelle spese risulta il problema non solo di importanza cruciale, ma anche quello che più frequentemente le strutture di governo a più livelli si trovano a dover affrontare. E ciò che sembrerebbe occorrere affinché la teoria fosse effettivamente in grado di guidare il legislatore nella elaborazione di fonti di entrata appropriate alle necessità degli enti locali è un insieme di criteri condivisi alla luce dei quali potere esprimere delle valutazioni. In primo luogo, sembrerebbe essere necessaria una chiarificazione a livello per così dire ‘macroeconomico’ delle scelte strategiche che devono essere effettuate dal legislatore prima di individuare un'imposta locale ed il relativo acronimo.

Tali scelte fondamentali sono sostanzialmente due. La prima consiste nella definizione dell'entità del cosiddetto “squilibrio fiscale verticale”, ovvero la differenza tra il totale delle necessità di spesa riconducibili ad un livello di governo (nel caso specifico che vogliamo affrontare qui, quello comunale) ed il totale delle entrate proprie potenziali di quel livello di governo nel suo insieme. Naturalmente lo squilibrio fiscale verticale è zero se le due grandezze sopra citate si equivalgono: a livello aggregato, il livello di governo comunale sarebbe per così dire “autosufficiente”, pur essendo probabilmente necessario un insieme di flussi finanziari orizzontali tra Comuni (dai Comuni in surplus verso quelli in deficit di risorse, i primi avendo elevate entrate proprie rispetto ai propri fabbisogni, viceversa per i secondi). Di norma, lo squilibrio fiscale verticale esiste ed è positivo: è infatti caratteristica comune alla sostanziale totalità degli Stati unitari che il livello di governo municipale disponga di fonti di entrata fiscale propria ampiamente insufficienti rispetto al totale delle proprie responsabilità di spesa (Brosio e Piperno, 2009). Tale squilibrio fiscale verticale ha varie cause, e per molti decenni è stato fisiologico, oltre che funzionale, che le entrate fiscali affluissero in maggior parte allo Stato, il livello di governo che disponeva degli strumenti più sviluppati ed avanzati per accertarle e riscuoterle. Il meccanismo è semplice e noto: in assenza di consistenti fonti di entrata propria degli enti territoriali, le entrate tributarie affluiscono al governo centrale, che le ridistribuisce agli enti locali sulla base di parametri che sono di norma definiti dal centro.

Tuttavia, assai più difficile è rispondere alla domanda su quale sia la dimensione ottimale di tale squilibrio fiscale verticale, che equivale a quantificare l'insieme dei trasferimenti che dallo Stato dovrebbero affluire al livello di governo municipale, specialmente in un contesto socio-economico in costante e rapida evoluzione come quello degli ultimi anni attraversati

dalla crisi finanziaria. Inoltre, è bene precisare che il calcolo dello squilibrio fiscale verticale deve essere effettuato a partire da grandezze 'standardizzate' che riflettono i fabbisogni di spesa degli enti locali e le loro capacità di entrata, non la spesa effettiva da questi sostenuta, che riflette da un lato precise scelte politiche e dall'altro un certo grado di inefficienza, o le loro entrate effettive, queste ultime altrettanto riflettendo comportamenti endogeni degli enti locali. E' proprio alla luce di queste considerazioni che il legislatore ha tentato di muoversi, non senza difficoltà, in questi anni, dall'approvazione della legge 142/1990 fino alla legge delega 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare nell'attuazione concernente il calcolo dei fabbisogni di spesa (Decreto legislativo 216, 26 novembre 2010, e Decreto legislativo n. 68, 6 maggio 2011).

Il secondo passaggio è poi altrettanto cruciale e complesso, e concerne la scelta della tipologie di entrate proprie di cui il livello di governo comunale dovrebbe poter disporre per finanziare adeguatamente le funzioni che gli sono state attribuite e compatibilmente con gli obiettivi della sua azione. Una prima fondamentale distinzione è tra entrate comunali basate sul meccanismo della "comunione" e tra entrate comunali basate invece sulla "separazione" dei cespiti. Con il meccanismo della comunione, Stato e Comuni insistono sulla medesima base imponibile, cioè applicano le proprie rispettive aliquote sui medesimi cespiti (reddito, vendite, o proprietà). Di solito ciò avviene attraverso schemi di addizionali o sovrainposte comunali a preesistenti imposte erariali (come è il caso delle addizionali comunali alla base imponibile del reddito delle persone fisiche introdotte sul finire degli anni Novanta, o delle addizionali comunali alle accise erariali). Con la separazione, invece, si opta per concedere ai Comuni imposte esclusive, su basi imponibili non tassate, o tassate in modi, forme e con finalità del tutto differenti, da altri livelli di governo. E' il caso delle scelte che si fecero in Italia agli inizi degli anni '90 con l'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Di norma, i due schemi, comunione e separazione, tendono a coesistere – come nell'attuale normativa – proseguendo una tradizione più che centenaria (Marongiu, 2001).

Ovviamente, nel trattare questi temi, l'interesse fondamentale tende a superare gli aspetti puramente finanziari della pur doverosa considerazione dell'adeguata copertura delle spese comunali, e giunge a toccare il tema degli incentivi che diversi sistemi di finanziamento della spesa pubblica generano sugli amministratori locali. In particolare, ci si può aspettare che un diverso grado di dipendenza di un livello di governo territoriale dal centro, o che un diverso mix di entrate tributarie proprie, influenzino i comportamenti dei rappresentanti eletti per amministrare la cosa pubblica, nel senso di maggiore o minore attenzione nella gestione delle risorse, rispondenza alle esigenze e domande dei cittadini, efficienza, o tendenza alla corruzione?

Tanto la ricerca teorica quanto quella empirica si sono interrogate per decenni sulla questione dell'ottimo grado di autonomia degli enti di governo decentrati in un sistema a più livelli e dell'ottimo mix di entrate proprie a loro disposizione. La visione per così dire convenzionale della questione, almeno quella prevalente negli anni '80 e '90 che ha dato la spinta al forte decentramento fiscale nella maggioranza dei paesi del mondo occidentale ed in un ampio numero di paesi in via di sviluppo, è la seguente.

Il modello della finanza derivata, dove cioè gli enti locali finanziano le loro spese con trasferimenti dal centro, tenderebbe a generare comportamenti inefficienti, o addirittura irresponsabili, da parte degli enti locali in quanto le relative spese sono finanziate non già dai contribuenti che dei servizi delle amministrazioni decentrate pubbliche beneficiano e sulla cui gestione hanno tutto l'interesse a vigilare, quanto da trasferimenti statali. Ciò inibirebbe il virtuoso processo di *accountability* degli amministratori locali nei confronti delle proprie comunità, in quanto si avrebbe la sensazione che i servizi pubblici locali vengono erogati senza il pagamento di un adeguato corrispettivo, allontanandosi dal vigilante controllo e dall'efficienza (Muraro, 2008; 2013).¹ In altre parole, solo un amministratore locale che disponga di adeguate e visibili fonti proprie di finanziamento della spesa nei servizi pubblici locali potrebbe quindi, credibilmente, proporre ai propri cittadini-contribuenti un programma di spesa pubblica locale in cui costi e benefici della stessa possono essere adeguatamente valutati.

Al di là del fatto che il ragionamento esposto qui sopra, seppur a prima vista affascinante, suona semplicistico se affrontato in maggiore profondità, utilizzando strumenti di ragionamento economico appena un po' più rigorosi – dopo tutto, che le risorse finanziarie su cui si basa la spesa pubblica locale siano il risultato del pagamento di imposte locali o di trasferimenti dallo stato, non è chiaro perché i cittadini dovrebbero accettare passivamente che un'amministrazione locale lasciasse i rifiuti ai margini delle strade o che il servizio di trasporto pubblico fosse lento e inefficiente nel secondo caso, ma non nel primo, è noto come l'attribuzione di imposte agli enti locali possa creare problemi di concorrenza ed esportazione delle stesse, oltre che generare sperequazioni tra gli enti dovute alle differenze di ricchezza di base imponibile che richiedono complessi e costosi interventi statali di tipo perequativo. Molto quindi dipende da quali tipologie di imposte si attribuiscono agli enti locali per minimizzare tali problemi.

A questo proposito, e cioè su quale sia l'ottimo mix di entrate proprie per il finanziamento delle spese locali, la dottrina conclude in modo pressoché unanime che l'imposta che meglio risponde al bisogno di finanziare le spese comunali tende ad essere l'imposta sulla proprietà immobiliare, e per una lunga serie di motivi (Brosio e Piperno, 2009).

Il primo di questi motivi fa riferimento alle caratteristiche stesse della base imponibile che, almeno nel breve periodo, è immobile, cosicché è improbabile che si scateni una concorrenza fiscale al ribasso tra giurisdizioni locali per attirarla entro i propri confini – anche se lo stesso non vale nel più lungo periodo, dove naturalmente le nuove costruzioni sono assimilabili a base imponibile mobile.

¹Tuttavia, l'evidenza empirica a sostegno di tale tesi non è forte come si potrebbe immaginare, e la stessa esperienza italiana degli anni Novanta e Duemila pare mostrare in modo piuttosto lampante che attribuire risorse proprie agli enti locali non è sufficiente a garantire la selezione dei rappresentanti più onesti e capaci, né ad indurli a comportamenti efficienti nell'interesse della collettività. I casi di cattiva gestione della cosa pubblica, malversazione, corruzione e ingiustificata creazione di disavanzi sono stati alquanto diffusi pur in presenza dell'elevato grado di autonomia tributaria garantito ai Comuni con l'ICI ed alle regioni con l'IRAP. Questo fenomeno, come argomentato altrove (Revelli, 2013), è compatibile con un contesto in cui il decentramento del potere impositivo porta con sé l'inasprimento del conflitto ideologico, a danno della qualità e della disciplina dei rappresentanti eletti.

Secondo, l'imposta su una base imponibile immobiliare risponderebbe al criterio del beneficio, nella misura in cui le politiche messe in atto dalle amministrazioni locali (in particolare l'allestimento di infrastrutture, servizi di rete, o beni indivisibili quali il verde pubblico, la qualità ambientale e la sicurezza) si riflettono, o capitalizzano, nel valore degli immobili stessi, cioè beneficiando proprio i cittadini che pagano quell'imposta. Peraltro, questo aspetto non è solo puramente teorico: la stessa legge 42/2009 fa riferimento alla correlazione tra prelievo fiscale e benefici ricevuti dai servizi pubblici locali quale elemento fondante e caratteristico della tassazione locale che dovrebbe garantire l'efficiente allocazione delle risorse in corrispondenza dell'eguaglianza tra beneficio marginale e costo marginale (Lattarulo e Petretto, 2015).

Terzo, la base imponibile tra amministrazioni locali tende ad essere meno 'sperequata', ovvero tende ad esibire divari meno macroscopici a livello territoriale, di altre basi imponibili quali, ad esempio, il reddito personale o ancor più i redditi societari.

Quarto, le imposte sugli immobili avrebbero effetti macroeconomici depressivi meno drammatici rispetto alle imposte sui redditi personali e societari, o sui consumi, anche se la questione è dibattuta (Ricolfi, 2015). Infine, l'imposta colpirebbe in prevalenza soggetti che risiedono nella stessa giurisdizione in cui esprimono i propri diritti politici e scelgono i propri rappresentanti, con tuttavia due importanti eccezioni: le proprietà immobiliari ad usi commerciali e produttivi da un lato, e una percentuale delle seconde case (ad esempio quelle destinate a vacanze) dall'altro.

In generale, e a dispetto dei vari distinguo od obiezioni particolari che è possibile sollevare, l'imposta sulla proprietà è di norma l'imposta che più frequentemente occupa il posto principale fra le entrate delle amministrazioni municipali. Nella stragrande maggioranza dei casi, poi, tali imposte sono territoriali, nel senso che sono applicate dai livelli di governo locale più vicini ai cittadini (Blochliger, 2015).

Uno sguardo alle differenze tra paesi consente, con un certo grado di semplificazione, di identificare due principali modelli d'impiego dell'imposta immobiliare a livello locale: il modello tradizionale anglosassone e il modello dell'Europa continentale. Nel primo, l'imposta immobiliare locale è storicamente un elemento cardine nel finanziamento dei servizi pubblici locali, la base imponibile è legata al valore di mercato dei cespiti attraverso rivalutazioni periodiche, il debito d'imposta medio per famiglia è piuttosto elevato, tutte le abitazioni sono colpite dall'imposta, che siano abitate direttamente dal proprietario o locate, e l'ente ha un significativo grado di autonomia nel determinare aliquote ed eventuali detrazioni. Nel secondo, le imposte sulla proprietà hanno tradizionalmente rivestito un carattere secondario, il catasto utilizzato come riferimento per il calcolo della base imponibile non è aggiornato sulla base delle rilevazioni di mercato dei valori immobiliari, rendendo il gettito dell'imposta secondario rispetto alle entrate dai principali tributi, e l'autonomia degli enti locali nel determinare i caratteri dell'imposta è relativamente limitata.

A questo proposito, la tabella 1 mostra l'andamento del peso percentuale del gettito delle imposte sulla proprietà sul PIL dal 1990 in alcuni paesi OCSE, i primi due di tipo

'continentale' con scarsa tradizione di utilizzo dell'imposta, a confronto con i dati relativi a Regno Unito e Stati Uniti, a loro volta raffrontati con l'Italia e con la media dei paesi OCSE.

Nella media dei paesi OCSE, le imposte sulla proprietà corrispondono a poco meno del 2% del PIL, una percentuale che è rimasta pressoché costante nell'arco di quasi un quarto di secolo. In Germania, dove si incontrano problemi simili a quello italiano nell'affrontare il tema della riforma del catasto, il peso delle imposte sulla proprietà, già al di sotto della media all'inizio del periodo, è ulteriormente diminuito nel corso del tempo, mentre la Spagna è passata da una percentuale lievemente inferiore alla media nel 1990 ad oltre il 2% del PIL nel 2013, quasi interamente attraverso imposte di natura locale.

Tabella 1 Imposte sulla proprietà in percentuale del PIL

	1990	2000	2011	2012	2013
Germania	1,2	0,8	0,8	0,9	0,9
Spagna	1,7	2,1	1,9	2,0	2,2
Regno Unito	2,7	4,0	3,9	3,9	4
Stati Uniti	3,0	2,9	3,0	2,9	2,9
Italia	0,8	1,9	2,2	2,7	2,7
Media OCSE	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
Fonte: OECD Revenue Statistics (2015)					

Come argomentato sopra, Regno Unito e Stati Uniti raccolgono entrate da imposte sulla proprietà ben al di sopra della media OCSE, mentre l'Italia è, tra i paesi OCSE, quello che ha registrato una crescita tra le più elevate, da meno dell'1% del PIL nel 1990, prima dell'introduzione dell'ICI, al 2,7% nel 2013 dopo l'introduzione dell'IMU.

La tabella 2 mostra invece, per la media dei paesi ad ordinamento federale, per la media degli stati unitari, e per l'Italia, l'andamento del peso delle entrate tributarie degli enti locali rispetto alle entrate fiscali totali.

Tabella 2 Entrate fiscali locali in percentuale delle entrate

	1975	1995	2013
Media paesi federali OCSE	10,7	7,7	7,5
Media stati unitari OCSE	12,8	10,8	12,0
Italia	0,9	5,4	16,2
Fonte: OECD Revenue Statistics (2015)			

Qui il periodo preso in considerazione copre quasi quattro decenni, che per l'Italia corrispondono, come data iniziale, al varo della riforma tributaria che centralizzò quasi

interamente le entrate di natura comunale, e come data ultima al 2013, anno che testimonia il consistente gettito derivante dall'anticipazione dell'introduzione dell'IMU al seguito del precipitare della crisi dei debiti sovrani nel biennio 2011-2012, passando, nel 1995, per l'introduzione dell'ICI.

Dalla tabella 2 emerge l'enorme trasformazione avvenuta in Italia negli ultimi decenni, a fronte di un quadro OCSE sostanzialmente stabile, col passaggio da un sistema fortemente centralizzato nella seconda metà degli anni '70 ad uno di ben più decisa decentralizzazione fiscale. Ed è ad una breve ricostruzione di quanto avvenuto nel nostro paese negli ultimi vent'anni che è dedicato il prossimo paragrafo.

3. La tassazione municipale in Italia

I problemi, o forse dovremmo dire i dilemmi, che hanno tormentato la finanza comunale negli anni più recenti non rappresentano una novità nella storia italiana. Già gli anni immediatamente successivi all'unificazione d'Italia si caratterizzarono per la forte tensione tra le tendenze centralistiche volte a contrastare una certa insofferenza verso l'imposizione del modello sabauda al resto del territorio italiano, e la strenua lotta per la difesa e valorizzazione del tradizionale municipalismo italiano. La prevedibile conseguenza, in quella fase, fu una sostanziale e prolungata inazione legislativa organica da parte tanto dei governi di destra che di quelli di sinistra, ed una precarietà fiscale degli enti locali che col passare dei decenni assunse aspetti di cronicità (Marongiu, 2001).

Il fragile sistema della finanza locale creato tra molti contrasti negli anni 1865-1866, dove prevalse prima il principio della comunione dei cespiti tra livello nazionale e locale, per poi lasciare spazio, a brevissima distanza di tempo, alla via della separazione delle fonti (con l'introduzione, tra le altre, delle imposte sul valore locativo e di famiglia), finì pertanto, a dispetto della sua strutturale incapacità di far fronte alle crescenti necessità di spesa degli enti locali, per costituire l'ossatura del finanziamento degli stessi per oltre un secolo. Infatti, quella struttura perdurò fino alla riforma dell'ordinamento tributario dei primi anni '70 del secolo scorso, quando quel poco di autonomia fiscale locale che era sopravvissuto al fascismo ed alle guerre fu cancellato dall'ordinamento.

La riforma tributaria del 1974 rappresentò infatti un momento di netto accentramento del prelievo tributario nelle mani dello Stato. A fronte dell'abolizione, tra le altre, delle imposte comunali sul valore locativo e di famiglia e delle sovrimposte locali sulle imposte erariali, i due tributi 'nominalmente' locali che vennero introdotti, l'imposta locale sui redditi (ILOR) e l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM), lo furono infatti solo sulla carta. Per quanto riguarda l'ILOR, il sistema di parziale autonomia comunale delineato dalla legge delega e confermato dal decreto che la disciplinava (DPR 29 settembre 1973, n. 599) non vide mai applicazione, sostituito invece dalla decisione statale di applicare le medesime aliquote su tutto il territorio nazionale e, forse in modo ancor più sorprendente, far affluire il relativo gettito al bilancio dello Stato (anticipando analoghe decisioni cui si è assistito in anni ben più recenti). Per quanto riguarda l'INVIM, anche qui fu lo Stato a stabilire, nell'arco di

breve tempo, aliquote uniformi per tutti i Comuni (Legge n. 51 del 26 febbraio 1982), spazzando via quel poco di autonomia tributaria che ai Comuni era rimasta.

Per quasi due decenni, gli anni '70 e gli anni '80, gli enti locali si comportarono pertanto sostanzialmente come centri di spesa dipendenti dai trasferimenti statali. Il problema fu però aggravato dall'inadeguatezza della dinamica dei trasferimenti stessi, per giunta in un periodo di inflazione sostenuta, e dal conseguente ricorso all'indebitamento per finanziare anche le spese correnti, con la conseguenza che la stragrande maggioranza degli enti locali mostrava un preoccupante costante incremento del proprio grado di indebitamento. Cosa che richiese, anche qui anticipando i provvedimenti contenenti i tagli cosiddetti 'lineari' che sono stati così frequenti nell'ambito della finanza territoriale negli anni più recenti, un massiccio intervento di generalizzato *bailout* accompagnato dall'imposizione di limiti e vincoli sempre più stringenti sull'autonomia degli enti locali (Marongiu, 2001).

In particolare, con il decreto n. 946 del 29 dicembre 1977 (il cosiddetto decreto "Stammati 2"), si stabilì l'obbligo del pareggio di bilancio per gli enti locali, si imposero limiti all'espansione delle spese correnti in termini di percentuali fisse rispetto all'anno precedente, e si introdusse l'obbligo di aumentare le tariffe dei servizi – una sorta di patto di stabilità interno *ante litteram* – che tuttavia, ancorandosi e stabilendo in modo esplicito il ricorso alla spesa storica nel calcolo dei trasferimenti, il cosiddetto sistema del piè di lista, provocò un'inefficiente ed iniqua espansione della spesa pubblica locale da parte di enti locali fiscalmente 'deresponsabilizzati' ed ottenne addirittura l'effetto opposto rispetto a quanto desiderato. Il calcolo dei trasferimenti agli enti locali basato sostanzialmente sulla differenza tra spese storiche ed effettive entrate proprie registrate nel periodo considerato induceva infatti gli stessi enti ad avvalersi il meno possibile delle pur esistenti fonti potenziali di entrata propria. All'inizio degli anni Ottanta, oltre l'80% delle entrate correnti derivava da trasferimenti, i tributi comunali veri e propri erano di poco superiori al 10%, ed il disavanzo del sistema della finanza comunale aveva raggiunto proporzioni abnormi, insieme di fatti che contribuì al risorgere di una diffusa domanda, fortemente sostenuta dai principali esponenti della dottrina economica e finanziaria, di ripristino e rilancio del potere fiscale degli enti locali nella direzione del raggiungimento di un adeguato grado di autonomia finanziaria (Marello, 2006).

Nel corso di quegli anni, le proposte, più o meno fondate e formalizzate, di istituzione di nuove fonti di entrata comunale o di radicale riforma degli esistenti tributi comunali non mancarono, dall'idea di istituire addizionali comunali all'IRPEF (cosa che si sarebbe concretizzata, ma solo molto più avanti, alla fine degli anni Novanta), alla revisione e valorizzazione dell'ILOR, ed una serie di possibili varianti di imposte immobiliari, versione 'reddito' o versione 'patrimonio', dall'ILPI (Imposta locale sulle Proprietà Immobiliari), l'ILCI (Imposta Locale sui Cespiti Immobiliari), la SOCOF (Sovrimposta Comunale sul reddito dei Fabbricati) – che ebbe in effetti anche una disastrosa sperimentazione, limitata per l'appunto ad un solo anno – fino all'introduzione dell'ICIAP, l'Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese, Arti e Professioni. A dispetto delle aspettative quest'ultima, lungi dal risolvere una volta per tutte il problema dell'autonomia finanziaria dei Comuni, si rivelò un tributo assai

travagliato da dubbi di legittimità costituzionale, sperequato e accusato di iniquità e regressività.

L'affermazione definitiva ed organica del principio di autonomia degli enti territoriali avvenne infine con l'approvazione della legge 142 del 1990 e, di lì a poco, con la vera e propria svolta nel finanziamento della spesa dei Comuni che si concretizzò attraverso l'introduzione dell'ICI, l'Imposta Comunale sugli Immobili (D. Lgs. 504/1992). L'ICI consentì finalmente di affrontare la questione della finanza comunale su un orizzonte più lungo e stabile rispetto ai travagliati periodi precedenti, garantendo inoltre un gettito complessivo piuttosto ragguardevole ed un livello per così dire pieno di autonomia ai Comuni in termini di accertamento, controllo e determinazione di aliquote e detrazioni.

Dopo un quindicennio di relativa tranquillità, nel corso del quale gli italiani si erano sostanzialmente abituati a convivere con un'imposta che di sicuro non amavano, la vigilia di Natale del 2007 il Parlamento italiano approvò la legge 244, legge finanziaria per il 2008 presentata dal governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi. La legge prevedeva, tra le molte altre cose, l'introduzione di un'ulteriore detrazione statale per l'abitazione principale – oltre a quella stabilita dai Comuni – ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili. La detrazione, pari all'1,33 per mille della base imponibile, cioè del valore catastale dell'immobile, comportò che milioni di famiglie italiane proprietarie di immobili, per le quali peraltro l'ICI pesava, in media, per molto meno dell'1% del reddito annuo, ricevessero un piccolo regalo di Natale, da alcune decine di euro e fino a 200 euro (all'anno) sul debito d'imposta dovuto al proprio Comune di residenza. Per molte famiglie residenti in abitazioni dal valore (catastale) modesto, la nuova detrazione dello Stato sommata a quella comunale comportò così che l'ICI fosse solo un ricordo. Mentre l'impatto sul loro livello di benessere o sul loro stile di vita fu pertanto modesto, quello sui bilanci dei Comuni, ma ancor più sul loro livello di autonomia tributaria, lo fu assai meno.

Solo pochi mesi dopo, il 27 maggio 2008, il nuovo governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi fece di più. Il decreto 93 stabilì l'abolizione tout court di ciò che restava dell'ICI sulla prima casa. Anche in questo caso, il vantaggio venale per ciascuna famiglia proprietaria dell'immobile in cui risiede non fu che di una manciata di euro. D'altra parte, le conseguenze sui bilanci comunali – come poi regolarmente denunciato dalla Corte dei Conti – si fecero sentire pesantemente. La dipendenza dai trasferimenti erariali, che le riforme degli anni '90 erano riuscite efficacemente a far diminuire, stava tornando a crescere.

L'anno seguente, fu poi approvata la legge 42/2009 che toccava molti aspetti importanti delle relazioni intergovernative e del federalismo fiscale, in particolare l'assetto delle entrate proprie degli enti locali ed il meccanismo perequativo basato sui costi standard. In particolare, il decreto attuativo (d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011) concernente la finanza municipale propria, seguendo le linee guida della legge delega, istituì l'IMU (Imposta Municipale Unica) con decorrenza prevista dall'anno 2014, e poi anticipata al 2012, compresa l'IMU sull'abitazione principale (originariamente esente), dal governo Monti, con decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011.

Infine, e questa è storia assai recente, al termine di una fase molto confusa che ha seminato sconcerto tra contribuenti e amministratori locali (Piperno, 2015b), la legge 27 dicembre 2013, n. 147 istituisce l'Imposta Unica Comunale (IUC), costituita da IMU (Imposta Municipale propria, di natura patrimoniale), dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e da una componente riferita ai servizi, che si articola a sua volta nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

In termini di gettito, ed a dispetto delle intenzioni dichiarate dei governi che si sono succeduti, gli ultimi anni hanno visto una vera e propria impennata delle entrate dalla tassazione degli immobili, che da talune parti è stata vista come una delle cause principali dell'ecatombe del settore delle costruzioni (ANCE, 2015). Il passaggio dall'ICI all'IMU e poi l'introduzione della TASI hanno comportato un notevole inasprimento dell'imposizione sulla casa. Da un gettito ICI complessivo di poco inferiore ai 10 miliardi di euro nel 2011, si è passati, nel 2014, a un gettito combinato di IMU e TASI di quasi 24 miliardi. Per quanto riguarda la prima casa e le sue pertinenze, il gettito dell'IMU anticipata al 2012, corrispondente a poco oltre quattro miliardi di euro, è sceso, nel 2014, ad un gettito IMU-TASI sull'abitazione principale di circa 3,5 miliardi di euro.

4. La "local tax"

L'anno 2015, in particolare in occasione della presentazione dei documenti finanziari programmatici per il 2016, rappresenta un ulteriore momento di discussione su questioni relative alla finanza locale. In modo formale ed inequivocabile, il Documento di Economia e Finanza (DEF) elaborato dal Governo, poi approvato nella primavera del 2015 in sede italiana ed europea, annuncia nella sezione III, denominata "Programma nazionale di riforma", al paragrafo I.4, un ulteriore intervento sulla finanza comunale, in particolare sulla tassazione degli immobili.

Dopo avere ricordato le "frequenti modifiche normative" che hanno interessato il prelievo sugli immobili negli anni recenti, e l'introduzione del nuovo tributo IUC-Imposta Unica Comunale con la legge di stabilità per il 2014, il DEF lamenta un quadro dei tributi locali sugli immobili ancora molto, troppo articolato, prevedendo esso "oltre alle imposte sulle proprietà e sui servizi e a una addizionale comunale all'IRPEF, anche una serie di tributi minori e canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e sulla diffusione dei messaggi pubblicitari." L'intervento programmato per il 2015 dal Governo avrebbe pertanto l'obiettivo di: a) semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili; b) ridurre i costi di *compliance* per i contribuenti. Tale duplice obiettivo si conseguirebbe attraverso "l'introduzione, nel corso del 2015, di una nuova *local tax* che unifichi IMU e TASI e semplifichi il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti" (DEF, sezione III, p. 18). Più avanti, si chiarisce meglio che: 1) la coesistenza di IMU e TASI sarà superata: i due tributi saranno unificati, ma con aliquote differenziate: più basse sulle abitazioni principali, più alte sulle altre abitazioni (qualcosa che,

si potrebbe osservare, ricorda molto da vicino l'ICI nel suo primo quindicennio di applicazione, o l'IMU di prima applicazione); 2) l'obiettivo principale sarà restituire razionalità e stabilità ad un settore, quello della finanza comunale, che ha subito continui interventi negli ultimi anni (e che, si potrebbe aggiungere, di razionale e stabile ha avuto assai poco); 3) il varo della riforma della tassazione locale sarà realizzato prima della fine del 2015.

Dal momento che, a differenza di quanto affermato al punto 3) qui sopra, l'istituzione della *local tax* slitterà necessariamente, sempre che il Governo voglia dar corso a quanto contenuto nel DEF, al 2016, e che entro la fine del 2015 il Governo pare destinato a limitarsi ad un intervento, del tutto simile a quanto avvenuto nello scorso decennio, di sostanziale eliminazione dell'imposta immobiliare nella sua componente TASI sull'abitazione principale, ciò che dobbiamo limitarci a fare qui è provare a riflettere come, nell'effettiva applicazione, i principi o meglio i propositi del Governo si potranno declinare.

Come è stato scritto di recente (Lattarulo e Petretto, 2015), la *local tax* sembrerebbe qualificarsi come la *Council tax* britannica in termini di uso della base imponibile immobiliare – ancorata però, seppure in forma da definirsi, agli effettivi valori di mercato dei terreni e delle abitazioni – quale indicatore, o proxy, della capitalizzazione dei servizi pubblici comunali. Naturalmente, un fattore cruciale di un'imposta locale sulla proprietà è la definizione della base imponibile, in particolare la misura nella quale il valore tassabile debba effettivamente riflettere il valore di mercato dell'immobile, valore che, come è noto, può presentare significative variazioni anche in un arco temporale relativamente breve in conseguenza, oltre che delle politiche dell'ente locale attraverso il processo di capitalizzazione, dell'andamento ciclico dell'economia.

A proposito della definizione della base imponibile con riferimento all'istituenda *local tax*, rimane pertanto comprensibilmente un notevole margine di incertezza, anche alla luce del fatto che la riforma del nostro catasto prevista dall'art. 2 della legge 23/2014 (legge delega fiscale) – con il superamento del criterio dei vani, e l'applicazione del metodo di valutazione del valore patrimoniale a partire dal valore di mercato al metro quadro rilevato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare – avrebbe comportato, come è noto, un generalizzato e talvolta elevatissimo incremento del valore della base imponibile, cosa che ne ha fino ad ora inibito il cammino e che ha fatto fallire ogni precedente tentativo di intervenire in questo senso e da cui non pare, al di là di propositi di 'invarianza di gettito' per le implicazioni sulla tassazione immobiliare, si possa uscire con facilità con futuri provvedimenti.

Il secondo aspetto poco chiaro è se si debba trattare di una tassa sui servizi, e pertanto debba ricadere sull'utilizzatore di tali servizi, cioè, come fa la *Council tax* britannica, sull'affittuario nel caso di immobile locato – un'esperienza che si è rilevata difficile e problematica nella recente vicenda IMU-TASI – o non invece interamente sul proprietario. In questo senso, l'esperienza britannica è particolarmente istruttiva, anche alla luce della sua evoluzione negli anni che ricostruisco qui brevemente. La *Council tax*, infatti, erede di una tradizione pluricentenaria di imposizione immobiliare nel Regno Unito, ha nel corso degli anni visto leggermente variata la propria natura ed affinate le sue caratteristiche. Ricordiamo che fu proprio quest'imposta a risolvere una situazione di vera e propria rivolta fiscale che si

scatenò nel Regno Unito nei primi anni Novanta quando, soppressi i tradizionali *rates* stabiliti localmente da distretti e contee – una forma di tassazione proporzionale su tutte le proprietà, a fini abitativi così come commerciali ed industriali, che secondo il governo conservatore della fine degli anni Ottanta avevano raggiunto livelli troppo elevati e strangolavano in particolare il settore produttivo dell'economia – venne introdotta la differenziazione tra tassazione degli immobili ad uso non domestico (*non-domestic rates*) e quella sugli immobili ad uso abitativo (quelli che erano stati tradizionalmente i *domestic rates*). Per quanto riguarda la prima, agli enti locali fu tolto ogni potere: ogni anno l'aliquota sarebbe stata stabilita a livello centrale (*national non-domestic rates*), ed i proventi derivanti da tale forma di tassazione sarebbero poi stati redistribuiti a livello locale. Per quanto riguarda la seconda, fu introdotta la *Community charge*, meglio nota come *poll tax*. La *poll tax*, dovuta da tutti i residenti iscritti alle liste elettorali, prevedeva che l'onere medio e marginale della spesa pubblica locale – ovvero la distribuzione media dei costi della spesa pubblica così come l'aggravio di imposta derivante da un aumento della stessa - ricadesse in eguale misura su tutti i residenti, indipendentemente dai livelli di reddito e ricchezza dei residenti stessi. Cosa che naturalmente risultò molto impopolare, tanto da portare alla fine l'esperienza pluriennale di governo di Margareth Thatcher.

La *Council tax* fu pertanto introdotta nell'ordinamento fiscale nel 1993 dal governo conservatore di John Major a seguito dei brevi e travagliati anni dell'esperienza della *poll tax*. Il passaggio dalla *poll tax* alla *Council tax* fu motivato dall'urgenza di ristabilire il principio per cui l'imposta dovuta dovesse essere legata al valore dell'immobile abitato. Lo spirito con cui venne introdotta la *Council tax* non rinnegava interamente, però, il principio di "accountability" che aveva portato alla nascita della *poll tax* – ovvero il principio in base al quale ogni residente deve percepire il costo della spesa pubblica dell'ente locale nel quale risiede e deve quindi essere chiamato a parteciparvi nella misura determinata, in piena libertà ed autonomia, si noti bene, dall'autorità locale stessa. Piuttosto lo attenuava, rendendolo accettabile in un moderno sistema democratico. La *Council tax* ristabiliva invece il principio, che pare riecheggiare nell'attuale dibattito sulla *local tax* nel nostro paese, in base al quale l'imposta dovesse essere commisurata al beneficio ritratto dai servizi pubblici locali. In base al ben noto principio della capitalizzazione dei servizi pubblici locali nei valori immobiliari, è evidente come il beneficio complessivo ricevuto dalla spesa pubblica locale sia positivamente correlato col valore del cespite posseduto. E' evidente, inoltre, come la gradazione dell'imposta sul valore della base imponibile immobiliare risponda altresì ad un elementare principio di capacità contributiva e sacrificio richiesto al contribuente, quand'anche la capitalizzazione dei servizi pubblici locali fosse solo parziale.

La *Council Tax* si configura effettivamente, oggi, come un'imposta ibrida, ovvero in parte di tipo patrimoniale (al 50%), legata al valore del cespite immobiliare, e in parte di tipo personale (per il restante 50%), che tiene conto del numero di occupanti e della loro situazione reddituale. L'imposta è dovuta dall'occupante di un immobile ad uso domestico sulla base dello scaglione di valori immobiliari (suddivisi in otto fasce di valori, da A ad H) in cui rientra l'immobile occupato e dall'aliquota scelta dall'autorità locale sotto la cui giurisdizione si trova l'immobile. Tanto per avere un'idea del dell'ammontare dovuto a titolo di *Council tax*, per un'abitazione di valore medio – corrispondente allo scaglione centrale di

valori immobiliari, ovvero tra 68.000 e 88.000 sterline (fascia D) – l'imposta ammonta in media a circa 1500 sterline (oltre 2000 euro) per un immobile occupato da due persone, con una notevole variazione da una località all'altra. In Gran Bretagna, il gettito della *Council Tax* è tale da consentire di basare la finanza locale su quest'unica imposta. Ad oggi, infatti, la *Council Tax* costituisce la terza fonte di entrata per l'intera amministrazione pubblica britannica e copre circa un terzo delle spese complessive degli enti locali (che, si noti, comprendono le spese per l'istruzione).

Se una simile imposta fosse introdotta nel sistema italiano, la questione che occorrerebbe affrontare – e che non è chiarissima sulla base di quanto affermato nel DEF 2015 – è il destino delle altre entrate comunali, prima fra tutte l'addizionale comunale all'IRPEF. Tale entrata comunale, introdotta nell'ordinamento italiano alla fine degli anni Novanta e che garantisce un gettito superiore ai quattro miliardi di euro, sembrerebbe dover ritornare nell'alveo dell'IRPEF nazionale, in una sorta di scambio a fronte delle maggiori imposte sulla proprietà destinate ai Comuni.

D'altra parte, in virtù della loro natura particolare, sembrerebbero dover ragionevolmente rimanere in vita i prelievi della TARI – tassa destinata alla copertura dei costi del servizio raccolta rifiuti – della tassa di soggiorno e di altri tributi minori per così dire 'di scopo' cioè destinati alla copertura di ben precise spese locali.

Infine, e se si deciderà effettivamente di muoversi in questa direzione, al momento dell'istituzione della *local tax* andrà attentamente valutata la possibilità di introdurre una più o meno ampia gamma di detrazioni per situazioni particolari del contribuente (composizione del nucleo familiare, gravame di eventuale mutuo, categoria energetica dell'immobile), in quanto sono proprio tali, per così dire, 'dettagli' ad avere spesso un impatto assai rilevante, o addirittura il più importante, sugli aspetti distributivi e politici del tributo stesso.

5. Conclusioni

La crisi che ha colpito l'economia mondiale a partire dal 2008 ha, tra suoi vari effetti, fatto vacillare per la prima volta, tanto tra gli accademici quanto tra i policy makers e i cittadini, la fiducia incondizionata nei benefici della decentralizzazione fiscale che aveva caratterizzato gli anni precedenti. In molti paesi, si è messo infatti in moto un processo – in direzione opposta a quanto era accaduto fino a quel momento - di ricentralizzazione del potere fiscale, dalle mani degli enti locali a quelle degli Stati.

Il dibattito in ambito italiano negli ultimi anni è risultato particolarmente confuso e altalenante, tra cancellazioni e reintroduzioni di forme di prelievo locale dal gettito piuttosto significativo e dall'ancor maggiore valore simbolico, prima fra tutte quella sull'abitazione principale, decisioni che sono parse guidate più da miopi obiettivi di ritorno elettorale che non da fondate argomentazioni di politica tributaria, e lunghe quanto vane discussioni sulla natura del tributo locale sulla proprietà, tra servizi divisibili e non, sulla migliore forma del loro finanziamento, e sulla definizione della base imponibile dell'imposta immobiliare.

In particolare, la sostituzione dell'ICI con l'IMU e l'introduzione di TASI e TARI ha comportato un significativo aggravio impositivo sugli immobili, oltre ad un appesantimento degli

adempimenti per i contribuenti, cosa che ha sollecitato un ripensamento della tassazione locale degli immobili che dovrebbe avere, come primari obiettivi, il raggiungimento di una più equa ripartizione dell'onere fiscale tra i contribuenti da un lato, ed una generale semplificazione della tassazione locale.

La direzione in cui il legislatore sembra volersi muovere negli anni più recenti è quella di uno spostamento dell'onere fiscale dalle abitazioni principali – che potrebbero, con la nuova *local tax*, essere virtualmente esentate da ogni debito d'imposta di natura immobiliare-patrimoniale – agli altri tipi di abitazioni, e del riferimento ai valori immobiliari di mercato, con modalità da definire, nel calcolo della base imponibile.

Entrambi gli aspetti hanno potenziali conseguenze problematiche che devono essere valutate attentamente, particolarmente dal punto di vista distributivo, in considerazione del fatto che l'esenzione integrale dell'abitazione principale dall'ambito di applicazione della *local tax* porterebbe benefici significativi non già ai nuclei più bisognosi, bensì a famiglie che detengono immobili di pregio e posseggono redditi elevati (Pellegrino e Zanardi, 2013(a); 2013(b); Bordignon, Pellegrino, Turati, 2015). Inoltre, l'aggravio della tassazione sugli immobili diversi dall'abitazione principale rischia di deteriorare ulteriormente la già pesantissima crisi che ha colpito il settore edilizio negli ultimi anni – settore che ha perso, dall'inizio della crisi, oltre un terzo dei propri livelli produttivi e centinaia di migliaia di posti di lavoro.

D'altra parte, la revisione del catasto nella direzione del riferimento ai valori di mercato che pure sembra ormai inevitabile per motivi di equità ed efficienza del sistema nel suo complesso – vista l'enorme difformità venutasi a creare nel tempo tra valori catastali e valori di mercato degli immobili – rischia cionondimeno di produrre, in assenza di interventi preventivi su aliquote e detrazioni, un'ulteriore crescita delle imposte locali sulla proprietà, crescita che, particolarmente in questa fase ciclica ed alla luce di quanto avvenuto negli anni recenti, appare obiettivamente insostenibile.

Il vero nodo della futura *local tax* sembra essere proprio quello della predisposizione di meccanismi compensativi che accompagnino la futura determinazione delle basi imponibili immobiliari e che prevedano, pur nell'applicazione integrale del principio dell'invarianza di gettito a livello nazionale, adeguati interventi perequativi tra territori dotati di basi imponibili di caratteristiche e valori diversi e che potrebbero assistere ad enormi variazioni, in entrambe le direzioni, del gettito derivante dalla *local tax* rispetto al gettito dei tributi che la *local tax* va a sostituire. Il conflitto tra Comuni che si trovassero un'inattesa esplosione di entrate da imposte immobiliari e Comuni che, in virtù dell'invarianza di gettito a livello nazionale, ne soffrissero un drammatico calo, finirebbe per rendere l'esperienza della *local tax* solo l'ennesimo tentativo fallimentare di ordinare in modo serio e duraturo la materia della finanza comunale.

Bibliografia

- ANCE, Associazione Nazionale Costruttori Edili, Indagine conoscitiva sulla tassazione immobiliare, Audizione ANCE: Commissione VI Finanze della Camera dei Deputati, 7 ottobre 2015.
- Blochlinger, H., Reforming the tax on immovable property. Taking care of the unloved. OECD Economics Department Working Paper No. 1205 (2015).
- Bordignon, M., Pellegrino, S., Turati, G. Per chi suona la Tasi, *La Voce.info*, 8 settembre 2015.
- Brosio, G., Piperno, S. Governo e finanza locale: un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale, Giappichelli, Torino, 2009.
- IEB, Report on fiscal federalism 2012: Economic crisis and recentralization, Institut d'Economia de Barcelona, UB (2012).
- Lattarulo, P., Petretto, A. Local tax: le ipotesi a confronto, SIEP Società Italiana di Economia Pubblica, Working paper n. 697/2015.
- Marello, E., Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio, Giuffré, Milano, 2006.
- Marongiu, G. Storia dei tributi degli enti locali, CEDAM, Padova, 2001.
- Muraro, G. In morte dell'ICI, *La Voce.info*, 29 aprile 2008.
- Muraro, G. La ballata dell'IMU, *La Voce.info*, 22 gennaio 2013.
- Oates, W., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- OECD, Revenue Statistics 1965-2014, Paris (2015).
- Pellegrino, S., Zanardi, A. Legge di stabilità: il conto delle imposte sugli immobili, *La Voce.info*, 25 ottobre 2013(a).
- Pellegrino, S., Zanardi, A. IMU-Tasi a prova di detrazione, *La Voce.info*, 7 novembre 2013(b).
- Pica, F. Del federalismo fiscale in Italia, Grimaldi, Napoli, 2003.
- Piperno, S. La finanza decentrata in Italia, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Piperno, S. Il federalismo fiscale in mezzo al guado, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 36 (2015a).
- Piperno, S. Il fascino discreto della "representation without taxation", Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 62 (2015b).
- Revelli, F. Tax limits and local democracy, Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis", Working Paper n. 36/2013.
- Revelli, F., Tax mandates and factor input use: theory and evidence from Italy, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 71 (2015) 328-359.
- Ricolfi, L. Prima casa, quasi un atto dovuto abolire la tassa, *IlSole24ore*, 1 novembre 2015.

Stefano Piperno

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: SI PUÒ RIAVVIARE IL CANTIERE?

Il lavoro analizza il processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia che, a sette anni dall'adozione della legge n. 42 del 2009, risulta disorganico e incompleto. La criticità dell'attuale sistema è legata ad una contraddizione tra obiettivi congiunturali di rispetto degli equilibri di bilancio e esigenze di trasformazione strutturale del sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo.

La domanda che ci si pone è se sia possibile immaginare la ripresa di un percorso attuativo organico di tale legge che, salvaguardandone alcune limitate realizzazioni positive, ne rivitalizzi i principi autonomistici compatibilmente con le esigenze della politica di consolidamento fiscale in atto nel Paese.

Il lavoro offre alcune indicazioni in merito partendo dalle raccomandazioni contenute in un precedente documento del Centro Studi sul Federalismo, *Italia 2014: proposte per un federalismo possibile*, e aggiornandole alla luce dell'evoluzione istituzionale in corso.

Stefano Piperno è un collaboratore del Centro Studi sul Federalismo

E-mail: pipernostefano@gmail.com

Introduzione • 1. L’impatto della politica di consolidamento fiscale sui bilanci delle amministrazioni locali (2010-2015) • 2. L’incerta attuazione del federalismo fiscale (l.42/09): i cantieri in corso - 2.1 Un nuovo fisco regionale e locale - 2.2 Il sistema dei trasferimenti e la perequazione - 2.2.1. Le Regioni a statuto ordinario - 2.2.2. I Comuni -2.3. Il coordinamento della finanza pubblica e le “istituzioni della cooperazione” • 3. Riflessioni conclusive: come riavviare il cantiere del federalismo fiscale

Introduzione

All’inizio del nuovo secolo (2001) in Italia l’approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione² veniva salutata come la premessa per una graduale trasformazione del sistema di relazioni tra i diversi livelli di governo esplicitamente rivolta verso un modello federale o, comunque, di regionalismo molto rafforzato. Elemento caratterizzante di tale modello era rappresentato dal nuovo art.119 che individuava i principi fondamentali per il finanziamento degli enti territoriali. Una delle tappe principali di tale percorso, raggiunta purtroppo solo dopo diversi anni, è rappresentata dalla L. n. 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, approvata con una formula sostanzialmente *bipartisan* nonostante la forte conflittualità politica di quel periodo, e dai suoi importanti decreti delegati emanati negli anni successivi. Il quadro ordinamentale è stato poi ancora successivamente modificato dalla riforma dell’organizzazione territoriale del governo locale (l. n.56/2014, legge Delrio) per arrivare alle recenti modifiche costituzionali in direzione di un superamento del bicameralismo perfetto, con la creazione di un senato delle autonomie, e una ulteriore revisione del Titolo V.³

In realtà, le attese che avevano fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001 per quello che concerne il trasferimento di nuove competenze di spesa e risorse fiscali che garantissero maggiore autonomia finanziaria del nostro sistema di governo territoriale sono state in gran parte disattese e i primi tre lustri del nuovo secolo sono stati caratterizzati, a giudizio della maggioranza degli osservatori, da un processo di graduale e disorganico riaccentramento dei poteri. Esso sta facendo emergere seri problemi di coerenza tra le riforme costituzionali (quella del 2001 e quella in fieri) e i loro due principali tasselli attuativi, la riforma della organizzazione territoriale delle autonomie locali e quella delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, che procedono ognuna per proprio conto in assenza di un approccio sistemico e di una “cabina di regia” ben strutturata.

In generale, la politica istituzionale dei diversi governi che si sono succeduti nell’ultimo quindicennio ha seguito due binari – se pur con sfumature diverse – uno legato a una logica di annunci di grandi riforme in direzione di un modello di Stato sempre più decentrato, con una valenza però in gran parte simbolica, ed uno invece legato alla pratica quotidiana di

² Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

³ Disegno di legge costituzionale approvato in seconda lettura con modificazioni al Senato (AS1429A) e adesso nuovamente in discussione alla Camera dei Deputati con l’obiettivo di una approvazione finale, anche attraverso un successivo referendum confermativo, nel 2016.

sempre maggiore ingerenza del centro nei vari settori di intervento pubblico che ha comportato, in numerosi casi, una serie rilevanti di tensioni e conflitti inter-istituzionali. Questi sono stati sinora parzialmente composti attraverso l'intervento della Corte Costituzionale o la continua opera di mediazione-concertazione di numerosi organismi misti Governo-Regioni nel frattempo costituiti in aggiunta al c.d. sistema delle Conferenze, tanto che si è parlato sin dall'inizio di "gigantismo concertativo"⁴. I "costi di transazione" delle politiche pubbliche sono però aumentati esponenzialmente rendendo sempre più evidente la necessità di una ulteriore modifica della Costituzione insieme ad una rivisitazione organica degli attuali strumenti di coordinamento tra i livelli di governo.

La verità è che nel periodo tra il 1990 e il 2010, a differenza di quanto spesso viene ritenuto, *"nei primi dieci anni si verifica il più grande processo di espansione dei governi locali della storia italiana, i secondi dieci si caratterizzano invece per una crescente ricentralizzazione e per una diffidenza verso le istituzioni locali"* (Bobbio, 2015, p.63). Ciò è avvenuto sia sul piano ordinamentale che finanziario, nonostante la riforma costituzionale del 2001.

Come si può spiegare questo cambiamento, del resto non nuovo nella storia del sistema autonomistico italiano che ha percorso diversi cicli nel pendolo tra accentramento e decentramento sin dall'unificazione del Paese (Cassese, 1986)? Uno dei fattori decisivi che ha recentemente indebolito la spinta verso il decentramento è certamente rappresentato dalla crisi economica mondiale e dalla più generale politica di consolidamento fiscale del Paese (soprattutto a partire dal 2010) richiesta dai vincoli europei introdotti con il *fiscal compact* attraverso la legge costituzionale sul pareggio di bilancio (L.C. n.1/2012) e la sua legge rinforzata attuativa (L. n.243/2012). Ciò, oltre a comportare una drastica diminuzione di risorse per i governi subnazionali ha mutato il quadro ordinamentale in maniera sostanziale. Si tratta di un problema comune a numerosi paesi europei, anche se l'impatto negativo sulla finanza decentrata italiana è stato forse il più rilevante. La crisi ha fatto emergere implicitamente una rilettura meno ottimistica dei processi di decentramento e dei vantaggi che essi avrebbero portato in termini di efficienza dei servizi pubblici, soddisfazione delle preferenze dei cittadini, maggiore sviluppo economico. Il decentramento può infatti risultare incompatibile con lo sfruttamento delle economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici, così come nel controllo delle loro esternalità. Sul fronte delle entrate, non sono molti i tributi che possono essere assegnati ai governi locali senza mettere a rischio gli obiettivi nazionali di politica economica e di redistribuzione del reddito. Infine, da un punto di vista macroeconomico, possono risultare carenti i meccanismi di coordinamento e di controllo (con un insieme di sanzioni ed incentivi) tra livelli di governo per garantire il rispetto degli obiettivi nazionali di finanza pubblica, quali il controllo dell'indebitamento della pubblica amministrazione e il rispetto del patto di stabilità e delle nuove norme sul pareggio di bilancio nel nostro paese. È soprattutto su questo ultimo problema che si sono appuntate le critiche segnalando i possibili fenomeni di rischio morale che portano a procedure di *bailing out* da parte del governo centrale nei confronti delle amministrazioni subnazionali che non

⁴ Così definito dall'allora Presidente della Conferenza dei Presidenti di Regione Enzo Ghigo nel suo intervento durante la presentazione delle conclusioni dell'Indagine conoscitiva sugli effetti della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione al Senato il 18 Luglio 2002.

rispettano gli equilibri di bilancio. In sintesi, si è messo soprattutto in discussione la possibilità di garantire la disciplina di bilancio in un sistema troppo decentrato.

Queste critiche hanno trovato terreno fertile nel nostro Paese in cui è emersa una sempre maggiore sfiducia nei confronti del decentramento politico e fiscale che non è stato sostenuto da una chiara e credibile leadership a livello politico. Si tratta di un atteggiamento molto diffuso nell'opinione pubblica e nei mass media che si sono concentrati solo sulle disfunzioni più vistose e sui fenomeni degenerativi e corruttivi che hanno colpito diverse amministrazioni regionali e locali, senza valutazioni sufficientemente approfondite e tralasciando i casi virtuosi e le innovazioni che spesso invece si sono riscontrate nella gestione delle politiche pubbliche a livello decentrato⁵ (per non parlare degli scandali emersi a livello centrale).

Tornando al momento attuale, quello che si può osservare è che se, da un lato, la legislazione sulla riorganizzazione territoriale e sulla riforma costituzionale è andata avanti, dall'altro, però, è stato lasciato in secondo piano, per non dire abbandonato, l'impegno per l'attuazione del federalismo fiscale sulla base del percorso previsto dalla L. n.42/09 che tante aspettative aveva creato sino alla crisi del 2011. La migliore conferma per questa diagnosi deriva dall'ultima Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale:

*“La maggior parte degli interventi relativi al federalismo fiscale, già in concomitanza con l'esercizio della delega legislativa, hanno assunto un carattere derogatorio rispetto ai principi contenuti nella legge delega, a partire dai tagli delle risorse oggetto di fiscalizzazione. La crisi economica e finanziaria ha infatti imposto una serie di misure fortemente ispirate da esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento dell'autonomia degli enti territoriali. In questo modo, indipendentemente da quanto previsto dalla legge n. 42, si è protratta (e tuttora si protrae) una lunga fase transitoria che impedisce il pieno dispiegamento dei principi costituzionali e favorisce l'adozione di provvedimenti contingenti, legittimati proprio dalle eccezionali circostanze in cui versano l'economia nel suo complesso e le finanze pubbliche. Tuttavia, sussiste così il rischio che la piena attuazione dei principi costituzionali fissati dall'articolo 119 venga differita, posposta, se non addirittura impedita. L'eccezione, data dall'emergenza finanziaria, tende a trasformarsi in regola.”*⁶

A più di sei anni dalla sua approvazione l'attuazione della legge manca ancora di alcuni tasselli rilevanti: definizione di un assetto stabile dei tributi regionali e locali (con particolare riguardo per quelli di tipo immobiliare), nuovo sistema di trasferimenti per Regioni e enti locali basato sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e sulla capacità fiscale, attuazione del principio del pareggio di bilancio a livello regionale da integrare in regole definitive e stabili per il Patto di stabilità interno, creazione di meccanismi più funzionali per il coordinamento della finanza pubblica, adeguamento dei meccanismi attuativi della legge alle disposizioni

⁵ “Gli autori di questi editoriali e commenti sono raramente degli esperti del settore o dei veri *maître à penser*, più spesso sono tuttologi, usi a dispensare giudizi apodittici e moniti severi, più che analisi equilibrate e valutazioni documentate e adeguatamente motivate” (Bassanini, 2013, p. 509).

⁶ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015b, pp. 11-12. Il giudizio è coerente con quello della Corte dei Conti: “*Ancorché siano stati adottati i previsti decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale, è da ritenere che il percorso attuativo prefigurato dalla riforma sia da considerare definitivamente abbandonato*” (Corte dei conti, 2014, p. XII).

contenute nella legge Delrio (l. n. 56/2014, c.97), per non citare che i più rilevanti. In generale, si è assistito ad un “inquinamento” del percorso attuativo previsto dalla delega con diversi provvedimenti modificativi, derogatori o di rinvio che ne hanno minato la coerenza interna e la funzionalità. La domanda che ci si può porre oggi è allora se è possibile immaginare la ripresa di un percorso attuativo organico di tale legge che, salvaguardandone alcune limitate realizzazioni positive, ne sviluppi in maniera coerente i suoi principi autonomistici compatibilmente con le esigenze della politica di consolidamento fiscale in atto nel Paese.

Questo lavoro cerca di offrire qualche risposta a tale domanda ed è articolato in tre parti. Nella prima si svolge una breve disamina sull’impatto finanziario sulle amministrazioni locali delle misure di risanamento della finanza pubblica che si sono susseguite negli ultimi cinque anni con effetti molto significativi- particolarmente gravi nel campo degli investimenti pubblici locali-, da alcuni assimilati a quelli di un’economia di guerra (Ambrosiano, Balduzzi, Bordignon, 2016). È bene però cercare di fare chiarezza su questi aspetti- altrimenti definibili come la “contabilità dei tagli” - sui quali si è concentrato il dibattito tra i diversi livelli di governo, tralasciando quello sugli aspetti strutturali del federalismo fiscale nel nostro Paese. La seconda parte descrive lo stato di attuazione della l. n. 42/09 alla fine del 2015, concentrandosi sui tre aspetti ritenuti fondamentali in un precedente documento del Centro Studi sul Federalismo (Centro Studi sul Federalismo, 2014)⁷: a) l’autonomia tributaria delle amministrazioni regionali e comunali, per quello che concerne soprattutto l’imposizione immobiliare a livello comunale; b) il sistema dei trasferimenti tra livelli di governo; c) gli strumenti e le modalità di coordinamento della finanza pubblica in un sistema multilivello. Come allora, lo stato di incertezza istituzionale per le Province e Città metropolitane, nonché le specificità delle Regioni a Statuto speciale hanno suggerito di concentrarsi solo su Regioni a statuto ordinario e Comuni. Nella terza parte, infine, vengono svolte alcune riflessioni conclusive alla luce dell’analisi svolta.

1. L’impatto della politica di consolidamento fiscale sui bilanci delle amministrazioni locali (2010-2015)

Nel documento del Centro Studi sul Federalismo “Italia 2014: proposte per un federalismo possibile” (Centro Studi sul Federalismo, 2014) si sottolineava come il processo di decentramento politico-fiscale avviato nel paese dal 2009 con la L. n.42/09 fosse avvenuto in un contesto di grave crisi economico-finanziaria che ne aveva reso sempre più difficile la realizzazione. La legislazione “emergenziale” del periodo 2010-2013 aveva infatti ridotto significativamente le risorse disponibili per i governi territoriali, sia a monte (trasferimenti), sia a valle (vincoli al Patto di Stabilità Interno).

Gli ultimi due anni (2014-2015) hanno ulteriormente peggiorato il quadro finanziario dei governi subnazionali. La Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2015, p. VII) ha evidenziato la rilevanza che ha raggiunto l’impatto delle manovre di finanza pubblica che si sono susseguite negli anni: la riduzione dell’indebitamento netto dovuta all’effetto cumulato delle

⁷ In particolare, nella Parte seconda del documento riferita all’attuazione del federalismo fiscale in Italia.

manovre finanziarie poste a carico delle autonomie territoriali tra il 2008 e il 2015 è stata pari a circa 40 miliardi (pari al 2,4% del Pil). Di questi, 11 miliardi sono effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per le Regioni ed circa 5 miliardi su quello degli enti locali; la riduzione netta di risorse ha invece impattato per 11,5 miliardi per le Regioni e per 13,5 miliardi per gli enti locali (Tabella 2). Va ricordato che, comunque, il taglio di risorse è una misura più drastica degli inasprimenti del patto che in parte hanno rappresentato un accantonamento di risorse per le quali si poteva sperare in successivi smobilizzi.

Le cifre sono imponenti e rappresentano l'evidenza contabile di come l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e di una riforma complessa come quella delineata dalla L. n. 42/09 sia avvenuta in un contesto non favorevole senza la possibilità di disporre di risorse aggiuntive che ne avrebbero potuto facilitare l'attuazione. Certamente, il problema della restrizione delle risorse per le amministrazioni locali si è manifestato anche in numerosi altri Paesi europei, ma in dimensioni più limitate e non nel bel mezzo di una riforma delle relazioni finanziarie intergovernative così vasta e complessa (Ahrend, R., M. Curto-Grau and C. Vammalle, 2013).

Gli effetti sugli andamenti di entrate e spese dei governi territoriali articolati nelle loro componenti principali sono evidenziati nella Tabella 1. L'evoluzione della finanza decentrata a partire dalla riforma costituzionale mostra una netta cesura tra il 2009 e il 2010 in quanto a partire da allora sino al 2014 l'andamento medio di entrate e spese delle amministrazioni locali risulta negativo per tutti suoi comparti, ad eccezione degli Enti sanitari, a differenza di quanto avviene per Amministrazioni centrali e Enti di previdenza, a seguito delle numerose manovre richiamate in precedenza. Va notato come nel periodo precedente (2002-2009) le amministrazioni locali avessero invece mostrato tassi medi di incremento sempre positivi e superiori a quelli delle amministrazioni centrali, ad eccezione dei Comuni.

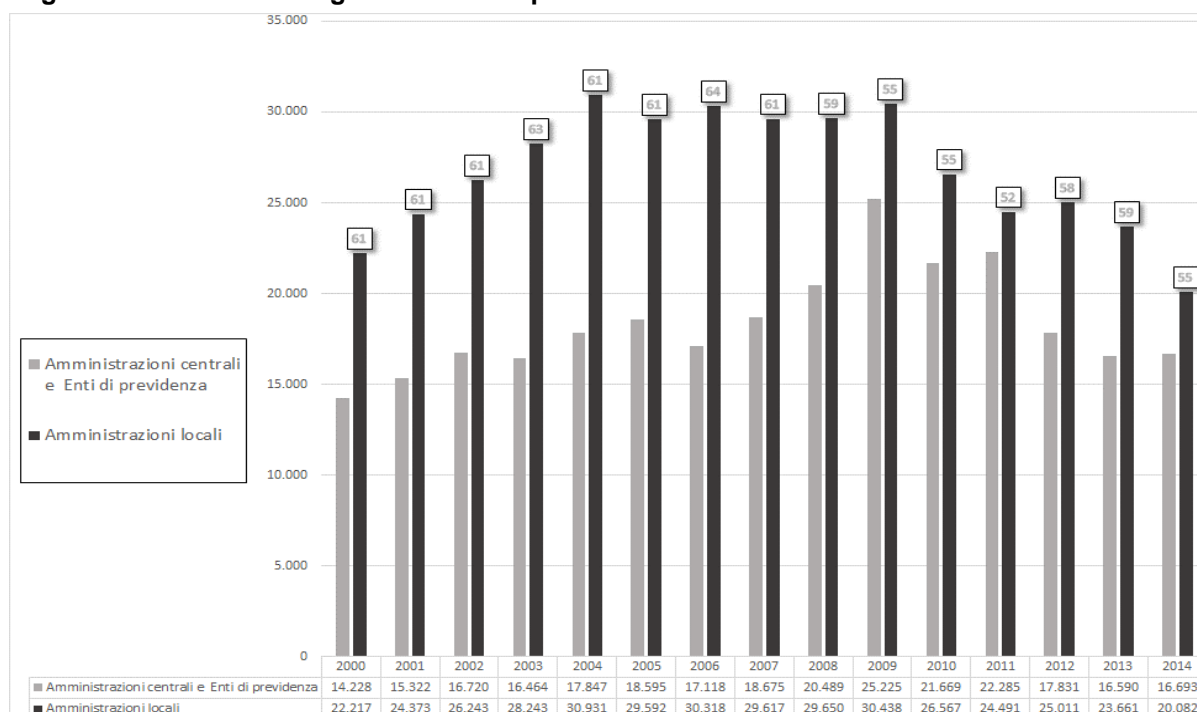
Tabella 1 - Tassi di crescita medi geometrici delle spese e delle entrate totali dei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche nei periodi 2002-2009 e 2009-2014

Comparti	Spese		Entrate	
	2002-2009	2009-2014	2002-2009	2009-2014
Amministrazioni centrali	3,31	1,47	2,79	1,17
Enti di previdenza	4,65	2,39	4,35	2,40
Amministrazioni locali	4,11	-0,64	4,00	-0,24
Regioni	4,53	-0,14	4,73	-0,30
Enti sanitari	4,89	0,13	4,44	0,91
Province	4,82	-6,10	4,50	-3,24
Comuni	2,13	-0,14	2,73	-0,06

Fonte: Istat, 2015. Conti delle Amministrazioni Pubbliche sulla base della nuova metodologia SEC2010. Medie geometriche di incremento.

Analizzando in maniera disaggregata tali andamenti emerge anche un fenomeno evidenziato spesso nel dibattito corrente, ovvero la drastica riduzione degli investimenti pubblici locali (Figura 1) a partire dal 2009 (anno in cui si raggiunge il picco degli investimenti pubblici nel primo decennio del secolo) che hanno sempre rappresentato la maggiore quota degli investimenti pubblici totali (anche se in diminuzione negli ultimi anni), e le conseguenti ripercussioni negative sull'economia a causa della loro pro-ciclicità. Si possono poi prevedere ulteriori effetti negativi che su questi avrà il fiscal compact se applicato rigidamente dal 2017 senza un minimo di gradualità dopo l'allentamento previsto nel 2016. Il problema principale in questo caso risulta come coordinare la politica di investimenti tra livelli di governo e nello stesso tempo garantire la c.d. perequazione infrastrutturale prevista dalla L. n. 42/09, sinora rimasta inattuata. Non va infatti sottaciuto che esiste sempre il rischio di una eccessiva dispersione degli investimenti locali nonché la possibilità che questi, una volta effettuati, non siano sostenibili in termini gestionali.

Figura 1 - Andamento degli investimenti pubblici centrali e locali. 2000-2014



Fonte: Istat, 2015. Conti delle Amministrazioni Pubbliche sulla base della nuova metodologia SEC2010. Il valore nei riquadri sopra le barre rappresenta la percentuale degli investimenti delle Amministrazioni locali sul totale degli investimenti pubblici. Valori in basso in milioni di euro.

È bene infine richiamare per esteso l'insieme dei provvedimenti che si sono susseguiti negli ultimi anni con un dettaglio sugli effetti delle manovre sulle amministrazioni territoriali. Si è già ricordato come l'effetto cumulato nel 2015 fosse pari a circa 40 miliardi di euro. La lettura della tabella 2, con l'elenco delle misure distinte per enti di riferimento offre uno spaccato dell'ampiezza, complessità e instabilità delle scelte che si sono susseguite negli anni rispetto ai diversi comparti delle Amministrazioni locali contravvenendo a quelli che sono invece le regole classiche prescritte dalla teoria del federalismo fiscale: certezza, stabilità e prevedibilità delle risorse per i governi decentrati, alle quali sarebbero da aggiungere una maggiore trasparenza e comprensibilità dei meccanismi allocativi che le regolano anche per il cittadino comune.

In secondo luogo, emerge spontanea la domanda su quali criteri si siano utilizzati o si dovrebbero utilizzare per la ripartizione del peso delle manovre tra i diversi comparti delle amministrazioni pubbliche in maniera trasparente e condivisa. Non è un caso che l'unica richiesta per approfondire questi aspetti ovvero di "procedere all'attività istruttoria per la definitiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle recenti manovre di finanza pubblica" (Copaff, 2014, p.1) sia stata fatta alla Copaff⁸ da parte di un importante organismo di coordinamento della finanza pubblica istituito dalla L. n.42/09, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, che però dopo essersi insediato il 10 ottobre 2013 non ha più svolto alcun ruolo significativo perlomeno fino alla fine del 2015. Sedi come quella sarebbero invece state quanto mai utili per offrire analisi e dati condivisi al fine di definire in maniera trasparente la ripartizione del peso delle manovre tra i diversi livelli di governo.

Sinora ha così prevalso maggiormente la contrattazione politica all'interno e al di fuori delle Conferenze senza l'individuazione preventiva di criteri oggettivi. Nell'analisi preliminare svolta dalla Copaff non emergevano indicazioni precise circa i criteri da utilizzare ma si metteva in luce l'effetto cumulato dei provvedimenti sulla spesa primaria dei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche. Ad esempio, come criterio comparativo si utilizzavano gli andamenti delle spesa complessiva dei tre sottosettori delle Amministrazioni Centrali (AC), Amministrazioni Locali (AL), e Enti Previdenziali (EP) nonché dei sotto comparti delle, Regioni, enti locali e enti sanitari locali insieme alle percentuali di riduzione della spesa primaria di tali comparti a causa degli effetti cumulati dei provvedimenti tra il 2009 e il 2012. Il quadro che ne emerge (Tab. 2) offre importanti spunti di riflessione. Innanzitutto, la scelta di considerare la spesa primaria, ovvero al netto degli interessi sul debito pubblico, per più del 90 per cento imputabili alle Amministrazioni centrali, che appare condivisibile.

⁸ La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) era prevista dall'art. 4 della L. n. 42 del 2009 come sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie in materia di federalismo fiscale, con il compito di promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi tra i quali proprio analisi "oggettive" sull'impatto delle manovre e sulla ripartizione degli oneri del consolidamento fiscale tra i livelli di governo. Essa ha operato a partire dal 2009 presso il Ministero dell'economia e delle finanze offrendo un supporto significativo all'attività di coordinamento della finanza pubblica ma è stata soppressa a partire dal 1 gennaio 2016 e le sue (rilevanti) funzioni trasferite genericamente ai competenti uffici della Conferenza unificata (art.1 cc. 29-34 L. n. 208/2015). In suo luogo, ma solo per la determinazione dei fabbisogni standard, è stata istituita una Commissione tecnica per i fabbisogni standard composta da undici componenti. Si veda anche la seconda parte di questo contributo.

Tabella 2. Contributo finanziario richiesto agli enti territoriali attraverso riduzione dei trasferimenti e inasprimento dei vincoli del Patto interno di stabilità sino alla legge di stabilità 2015 inclusa (dati in mln euro)

	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
COMUNI							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	4160	4160	4160	4160	4160	4160
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	2500	2500	2500	2500	2500	2500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	2000	2000	2000	2000	2000	2000
D.L. 201/2011, art. 28, co. 7	Taglio risorse	1450	1450	1450	1450	1450	1450
D.L. 95/2012, art. 16, co. 6	Taglio risorse	2000	2000	2100	2100	2100	2100
L. 228/2012, art. 1, co. 119	Taglio risorse	250	500	500	500	500	500
D.L. 35/2013, art. 1, co. 1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-3832					
D.L. n. 120/2013	Obiettivo PSI	380					
L. 147/2013, art. 1, co. 429 e 534	Obiettivo PSI				275	275	
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-850				
D.L. 66/2014, art. 47, co. 8	Taglio risorse		376	563	563	563	563
D.L. 66/2014, art. 48, co. 1 (interventi edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-122	-122			
D.L. 133/2014, art. 4, co. 3; investimenti opere segnalate	Alleggerimento Obiettivo PSI		-250				
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-73	-34			
L. 190/2014, art. 1, co. 435	Taglio risorse (comprese città metropolitane)			1200	1200	1200	1200
L. 190/2014, art. 1, co. 489	Alleggerimento Obiettivo PSI			-2,65			
Totale manovre Comuni		8908	11891	11667	14748	14748	14473
<i>di cui: Riduzione nette di risorse</i>		<i>6200</i>	<i>6826</i>	<i>8313</i>	<i>8313</i>	<i>8313</i>	<i>8313</i>
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		<i>2708</i>	<i>4865</i>	<i>3354</i>	<i>6435</i>	<i>6435</i>	<i>6160</i>
PROVINCE							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	980	980	980	980	980	980
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	500	500	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 6, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	800	800	800	800	800	800
D.L. 201/2011, art. 28, co. 8	Taglio risorse	415	415	415	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16, co. 7	Taglio risorse	1000	1000	1050	1050	1050	1050
L. 228/2012, art. 1, co. 121	Taglio risorse	200	200	200	200	200	200
D.L. 35/2013, ad. 1, co. 1 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1168					
D.L. n. 120/2013	Obiettivo PSI	70					
L. 147/2013, art. 1, co. 429e 534	Obiettivo PSI				69	69	
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI		-150				
D.L. 66/2014, art. 47, co. 1	Taglio risorse (comprese città metropolitane)		444,5	577	586	586	586
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-10	-6			
L. 190/2014, art. 1, co. 418	Taglio risorse (comprese città metropolitane)			1000	2000	3000	3000
L. 190/2014, art. 1, co. 467 (spese di edilizia scolastica)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-50	-50		
L. 190/2014, art. 1, co. 489	Alleggerimento Obiettivo PSI			-239			
Totale manovre Province		2797	4180	5227	6550	7600	7531

<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		2115	2560	3742	4751	5751	5751
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		682	1620	1485	1799	1849	1780
	Intervento	2013	2014	2015	2016	2017	2018
REGIONI A STATUTO ORDINARIO							
D.L. n. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	2440	2440	2440	2440	2440	2440
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse	4500	4500	4500	4500	4500	4500
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	1600	1600	1600	1600	1600	1600
D.L. 201/2011, art. 3, co. 1 e D.L. 35/2013, ad. 2, co. 7 Cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari	Alleggerimento obiettivo PSI	-1292	-717				
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	1000	1000	1050	1050	1050	1050
L. 228/2012, ad. 1, co.117-118	Obiettivo PSI	1000	1000	1000	1000	1000	1000
D.L. 35/2013, ad. 1, co. 7 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-1065					
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 522	Obiettivo PSI, incluso taglio risorse di 560 mln per il 2014		700	941	941	941	941
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6	Taglio risorse, da includere in obiettivo PSI		500	750	750	750	750
D.L. 133/2014, art. 4, co. 6 (pagamento debiti c/capitale)	Alleggerimento Obiettivo PSI		-92	-60			
L. 190/2014, art. 1, co. 398	Taglio risorse			3452	3452	3452	3452
L. 190/2014, art. 1, co. 468 (Esclusione cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari)	Alleggerimento Obiettivo PSI			-700			
Totale manovre Regioni a Statuto ordinario		8183	10931	14973	15733	15733	15733
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		5500	6000	9752	9752	9752	9752
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		2683	4931	5221	5981	5981	5981
TERRITORI A STATUTO SPECIALE (ESCLUSI ENTI LOCALI DI SICILIA E SARDEGNA)							
D.L. 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	1620	1620	1620	1620	1620	1620
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1	Obiettivo PSI	1000	1000	1000	1000	1000	1000
D.L. 98/2011, art. 20, co. 5, e D.L. 138/2011	Obiettivo PSI	2000	2000	2000	2000	2000	2000
D.L. 201/2011, art. 3, co. 1 e D.L. 35/2013, art. 2, co. 7 Cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari (*)	Alleggerimento obiettivo PSI	-508	-282				
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse	1200	1500	1575	1575	1575	1575
L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI	500	500	500	500	500	500
D.L. 35/2013, art. 1, co. 7 (debiti PA)	Alleggerimento Obiettivo PSI	-272					
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 526	Obiettivo PSI, incluso taglio risorse di 240 mln per il 2014		300	403	403	403	403
D.L. 66/2014, art. 46, co. 6	Taglio risorse, da includere in obiettivo PSI		200	300	300	300	300
L. 190/2014, art. 1, co. 400	Obiettivo PSI			467	467	467	513
Totale manovre Territori a Statuto Speciale		5540	6838	7865	7865	7865	7911
<i>di cui: Riduzione netta di risorse</i>		1200	1700	1875	1875	1875	1875
<i>Inasprimento obiettivo PSI</i>		4340	5138	5990	5990	5990	6036

Fonte: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015.

Tabella 3 - Distribuzione della spesa primaria delle amministrazioni pubbliche nel 2012 e degli effetti della manovre 2008-2012 cumulate per comparto. Incidenza degli effetti sulla spesa primaria per comparto e suo numero indice rispetto al totale.

Comparti	Spesa primaria	Composizione	Effetti manovre	Incidenza % su spesa	N.I. Incidenza	Incidenza proporzionale	Differenza
Spesa primaria AC	172279	24,1	-20981	-12,18	162	-12947	-8034
°Stato	157112	22	-20981	-13,35	178	-11819	-9162
Spesa primaria EP	312369	43,7	-5048	-1,62	22	-23477	18429
Spesa primaria AL	230434	32,2	-27695	-12,02	160	-17299	-10396
°Regioni	32097	4,5	-12342	-38,45	512	-2418	-9924
°Province	10333	1,4	-2876	-27,83	370	-752	-2124
°Comuni	58752	8,2	-8406	-14,31	190	-4405	-4001
°Enti sanitari locali	110357	15,4	-4126	-3,74	50	-8273	4147
°Regioni e enti san. loc.	142454	19,9	-16468	-11,56	154	-10703	-5765
Spesa primaria AP	715082	100	-53724	-7,51	100	-53724	0

Fonte: Copaff, 2014 e ns. elaborazioni. Valori in milioni di euro. AC: Amministrazioni centrali; EP: Enti previdenziali; AL: Amministrazioni locali; AP: Amministrazioni pubbliche.

La spesa per gli interessi non ha infatti natura discrezionale, è legata alle politiche di bilancio del passato ed è in gran parte collegata a fattori internazionali che condizionano le politiche nazionali di risanamento della finanza pubblica. Nello stesso tempo, non pare plausibile, almeno nell'attuale contesto istituzionale del nostro Paese, pensare ad una "regionalizzazione" del debito pubblico nazionale comprensiva dell'onere per interessi a meno di non pensare a ipotesi di federalismo estremo, ai limiti della separazione.

In secondo luogo, la distribuzione dell'incidenza percentuale degli effetti della manovra sulla spesa primaria per comparto fa emergere una distribuzione dei "sacrifici" non proporzionale alla distribuzione della spesa primaria tra i vari comparti, con le Regioni e le Province che appaiono le maggiori contributrici in termini relativi, rapportando in numero indice l'incidenza di comparto a quella media (-7,51 per cento). Ovviamente, una distribuzione proporzionale avrebbe visto colpiti soprattutto il comparto degli enti di previdenza e quello degli enti sanitari locali con un riequilibrio soprattutto a favore di Regioni e Comuni. In effetti, il criterio della proporzionalità rispetto alla distribuzione della spesa tra comparti potrebbe candidarsi come principale parametro a cui fare riferimento nelle scelte di consolidamento fiscale e ad esso hanno fatto spesso riferimento i rappresentanti di Regioni ed enti locali per contrapporsi alle scelte delle varie leggi di stabilità⁹ che indubbiamente, sotto quel profilo, penalizzavano alcuni comparti del sistema autonomistico.

⁹ Si veda, ad esempio, la dichiarazione dell'allora Presidente della Conferenza delle Regioni Vasco Errani subito dopo la pubblicazione del Rapporto della Copaff: "Come sapete è importante il fatto che si possa condividere tra i diversi livelli istituzionali una lettura su ciò che è accaduto in questi anni. Da questa prima lettura, che dobbiamo ancora approfondire, però emerge un dato eclatante, che abbiamo sempre sottolineato e oggi emerge in una lettura comune con lo Stato centrale, che le autonomie locali e le Regioni sono i comparti che più hanno dato alla riduzione della spesa e tra esse in primo luogo le Regioni come noi sosteniamo da diversi anni. Di qui bisogna partire per approfondire, e lo faremo, e anche per impostare le politiche e le manovre dei prossimi

L'ANCI e l'IFEL nell'occasione della presentazione del Rapporto in una riunione della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica¹⁰ hanno anche prodotto un documento nel quale si contestavano alcune cifre e scelte metodologiche delle stime Copaff (ANCI-IFEL, 2014). Successivamente, la riflessione su la problematica di come si possono gestire efficacemente e in maniera trasparente le politiche di consolidamento fiscale in un contesto di governance multilivello si è arenata nelle secche di una contrattazione continua in cui le decisioni finali formalizzate in intese interistituzionali sono di fatto legate al peso politico dei diversi livelli di governo e delle loro associazioni.

In realtà, quella prima riflessione aveva fatto emergere una serie di questioni politico istituzionali e tecnico-metodologiche che restano ancora aperte e che sarebbe bene riproporre negli organismi che saranno deputati al coordinamento della finanza pubblica:

- i. la prima, che dovrà anche essere considerata a partire dal 2016 con il superamento del patto di stabilità in direzione del pareggio di bilancio, è relativa all'articolazione dei comparti. Vi sono infatti due opzioni possibili rispetto alla distribuzione presentata nella tabella 3. In primo luogo, Regioni ed enti sanitari locali devono essere analizzati separatamente o in maniera aggregata? Chiaramente il contributo positivo delle Regioni si ridurrebbe nettamente se considerate insieme al comparto sanitario. In secondo luogo, Amministrazioni centrali e Enti di previdenza possono essere considerati insieme? Anche in questo caso il contributo positivo delle Amministrazioni centrali si ridurrebbe nettamente qualora consolidate con gli Enti di previdenza. Si tratta di scelte eminentemente politiche. Nel caso della sanità occorre capire se la tendenza ad una sua regolamentazione autonoma legata ai Patti per la salute e ormai separata dall'ordinamento del resto della finanza regionale sia irreversibile. O meglio, se la rilevanza politico-sociale di questo comparto ne renda necessaria una gestione separata indipendentemente dai rapporti centro periferia. Ugualmente, considerando che vi è poca concorrenza possibile fra la spesa delle amministrazioni locali e quella previdenziale, basata su erogazioni monetarie legate a sistemi pensionistici nazionali da un certo punto di vista sarebbe più opportuno considerare il settore degli enti previdenziali insieme a quello delle amministrazioni centrali¹¹.
- ii. Esiste un problema di verifica del raggiungimento degli obiettivi a consuntivo. I dati presentati in precedenza sono tratti da prospetti riepilogativi degli effetti finanziari delle manovre che sono di tipo previsionale. Occorrerebbe disporre anche di dati consuntivi per verificare in che misura gli obiettivi sono stati raggiunti in ogni comparto della Pubblica Amministrazione. Le analisi svolte dalla Corte dei Conti hanno comunque sinora evidenziato un rispetto di massima degli obiettivi previsti.
- iii. Vi è una questione legata ai meccanismi della finanza di trasferimento qualora gli effetti della manovra vengano imputati all'ente che trasferisce le risorse e non al destinatario

anni” (Dichiarazione al termine della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica del 13 febbraio 2014).

¹⁰ Riunione del 13 Febbraio 2014, che risulta l'ultima tenuta sino alla fine del 2015.

¹¹ Anche se va ricordata la peculiarità degli enti previdenziali “*che, per loro natura, non appartengono né al governo centrale né ai governi periferici*” (Giarda, 2011, p. 40).

finale. Un caso rilevante è rappresentato dal Trasporto pubblico locale dove la riduzione dei trasferimenti statali settoriali viene imputata alle Regioni e non ai destinatari finali (Comuni e Aziende).

- iv. Vi è un problema di confrontabilità tra i dati Istat dei conti delle Pubbliche Amministrazioni che utilizzavano la metodologia SEC95, ora SEC2010, e quelli relativi alle manovre sia per quanto riguarda gli anni di riferimento che i criteri di classificazione.
- v. Occorre sempre tenere presente che la spesa degli enti locali di tre Regioni a statuto speciale (valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) è regolata dalle medesime.

Tutti questi problemi si ritroveranno in qualche misura anche con la nuova disciplina del pareggio di bilancio a partire dal 2016. Essa imporrà probabilmente (e auspicabilmente) di ragionare in termini di ripartizione preventiva del saldo tra i diversi settori della Amministrazione pubblica garantendo una sostanziale omogeneizzazione della contabilità utilizzata in sede europea con quella degli enti territoriali. Ciò a sua volta è legato ad una applicazione rigorosa delle nuove regole contabili e probabilmente a qualche revisione della L. 243/02. La legge di stabilità per il 2016 rinvia di fatto il problema anche se apre alcuni spiragli positivi rispetto ai quali occorrerebbe introdurre alcuni ulteriori aggiustamenti già proposti in altra sede (Rizzo, 2016).

2. L'incerta attuazione del federalismo fiscale (l.42/09): i cantieri in corso

La delega prevista dalla L.42/09 è formalmente scaduta lasciando "in mezzo al guado" la riforma, con ormai una convinzione diffusa circa l'impossibilità di una sua attuazione. "*Che fine ha fatto il federalismo fiscale?*" è il titolo preferito di numerosi convegni, pamphlets e articoli che ormai vedono questa riforma come una delle tante "incompiute" del nostro Paese. Una completa ricognizione dello stato di attuazione della legge è contenuta nella già citata Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, alla quale possiamo rimandare per una verifica di dettaglio (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015). In questa sede è sufficiente richiamare gli elementi principali anche sulla base della successiva evoluzione sino alla fine del 2015. Nella Tavola 1 si può notare come i principali decreti delegati prevedessero una grande quantità di provvedimenti attuativi, solo parzialmente emanati. Ciò probabilmente è dovuto all'indubbia complessità di questa legge, ma in buona parte alle esigenze strutturali di consolidamento della finanza pubblica richiamate in precedenza che hanno imposto scelte legate all'emergenza.

Il punto di svolta a livello legislativo è probabilmente rappresentato dalla L. n. 122/2010, la c.d. manovra estiva del Governo Berlusconi, che ridusse i trasferimenti statali alle Regioni per 4 miliardi nel 2010 e per 4,5 miliardi nel 2011 (Antonini, 2014). Nello stesso tempo la legge però prevedeva (art.14., c.2) che non si sarebbe tenuto conto di tale taglio nel calcolo per la fiscalizzazione dei trasferimenti attraverso l'addizionale Irpef prevista dalla L.n.42/09. Questo avrebbe però significato che l'attuazione della l. n.42/09 non sarebbe più stata a saldo zero per la finanza pubblica come previsto dalla stessa legge. La riduzione è di fatto

divenuta strutturale con evidenti conseguenze negative sulla finanza regionale. Nel complesso, l'evoluzione normativa non ha certo consentito di garantire alla nostra finanza decentrata il rispetto dei principi di stabilità, certezza e prevedibilità che sono considerati gli elementi cardine di un buon sistema di federalismo fiscale.

Tavola 1 - Lo stato di attuazione dei principali decreti delegati della l. 42/09 (30 Aprile 2015)

Principali Decreti delegati attuativi	Numero disposizioni nei diversi articoli che prevedono ulteriori atti amministrativi	Atti di vario tipo emanati
Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 8, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio" (c.d. Federalismo demaniale)	18 disposizioni che prevedono ulteriori atti (decreti ministeriali, del Presidente del Consiglio, accordi tra livelli di governo, provvedimenti dirigenziali, circolari)	3 circolari Agenzia del demanio. Interventute modifiche legislative
Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"	5 disposizioni che prevedono ulteriori atti (Note tecniche e questionari SoSe, Decreti Presidente del Consiglio, Pareri Decreti MEF)	8 decreti del Direttore delle finanze Altre modifiche legislative
Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 "Ordinamento transitorio di Roma capitale"	2 disposizioni che prevedono ulteriori atti	1 pubblicazione Statuto in G.U.
Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"	15 disposizioni che prevedono ulteriori atti	12 provvedimenti di vario tipo (Decreti ministeriali, del PdCM), alcuni successivamente abrogati
Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"	31 disposizioni che prevedono ulteriori atti	8 provvedimenti di vario tipo (Decreti ministeriali, del PdCM, Intesa Conferenza Stato Regioni)
Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art.16 della legge 5 maggio 2009, n.42"	Non previste specifiche disposizioni attuative	Non previste specifiche disposizioni attuative
Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126) "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42."	31 disposizioni che prevedono ulteriori atti	12 provvedimenti di vario tipo (Decreti ministeriali, del PdCM)
Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2,17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42"	8 disposizioni che prevedono ulteriori atti	1 provvedimento ministeriale (decreto)
Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale."	5 disposizioni che prevedono ulteriori atti	nessuno

Fonte: ns. rielaborazione dati Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015.

In questa sede ci limitiamo a rivisitare le indicazioni del documento CSF 2014 in merito all'attuazione del federalismo fiscale sulla base di questa evoluzione politico- istituzionale. Esse erano riferite ad alcuni elementi cruciali della architettura del federalismo fiscale delineata dalla L. n. 42/09: l'autonomia tributaria regionale e locale, il sistema dei

trasferimenti e la perequazione, il coordinamento della finanza pubblica (al cui interno venivano ricondotti il Patto interno di stabilità e l'attuazione del principio del pareggio di bilancio) e le istituzioni della cooperazione, ovvero il sistema di governance multilivello. Si tratta di elementi strutturali che risultano però ancora in buona parte inattuati rendendo sempre più complessa la definizione di un disegno organico e coerente del nuovo sistema di federalismo fiscale. Più, però, se ne ritarda la definizione più si rende sempre meno credibile l'attuazione del forse troppo ambizioso disegno originario, come pare emerga anche dalle valutazioni dei principali attori¹². Inoltre, alcuni aspetti della riforma costituzionale in corso di approvazione—in particolare il coordinamento della finanza pubblica che diventerebbe funzione esclusiva statale—, potrebbero introdurre innovazioni di contesto sostanziali con una riduzione degli spazi di autonomia finanziaria locale, pur introducendo un Senato rappresentativo delle autonomie regionali e locali.

2.1. Un nuovo fisco regionale e locale

Elemento centrale della riforma introdotta con la L. n.42/09 era la definizione di un assetto stabile e certo dell'autonomia tributaria regionale e locale che non consentisse più il ritorno ad un sistema prevalente di finanza derivata come era avvenuto tra l'inizio degli anni '70 e la metà degli anni '90. In realtà, l'impatto della crisi sulla finanza decentrata richiamato nel precedente paragrafo attraverso la legislazione emergenziale ha introdotto nel sistema una serie di modifiche disorganiche che non hanno rispettato i principi della riforma. Addirittura, al di là delle giustificazioni riconducibili alla crisi c'è da chiedersi se non vi sia una sorta di tipicità del sistema di relazioni finanziarie tra i livelli di governo in Italia che lo caratterizza per una certa quale ritrosia dei governi subnazionali ad assumersi pienamente la responsabilità fiscale (Brosio, Piperno, 2013).

Cominciamo dall'assetto dei tributi regionali. La “fiscalizzazione” dei trasferimenti statali prevista nel decreto legislativo n. 68/2011, nel caso dei trasferimenti a favore delle Regioni non si è mai realizzata. Il taglio dei trasferimenti avvenuto negli ultimi anni ne ha di fatto reso impossibile l'attuazione attraverso la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all' IRPEF, a fronte di una equivalente riduzione delle aliquote statali (la fiscalizzazione), garantendo un gettito equivalente ai trasferimenti cancellati. Lo stesso è avvenuto per la compartecipazione al gettito IVA che insieme a IRAP e addizionale IRPEF standardizzate avrebbe dovuto garantire il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni insieme a un complesso sistema trasferimenti perequativi. In questo quadro anche l'introduzione di altre misure come l'allargamento degli spazi di autonomia regionale nella determinazione della base imponibile per l'addizionale Irpef sono state rinviate. Peraltro, non bisogna dimenticare che la fiscalizzazione è comunque un processo che resta basato su trasferimenti il cui gettito è territorialmente determinato ma sul

¹² Basti ascoltare numerosi interventi nel seminario “Federalismo fiscale: a che punto siamo” organizzato dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che si è tenuto a Roma il 9 Luglio 2015. Si può fare riferimento a:
http://www.dailymotion.com/video/x2xkgta_roma-federalismo-fiscale-a-che-punto-siamo-09-07-15_news

quale i governi territoriali non possono determinare base imponibile ed aliquote e quindi vengono considerati come entrate tributarie solo parzialmente autonome¹³.

La mancata attuazione del federalismo fiscale sul fronte dei tributi regionali basati sulla fiscalizzazione è andata poi di pari passo con numerosi interventi del governo centrale sull'IRAP, che resta il principale tributo proprio propria derivato delle Regioni, che ne hanno comportato una significativa riduzione di gettito solo parzialmente compensata. Come noto, con la legge di stabilità 2015 è stata stabilita deducibilità integrale dalla base imponibile del costo del lavoro a tempo indeterminato, una proposta da tempo sul tavolo. Pare evidente la riduzione dell'autonomia tributaria regionale non sostituita da altre fonti autonome ma solo parzialmente da trasferimenti statali.

Per quello che concerne invece il sistema tributario dei Comuni negli ultimi anni "limitati sono stati invece gli interventi sulla struttura dei tributi propri (al di là dei cambiamenti di nome) e gli ampliamenti dei margini di autonomia effettivamente riconosciuti agli enti locali" (Zanardi, 2015). In realtà ciò è avvenuto in un contesto in cui "negli scorsi due decenni si è assistito, tanto a livello internazionale quanto a livello italiano, ad un processo di revisione e riforma nell'attribuzione di fonti di entrata propria tra diversi livelli di governo (statale, regionale, locale in senso stretto) che si può legittimamente definire piuttosto confuso, talvolta contraddittorio, o in alcune circostanze addirittura schizofrenico" (Revelli, 2016).

Non è questa la sede per ripercorrere le tappe dell'evoluzione dell'imposta sugli immobili dal 2008 ad oggi con il "pendolo" che si è avuto sulla componente relativa alla prima casa di abitazione prima abolita poi reintrodotta, poi di nuovo abolita (anche se di fatto solo formalmente) e di nuovo introdotta per essere nuovamente abolita nel 2016. Tra il 2011 e il 2014 si sono contati ben dieci interventi di modifica dell'IMU, che hanno generato confusione e sconcerto tra i contribuenti e le amministrazioni comunali¹⁴.

La recente (L. n.208/2016, legge di stabilità, cc.14 e 708), eliminazione dell'imposizione patrimoniale sulla prima casa (Tasi)-oltre che l'IMU sui terreni agricoli e sui macchinari imbullonati- che rappresenta una componente significativa delle entrate tributarie comunali, si presta a valutazioni economiche di vario tipo. Sotto il profilo della teoria del federalismo fiscale l'imposta sugli immobili (comprese le prime case di abitazione) viene considerata la soluzione migliore per le amministrazioni locali, perché il valore delle abitazioni è legato alla fornitura dei servizi pubblici locali e l'imposta in buona parte non è esportabile su chi non ne usufruisce. In questa maniera si rispetta il principio del beneficio, ovvero sul legame tra imposta pagata e benefici tratti dai servizi pubblici locali, incentivando anche il comportamento responsabile degli amministratori locali sottoposti al vaglio del voto dei cittadini residenti e proprietari. Ciò poi corrisponde alla pratica dei paesi OCSE: in 25 su 34 dei paesi OCSE le imposte sulla proprietà immobiliare sono di pressoché esclusiva competenza locale.

¹³ Sulla difficoltà di distinguere tra trasferimenti e "fiscalizzazione" (compartecipazione al gettito tributario) si rinvia a Blöchliger, Nettley, 2015.

¹⁴ Si veda anche la audizione del 5 novembre 2015 del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Luca Antonini, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015d.

Sotto il profilo della politica economica, nell'attuale fase congiunturale l'evidenza empirica sinora emersa propende per considerare il possibile impatto della riduzione di tale imposta sulla crescita come marginale, così come quello sulla ripresa del mercato edilizio (occorrerebbe piuttosto rivedere l'imposizione sulle altre proprietà immobiliari) suggerendo piuttosto di ridurre altre imposte (come quelle sul reddito) con maggiore impatto. Anche le organizzazioni internazionali (UE, OCSE, FMI) ritengono più efficiente una riduzione dell'imposizione sul lavoro e sulle imprese.

Infine, sotto il profilo più generale delle relazioni intergovernative, l'abolizione comporta una riduzione per l'autonomia tributaria degli enti e quindi anche per la loro responsabilizzazione, che costituivano obiettivi prioritari della legge sul federalismo fiscale (l.42/09).

Se quindi da questi vari profili di analisi si trae un giudizio negativo sulla proposta essa è spiegabile solo con motivazioni legate alla sua popolarità politica in un Paese con l'80 per cento delle famiglie che vive in una casa di proprietà e almeno il 90 per cento dei contribuenti che sono proprietari (come era già avvenuto prima delle elezioni del 2008). Del resto, a causa della sua visibilità anche nella letteratura internazionale essa è definita "l'imposta odiata" (Cabral, Hoxby, 2015). Stupisce però che anche i Comuni l'abbiano accettata abbastanza supinamente, al di là della richiesta di prammatica di una mera compensazione per i mancati gettiti. Non essendo emerse fonti tributarie alternative, la legge di stabilità per il 2016 ha previsto la compensazione del mancato gettito con un aumento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) con tutti i costi di transazione che ciò comporterà per la valutazione precisa delle compensazioni a livello di singolo Comune (e già ci sono diverse avvisaglie). Essi sono ben presenti agli operatori del settore dopo l'esperienza dell'eliminazione dell'ICI sulla prima casa operata dal governo Berlusconi nel 2008 quando questa ha dato origine a un contenzioso tra Comuni e Ministero degli interni, rendendo necessario anche un intervento di validazione della Corte dei Conti con tutti i costi amministrativi che si possono immaginare. Non solo, ma i Comuni rinunciano probabilmente ad una entrata comunque dinamica in favore di un trasferimento che difficilmente in futuro sarà incrementato annualmente.

Certamente, questo non vuole dire che il sistema basato su Tasi e Imu non potesse subire dei correttivi anche per finalità redistributive (attualmente è eccessivamente regressivo) introducendo adeguate fasce di esenzione e/o rimodulando le aliquote. Così come la necessità di rendere più equo il sistema di imposizione immobiliare anche attraverso la revisione del catasto prevista dalla legge delega fiscale. A questo doveva servire la nuova Local tax prevista nel Programma nazionale di riforma 2015, che doveva unificare IMU e TASI e semplificare il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti, ma, purtroppo, a questo punto tutto sembra rinviato a un futuro imprecisato¹⁵.

Ciò rischia di stravolgere nuovamente il regime tributario sugli immobili, che pure necessitava di superare alcuni aspetti contraddittori, come ad esempio il presupposto della Tasi, che doveva essere una service tax mentre invece è stata di fatto implementata come

¹⁵ Sul problema della "local tax" rinviamo al contributo di Revelli, cit.

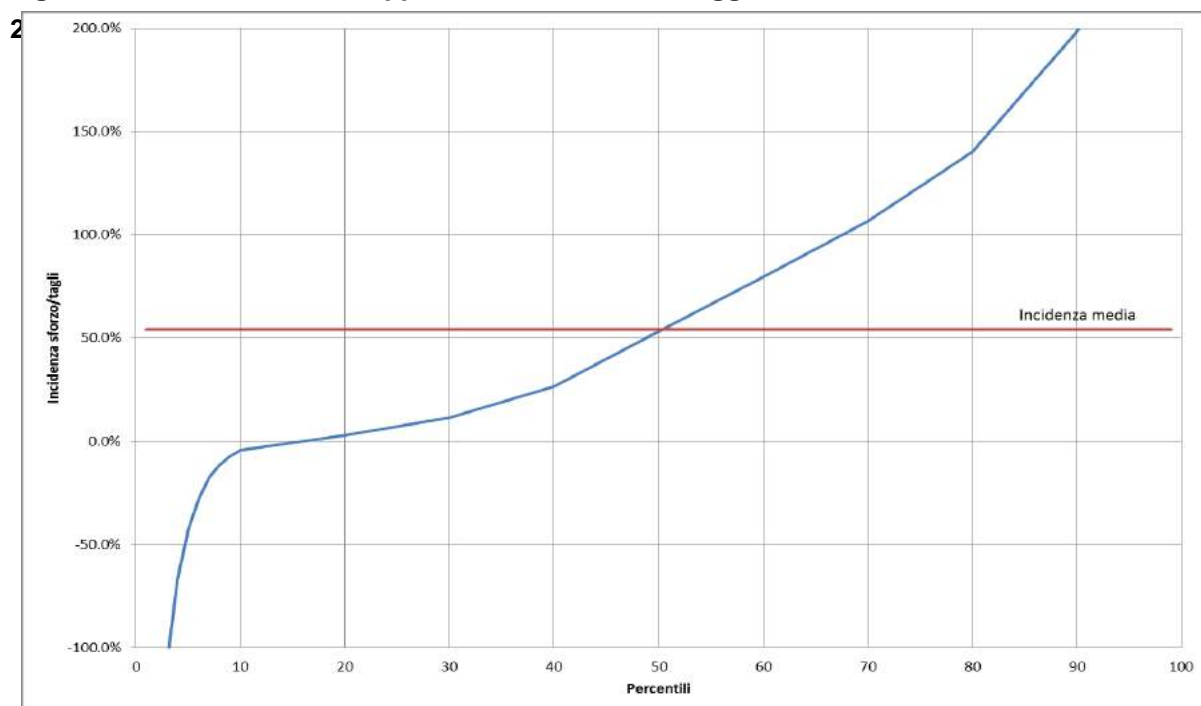
una imposta sulla proprietà (la base imponibile è la stessa dell'Imu e gli inquilini solo chiamati a contribuire in misura contenuta), e ha comportato effetti distributivi poco giustificabili rispetto all'Imu prima casa, avvantaggiando i decili più alti della distribuzione dei redditi; anche gli effetti distributivi tra proprietari di prime e seconde case da un lato, e famiglie e imprese dall'altro, dovrebbero essere attentamente valutati. È comunque indubitabile che non potrà esserci riforma del sistema impositivo sugli immobili senza la riforma dei valori catastali, recentemente riproposta e subito arenatasi (Revelli, cit.).

Va poi ricordato come l'originario disegno previsto dal D.Lgs. n. 23 del 2011 ha visto una sostanziale modifica introdotta dalla legge di stabilità 2014, che ha soppresso la devoluzione ai Comuni del gettito della fiscalità immobiliare legata all'imposizione indiretta dei trasferimenti immobiliari, ovvero dall'imposta di registro e bollo sugli atti di trasferimento di proprietà e di altri diritti reali su immobili, dalle imposte ipotecaria e catastale ad eccezione di quelle relative ad atti soggetti ad IVA, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie, nonché alla cedolare secca sugli affitti. Si tratta di un ulteriore esempio di come assetti appena definiti siano continuamente soggetti a repentini cambiamenti, che in questo caso hanno tra l'altro inciso su entrate facilmente "tracciabili" a livello territoriale, andando oltre quella ragionevole flessibilità che può comunque coniugarsi con una sostanziale stabilità di un sistema di relazioni finanziarie.

Per quanto concerne le altre due principali fonti di entrata autonoma di Regioni e Comuni, le addizionali IRPEF, questa hanno ormai raggiunto una dimensione ragguardevole e restano valide le perplessità che si erano già evidenziate nel precedente documento del CSF sull'eccessivo impatto redistributivo che poteva avere la gestione delle aliquote e delle detrazioni rispetto alle addizionali IRPEF a livello regionale e locale, anche se ancora non è stata introdotta la possibilità di detrazioni per carichi di famiglia e di incentivi per la sussidiarietà orizzontale.

Complessivamente, tra il 2010 e il 2014 la crescita delle entrate tributarie autonome degli enti territoriali è stata rilevante, non tale però da controbilanciare pienamente la riduzione di risorse evidenziata nel precedente paragrafo. Da ciò è derivata una critica da parte delle rappresentanze delle autonomie, specialmente dall'ANCI, in ragione del fatto che la scelta dell'aumento della pressione tributaria locale è stato considerato come frutto di scelte operate a livello centrale piuttosto che espressione dell'autonomia impositiva degli enti decentrati. Per i Comuni, non si può però sostenere che esista un legame automatico tra riduzione delle risorse dovuta alla legislazione di emergenza e aumento della pressione fiscale attraverso l'utilizzo delle proprie leve autonome. Considerando i singoli enti tra il 2010 e il 2013 l'Ufficio parlamentare del bilancio ha riscontrato un'ampia variabilità del rapporto sforzo fiscale/riduzione delle risorse (figura 2). Solo per circa 1/3 degli enti lo sforzo fiscale esercitato attraverso IMU e addizionale comunale sull'IRPEF ha superato le minori risorse, mentre per oltre la metà degli enti lo sforzo esercitato è risultato meno della metà della contrazione delle risorse. Vi è addirittura circa un 10% degli enti infine per i quali l'andamento dello sforzo fiscale è risultato in terreno negativo a fronte della variazione delle risorse.

Figura 2 - Distribuzione del rapporto tra sforzo fiscale aggiuntivo e riduzione di risorse- 2010-



Elaborazione Upb su dati Ministero dell' Interno e dell' Economia, in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015a.

A differenza dei Comuni, le Regioni non avevano risposto alla politica di consolidamento fiscale sino al 2013 con una maggiore pressione fiscale utilizzando i loro pur significativi margini di manovra su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, ad esclusione degli obblighi imposti alle Regioni sottoposte ai piani di rientro sanitario.

In una visione prospettica i margini di incremento della pressione fiscale locale risultavano ancora significativi per le tre principali fonti tributarie di Regioni e Comuni (IMU, addizionale Irpef e IRAP). Nel 2013 lo sforzo fiscale residuo medio ponderato con la base imponibile per l'IMU era pari al 71,22 per cento a fronte del 32,08 per cento per gli altri immobili; l'84 per cento dei Comuni nel 2014 aveva ancora la possibilità di effettuare uno sforzo fiscale aggiuntivo in termini di Irpef (solo il 17 per cento però completamente a disposizione). Nelle Regioni nel 2013 lo sforzo fiscale residuo per l'addizionale Irpef era pari al 38% (58 per cento per le Regioni non in piano di rientro), e ben il 72 per cento per l'IRAP.

Analisi compiute negli anni successivi hanno comunque evidenziato una dinamica più accentuata dello sforzo fiscale comunale, i cui margini residui paiono particolarmente ridotti nella amministrazioni più grandi e più povere, a testimonianza dell'ancora insufficiente politica perequativa. Risulta poi che diverse amministrazioni regionali hanno incrementato l'addizionale Irpef nel biennio 2014-2015, in parallelo agli effetti del normativa più recente che ha eliminato il costo del lavoro dalla base imponibile Irap nel 2015. A tutto ciò si aggiunge il nuovo, non rassicurante, blocco alla pressione tributaria locale imposto dalla

legge di stabilità per il 2016¹⁶. Queste riflessioni segnalano l'importanza di disporre in forma più aggiornata e continuativa di informazioni per rispondere alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

In conclusione, è emersa una evidente tensione tra obiettivi congiunturali della politica finanziaria ed esigenze strutturali di razionalizzazione del sistema fiscale, per il quale era stata comunque avviata una importante azione di riforma con l'approvazione della legge delega (L. n.23/2014, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita).

2.2 Il sistema dei trasferimenti e la perequazione

2.2.1. Le Regioni a statuto ordinario

La l. n.42/09 e il d.lgs. n.68/2011 avevano previsto che a partire dal 2013 i trasferimenti perequativi per le Regioni a statuto ordinario avrebbero garantito il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per alcune funzioni (sanità, assistenza, trasporti, istruzione) insieme a una serie di entrate proprie delle amministrazioni quantificate attraverso l'applicazione di un'aliquota standard. Per le funzioni non connesse a LEP il finanziamento perequativo si sarebbe basato solo sulle differenze di capacità fiscali. Il meccanismo previsto risulta ancora inattuato sia per le funzioni LEP che per le altre funzioni. Per la sanità si è mantenuto di fatto un meccanismo analogo al precedente che identificava i fabbisogni di spesa in base alla distribuzione della popolazione ponderata per l'età. Il d.lgs. n. 68/2011 però aveva previsto successivi provvedimenti per l'individuazione dei livelli essenziali nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione, dei trasporti pubblici locali relativamente agli interventi in conto capitale, nonché dei livelli "adeguati" del servizio di trasporto pubblico locale. Si stabiliva anche (art. 13 del D.lgs. 68 del 2011) che la ricognizione dei LEP e dei relativi costi standard doveva essere effettuata dalla SOSE, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e Province autonome presso il Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) sulla base della metodologia e il procedimento individuati per gli enti locali dal d.lgs. n. 216/2010 (art.4 e 5), con la possibilità di includere successivamente ulteriori settori. Tali servizi avrebbero dovuto essere finanziati dall'IRAP (della quale, però, nella legge n.42/09 si prevedeva una successiva soppressione), una quota dell'addizionale IRPEF di base e dalla compartecipazione IVA. Questo meccanismo è rimasto sostanzialmente inattuato probabilmente anche per la difficoltà di adattare le metodologie utilizzate per la definizione dei fabbisogni standard di Comuni e province nelle funzioni fondamentali nel caso di servizi che sono gestiti in condivisione (multilivello) da più livelli di governo insieme alle strutture a

¹⁶ Il comma 26 della l. n.208/2015 ha disposto la sospensione, per l'anno 2016, dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti territoriali. Non vietando formalmente ma solo sospendendo tali aumenti, rapportati ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015,

sono stati compresi anche gli enti che avevano già deliberato in tal senso all'entrata in vigore della legge di stabilità in esame. La legge ha anche abrogato la Imposta municipale secondaria (IMUS) che doveva sostituire altri tributi minori dando un ulteriore e forse definitivo colpo al disegno previsto dal d.lgs. n. 23/2011 (Pellegrino, Piperno, 2012).

questi collegate (aziende, istituzioni, fondazioni ecc.) come avviene per i trasporti e l'assistenza sociale.

Prendiamo il caso dei trasporti. L'analisi è stata sinora avviata (con notevole ritardo) attraverso la definizione di tre questionari relativi al Trasporto su Gomma, Trasporto su Ferro, Trasporto su Metro/Tram e altre tipologie di trasporto progettati da SOSE e condivisi con la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per la rilevazione dei dati relativi al periodo 2006-2013, concernenti i livelli infrastrutturali e le spese in conto capitale. Obiettivo della rilevazione era quello di procedere alla ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. Le Regioni avevano tempo fino al 15 ottobre 2014 per la compilazione del questionario, ma tutto risulta slittato nel tempo. Ciò è dovuto anche al fatto che la normativa prevede che per quanto riguarda le regioni SOSE, nel determinare il fabbisogno standard, doveva considerare la spesa in conto capitale, mentre per i Comuni e le Province andava valutata solo la spesa corrente. Occorrerebbe invece analizzare la spesa complessiva per l'intera filiera del trasporto pubblico locale, comprese le aziende partecipate, allo scopo di fornire informazioni complete e utilizzabili ai fini della definizione di LEP regionali che per la loro realizzazione devono basarsi anche sull'attività di altri enti e sulle risorse ad essi assegnate¹⁷. Attualmente si è in attesa della più generale riforma dei servizi pubblici locali attuativa della Legge delega di riforma della Pubblica amministrazione (L. n.124/2015), che dovrebbe regolare i costi standard nel settore dei trasporti (non si sa con quanta coerenza con i principi della L. n. 42/09).

Infine, sempre a proposito dei trasporti, va evidenziata anche una misura che si è posta in contraddizione con la logica sottostante il nuovo meccanismo del fondo perequativo per le Regioni e della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali. Si tratta della costituzione, per le Regioni a statuto ordinario, del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, ad opera dell'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), i cui trasferimenti vanno a sostituire il gettito proveniente dalla quota regionale della compartecipazione all'accisa sulla benzina, che per tali Regioni risulta contestualmente abolita.

Analoghi problemi sono emersi per quanto concerne l'assistenza sociale rispetto alla quale l'analisi dei fabbisogni standard a livello comunale non ha probabilmente valutato adeguatamente l'impatto dell'organizzazione sovracomunale dei servizi regolata dalle diverse leggi regionali. Ugualmente, si è riscontrata una anomala differenza tra i valori della spesa sociale per alcuni servizi (domiciliare, sussidi ed emolumenti economici, minori ai nidi,

¹⁷ Sono state proposte anche metodologie basate solo su funzioni di costo e era stato istituito presso la Conferenza Unificata un tavolo tecnico per individuare le regioni *benchmark* (cioè da assumere a riferimento) per il trasporto pubblico locale, in analogia a quanto avvenuto per la sanità; cfr. il documento finale dell'Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale della Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei deputati (Camera dei deputati, Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, 2014).

ecc.) rilevata dall'Istat nelle sue indagini periodiche rispetto a quella che emerge dai questionari SoSe segnalando l'esigenza di supplementi di indagine¹⁸.

Per l'istruzione, infine, sinora è stata svolta solo una ricognizione a livello regionale dei servizi complementari offerti dai Comuni sulla base del questionario ad essi inviato per il calcolo dei loro fabbisogni standard (Brunello, Porcelli, Stradiotto, 2015).

In conclusione, il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario attraverso trasferimenti perequativi resta inattuato, soprattutto per l'assenza di una individuazione dei LEP nei settori previsti dalla L.n.42/09.

2.2.2. I Comuni

Per i Comuni, a differenza delle Regioni, il 2015 ha visto il completamento della ricezione nell'ordinamento della stima dei fabbisogni standard¹⁹ e la sua prima parziale applicazione per la distribuzione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) utilizzando anche le stime sulla capacità fiscale come previsto dalla l. n.42/09 e dai decreti delegati. Ciò rappresenta un passo in avanti anche se permangono diversi problemi di tipo metodologico e applicativo per il nuovo sistema.

In parallelo, va segnalato il progresso notevole raggiunto dal processo di armonizzazione delle regole contabili per Regioni ed enti locali (D. lgs n. 118/2011 e successive modificazioni) che dovrebbe finalmente consentire la piena confrontabilità tra i bilanci degli enti territoriali, problema che ha reso più complesso anche il processo di definizione dei fabbisogni standard. D'altro canto, però, l'attuale individuazione dei fabbisogni standard si basa su documenti di bilancio costruiti in base alle precedenti regole, anche se integrati da numerose informazioni aggiuntive rilevate attraverso questionari, e solo in futuro si potranno sfruttare i vantaggi delle nuove.

È bene ricordare il significato esatto dei fabbisogni standard per gli enti locali. Essi rappresentano indicatori di variabilità "giustificata" nei bisogni e nei costi di produzione dei servizi legati alle funzioni fondamentali a livello locale, su cui basare l'attribuzione dei trasferimenti perequativi agli enti territoriali sulla base di un percorso graduale di avvicinamento che sostituisca il finanziamento storico. Più precisamente, rappresentano il livello di spesa da garantire per un determinato servizio quando si tengano in considerazione sia i fattori che determinano la sua domanda (popolazione, struttura demografica, ecc.) sia quelli che incidono sui costi (altitudine, densità, ecc.). In questa maniera, per ognuna delle funzioni fondamentali e per ogni Comune (e Provincia, pur nella loro attuale precarietà istituzionale) il valore monetario del fabbisogno standard è stato trasformato in una quota percentuale da usare come coefficiente di riparto dell'ammontare totale di risorse disponibili

¹⁸ Si veda la documentazione presentata dall'Assessore Lorena Rambaudi della Regione Liguria nella Audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 16 Ottobre 2014 (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014).

¹⁹ La stima è stata fatta anche per le Province ma non utilizzata in quanto il lavoro fatto dovrà essere (non facilmente) reso coerente con il nuovo assetto istituzionale di tali enti previsto dalla legge Delrio e dalla stessa riforma costituzionale in corso di approvazione.

una volta che si sia considerata la sua differenza dalla capacità fiscale standard che è stata definita nel corso del 2015 a livello comunale. Ciò ha reso necessaria una complessa rilevazione attraverso questionari riferiti alle diverse funzioni che si è svolta tra il 2011 e il 2013 sui dati 2009-2010 e che adesso è in corso di aggiornamento.

Una analisi approfondita della metodologia utilizzata richiederebbe una trattazione a parte che va al di là dello scopo di questo contributo anche perché si può fare riferimento alla approfondita documentazione della SOSE e dell'IFEL (IFEL, 2014; SOSE, 2012,2013). In questa sede richiamiamo in forma sintetica alcuni aspetti problematici non sempre pienamente valutati nel dibattito pubblico²⁰:

- i fabbisogni standard derivando dalla stima di funzioni di spesa non rappresentano una misura dell'efficienza di un ente locale. La differenza tra spesa storica e spesa standard se positiva non segnala quindi una inefficiente gestione dei servizi in questione, e, viceversa, se negativa (come, purtroppo a volte si è letto nella vulgata giornalistica). Solo un confronto con la capacità fiscale standard può offrire degli elementi di giudizio non esaustivi in assenza di confronti tra livelli reali di servizio fornito, per cui la perequazione deve basarsi sul *fiscal gap* tra entrate e spese standard;
- i fabbisogni standard sono stati sinora individuati come criteri di riparto di risorse date senza relazioni con i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio per le funzioni fondamentali previsti dalla l. n.42/09. Ciò di fatto lascia irrisolto il problema dello "squilibrio verticale" vale a dire l'adeguatezza delle risorse dei Comuni per lo svolgimento delle loro funzioni fondamentali. Ciò spiega anche la difficoltà che si trova nell'individuare criteri di distribuzione del peso del risanamento della finanza pubblica tra livelli di governo;
- la scelta di utilizzare funzioni di spesa e non di costo (salvo che per l'istruzione e gli asili nido) per la stima dei fabbisogni non consentirebbe comunque di valutare l'impatto finanziario dei livelli essenziali sui medesimi. Secondo alcuni bisognerebbe passare alla stima di funzioni di costo per un numero maggiore di servizi, anche per evitare di premiare i Comuni che non offrono il servizio ma per i quali il fabbisogno è comunque stimato;
- alcune scelte metodologiche circa le variabili da includere o non includere nella stima delle funzioni di spesa assumono una valenza politica;
- vi è un problema di aggiornamento dei dati attualmente riferiti al 2009 e 2010, con un rilevazione in corso sul 2013. L'aggiornamento pare necessario soprattutto in momento di forte "turbolenza istituzionale" come l'attuale, con il nuovo ruolo previsto per le Province e i processi di aggregazione intercomunale in forte crescita (unioni e fusioni);
- le stime sulla capacità fiscale scontano ancora limiti soprattutto per i tributi minori, le tariffe e le basi imponibili evase.

A partire dal 2014, il precedente Fondo sperimentale di riequilibrio è stato trasformato in Fondo di solidarietà comunale (FSC), di natura "orizzontale" in quanto alimentato da una quota dei proventi dell'IMU di ciascun Comune, che nel primo anno è stato distribuito sulla

²⁰ Una analisi sui limiti di questa metodologia è contenuta nella audizione di Gilberto Turati presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014b

base di una logica compensativa che ha sostanzialmente garantito l'invarianza delle risorse per ciascun Comune al netto dei tagli operati dalle diverse manovre finanziarie (come, del resto, negli anni precedenti). Con la legge di stabilità per il 2015, per la prima volta, una quota del 20 per cento del Fondo è stata distribuita in funzione perequativa. Per il 2016 la legge di stabilità ha innalzato tale quota al 30 per cento, per poi crescere al 40 per cento per l'anno 2017 e il 55 per cento per l'anno 2018. Il meccanismo di distribuzione della quota del 20 per cento nel 2015 (una quota relativamente limitata pari a circa 740 milioni di euro) si è basato sulla stima dei fabbisogni standard insieme a quella della capacità fiscale per garantire la finalità perequativa ma ha avuto un percorso complesso prima di trovare dei criteri condivisi con i Comuni nell'ambito della Conferenza Stato-Città e autonomie locali tanto che è stato approvato formalmente solo nella seconda metà dell'anno²¹. Già questa prima applicazione ha comunque provocato effetti redistributivi di un certo interesse. Ad esempio, la maggiore riduzione di risorse si manifesta nei Comuni di minore dimensione (tabella 4), che probabilmente presentano una capacità fiscale pro-capite relativamente più alta. Ciò potrebbe garantire un incentivo positivo per i processi di aggregazione intercomunale che costituiscono uno degli obiettivi della legge Delrio (l. n.56/2014).

Tabella 4. Effetti distributivi della ripartizione della quota del 2 per cento del FSC con finalità perequative per classi dimensionali dei Comuni

Effetto perequazione	< 1000	1000-5000	5001-10000	10001-20000	20001-60000	60001-100000	100001 - 250000	> 250000	Totale
meno del 5%	49	80	22	8	2	0	0	0	161
tra -5% e -2%	568	792	102	62	25	9	3	0	1561
tra -2% e 0	738	1345	283	180	110	22	12	5	2695
tra 0 e 2%	223	639	326	206	140	14	9	4	1561
tra 2% e 5%	26	125	234	125	63	6	3	1	583
più del 5%	3	8	46	38	8	0	0	0	103
Totale	1607	2989	1013	619	348	51	27	10	6664

Fonte: Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015c.

In conclusione, il lavoro di definizione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard effettuato da So.Se e IFEL ha consentito di iniziare il superamento di un sistema di trasferimenti basato sulla spesa storica. Ulteriori ritardi nell'applicazione piena di questa nuova metodologia, senza garantire un utilizzo pressoché totale del FSC per finalità perequative, e soprattutto nell'attività finalizzata al suo sviluppo e all'aggiornamento dei dati di base - sulla base di indicazioni fornite anche a livello politico dalla Commissione

²¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 Settembre Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2015, (GU n.231 del 5-10-2015 - Suppl. Ordinario n. 54). Il metodo per la stima della capacità fiscale dei Comuni era stato approvato con decreto del Mef del 11 marzo 2015, avente ad oggetto "Adozione della Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e della stima delle capacità fiscali per singolo Comune delle Regioni a statuto ordinario" (G.U. n. 68 del 23 -3- 2015).

bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale²²- rischiano però di renderla meno incisiva. Restano infatti alcuni problemi per la sua implementazione completa e soprattutto per un miglioramento e probabilmente semplificazione del sistema in relazione agli aspetti elencati in precedenza. In secondo luogo, non va dimenticato che non è stato ancora introdotto un meccanismo perequativo per le funzioni non fondamentali degli enti locali, che pure era previsto dalla L. n.42/09. Comunque, si tratta della migliore eredità che sinora ci è stata lasciata dalle disposizioni attuative della L. 42/09, con possibilità di miglioramento ma anche rischi di sottoutilizzazione dell'enorme massa di informazioni che sono state sinora raccolte. Vi è, infatti, un problema di comunicazione e maggiore utilizzo di questa metodologia e dei dati sui quali si basa al fine di renderla pienamente comprensibile per gli amministratori e i cittadini in genere. A tale fine, è auspicabile la maggiore fruibilità possibile per gli open data forniti dal nuovo apprezzabile sistema [Opencivitas](#) aperto al pubblico. I questionari possono anche fornire numerose informazioni sulla performance dei servizi analizzati aprendo la possibilità di confronti tra Comuni omogenei, anche di regioni diverse magari in occasione di scadenze elettorali. Da questo punto di vista, si apre un possibile ruolo per le Regioni che potrebbero promuovere questi confronti, giustificato anche dal fatto che in base alla l. n. 42/09 esse possono intervenire nel processo perequativo.

2.3. Il coordinamento della finanza pubblica e le “istituzioni della cooperazione”

Questo ultimo ambito di analisi resta cruciale e presenta molti aspetti “trasversali” con altre tematiche trattate dal gruppo di lavoro sul federalismo interno che arrivano sino alla riforma costituzionale e al ruolo del Senato in essa previsto (Bilancia, Scuto, 2015). Vi sono almeno due aspetti cruciali per l'evoluzione del federalismo fiscale nel nostro paese che richiederanno un confronto adeguato tra livelli di governo sulla base di informazioni e analisi condivise. Attualmente, tale confronto viene svolto nel c.d. sistema delle Conferenze attraverso l'espressione di pareri (facoltativi od obbligatori), di intese (la formula che più tutela le autonomie in quanto riveste un carattere obbligatorio), gli accordi (a carattere facoltativo), le deliberazioni, le designazioni, oltre ad una attività generale di scambio reciproco di dati e informazioni. Abbiamo già sottolineato come l'individuazione dei criteri di ripartizione dell'indebitamento netto tra livelli di governo richiederà un ruolo partecipativo delle rappresentanze delle Regioni e degli enti locali soprattutto con il superamento del Patto interno di stabilità e l'applicazione delle nuove regole sul pareggio di bilancio a partire dal 2016²³. In secondo luogo, questo nuovo sistema di governance multilivello dovrebbe individuare in maniera condivisa la congruità dei fondi perequativi rispetto ai fabbisogni obiettivi di spesa di Regioni ed enti locali e in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni, in sostanza l'entità di quello che in gergo viene chiamato “squilibrio verticale”. Si può ipotizzare che questo ruolo possa essere svolto dalla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica nel corso del 2016, verificando in che modo l'attività di tutte le Conferenze possa essere inquadrata nella riforma costituzionale. Certamente, la decisione circa l'entità dello

²² Si può fare riferimento alle indicazioni della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale nel parere espresso sullo schema di decreto del presidente del Consiglio di ministri; cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014.

²³ Questi aspetti sono trattati in profondità nel contributo di Rizzo, cit. al quale rimandiamo.

“squilibrio verticale” nonché sulla ripartizione dei livelli di indebitamento netto tra livelli di governo dovrebbe essere basata sul meccanismo delle intese a carattere obbligatorio in tale Conferenza o, in sua assenza, nella Conferenza unificata, anche alla luce delle nuove funzioni ad essa attribuite a seguito della soppressione della Copaff. La legge di stabilità per il 2016 ha infatti previsto che le funzioni svolte dalla Copaff quale segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica - ad eccezione di quelle connesse all'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard attribuite alla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard- siano attribuite alla Conferenza unificata. Si tratta delle funzioni non connesse al processo di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali che erano state individuate dalla L. n.42/2009: condivisione delle basi informative finanziarie, economiche tributarie, promozione della realizzazione di rilevazioni e attività necessarie per soddisfare ulteriori fabbisogni informativi, attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

La finanza decentrata può acquisire caratteri di sistema solo attraverso meccanismi di coordinamento finanziario che richiedono strumenti e procedure non sempre facili da implementare. L'esercizio del coordinamento non può però essere svolto in assenza di un efficace sistema di controlli essendo due facce della stessa medaglia. La L. n.42/09 e in particolare il d.lgs. n.149/2011 aveva aperto una nuova prospettiva per l'esercizio della funzione di controllo concentrandola sugli aspetti finanziari e funzionali e prevedendo anche la stesura di relazioni di fine mandato per Province e Comuni e di fine legislatura per le Regioni per garantire un'adeguata informazione ai cittadini per poter valutare la performance delle loro amministrazioni. Le prime esperienze però paiono deludenti in assenza di un approfondimento metodologico anche sul significato profondo del termine valutazione spesso evocato senza rendersi conto delle sue implicazioni se preso sul serio. Siamo lontani dalle migliori esperienze a livello internazionale come quelle riscontrabili in Inghilterra e Australia. Da questo punto di vista si apre però uno scenario interessante considerando che tra i compiti del nuovo Senato nella riforma ancora in discussione è compresa anche la valutazione delle politiche. Potrebbe essere l'occasione per individuare gli spazi effettivi per una efficace azione di monitoraggio e valutazione dei risultati della politica di decentralizzazione, stimolando così anche la sistematicità dell'azione del Governo.

3. Riflessioni conclusive: come riavviare il cantiere del federalismo fiscale

In questo lavoro ci siamo chiesti in che maniera le trasformazioni delle relazioni intergovernative in Italia possano riprendere un percorso di implementazione razionale ed efficace, pur all'interno di un processo di consolidamento fiscale ancora assai pesante. Se in passato si sono forse alimentate troppe aspettative sulle riforme connesse al federalismo fiscale, oggi si rischia invece una eccessiva cautela verso il decentramento politico e fiscale. D'altronde, non è la prima volta che i problemi del federalismo fiscale vengono affrontati nel corso di una pesante crisi economica e finanziaria. Anche all'inizio degli anni '90 la crisi del sistema monetario europeo aveva pesantemente condizionato la politica economica italiana già schiacciata dal peso di un enorme debito pubblico. In un recente contributo (Ambrosanio,

Balduzzi, Bordignon, cit.) si è però messo giustamente in luce la profonda diversità che si è riscontrata tra gli effetti della crisi del 1992-93 (che era però particolarmente concentrata in Italia senza la diffusione mondiale che ha contrassegnato quella attuale), e quelli della crisi 2008-2011 per quello che concerne le politiche di decentramento fiscale. Mentre nel primo caso essa ha rappresentato la spinta propulsiva per un processo di decentramento che vivrà la sua “stagione d’oro” nel periodo 1993-2000, anche per ragioni attinenti la dinamica politica del paese, l’attuale è stata all’origine di un processo di riaccentramento e di messa in discussione dell’attuale sistema di governo a più livelli in Italia. Nel primo caso il decentramento fiscale era visto come funzionale al riequilibrio della finanza pubblica -specie con l’aumento dell’autonomia finanziaria dei governi locali- mentre, attualmente, viene considerato come un pericolo anche considerando più stringenti vincoli europei rispetto ai primi anni ‘90.

L’ossessione del controllo della spesa e della riduzione dei costi della politica ha così condizionato il dibattito, rendendo implicita l’assunzione che il decentramento portava sprechi e duplicazioni oltre che alla difficoltà di controllo della spesa e dei disavanzi. Nel complesso, tra gli effetti negativi della crisi economica oltre alla riduzione delle risorse per i governi subnazionali va aggiunto un aspetto di tipo culturale, cioè il fatto che il dibattito sul decentramento è stato negli ultimi anni dominato dalla “contabilità dei tagli”, ovvero sui criteri di loro ripartizione tra centro e periferia in un’ottica di tipo sindacale, perdendo di vista la visione generale che dovrebbe essere sottesa ad una politica di decentramento in un Paese come l’Italia.

La teoria economica ha da tempo messo in luce vantaggi e svantaggi della decentralizzazione, anche se, certamente, ad oggi non vi è una opinione univoca circa i legami tra decentramento, sviluppo e sostenibilità della finanza pubblica. In definitiva, se volessimo in estrema sintesi individuare il nodo principale nel processo attuativo del federalismo fiscale in Italia questo deve essere ricondotto alla necessità (e alla difficoltà) di coniugare il principio dell’equilibrio di bilancio (nelle sue varie accezioni possibili), reso sempre più stringente dalla normativa europea, con quello del rispetto dell’autonomia degli enti subnazionali. A volte le relazioni istituzionali e finanziarie tra i diversi livelli di governo vengono interpretate come un gioco a somma zero, ovvero come un assetto in cui quello che ottiene un livello di governo coincide con la sottrazione di qualcosa ad un altro livello di governo. Non è necessariamente così e la funzionalità di un assetto particolare delle relazioni intergovernative è legata proprio alle “istituzioni e agli strumenti della cooperazione”. Non esistono modelli predefiniti e il livello di decentramento di un paese non è facilmente misurabile rappresentando una sorta di continuum multidimensionale in cui i vari Paesi possono essere collocati. In genere centralizzazione e decentralizzazione non sono situazioni alternative (o una, o l’altra). Il centro può mantenere importanti ruoli nell’impostazione e nel controllo delle politiche senza per questo mortificare l’autonomia locale. La scommessa della proposta di riforma costituzionale è proprio quella di delineare un nuovo quadro della ripartizione delle competenze che faciliti una maggiore funzionalità delle politiche pubbliche nella consapevolezza che gran parte di esse risultano “condivise” da più livelli di governo (Bin, 2013). Va al di là degli scopi di questo lavoro valutare se la riforma possa raggiungere tali scopi anche se la nuova ripartizione delle materie e il ruolo del Senato

nella prevenzione dei conflitti tra Regioni e Stato appaiono comunque sbilanciati a favore di questo ultimo (Bilancia, Scuto, cit.).

Uguualmente, quando si parla del binomio centralismo- decentramento non bisogna dimenticare che i livelli inferiori di governo in Italia garantiti in base alla riforma costituzionale in discussione sono tre, Comuni e Regioni e Città metropolitane, pur con la perdurante presenza delle Province e di altre importanti forme di governo intermedio come le Unioni tra Comuni. L'evoluzione delle relazioni tra i livelli inferiori di governo è un altro aspetto che condiziona l'attuazione del federalismo fiscale. Possiamo solo accennarlo, ma è evidente che il futuro delle Regioni sarà legato alla dinamica di rapporti che esse riusciranno ad intrattenere con gli enti locali ed in particolare con le grandi aree urbane (le "grandi città" nelle loro diverse espressioni istituzionali per quello che concerne i governi metropolitani) evitando che queste intrattengano un rapporto diretto ed esclusivo con lo Stato centrale e con le stesse istituzioni europee. Si tratta, tra l'altro, di una tendenza presente in numerose altre realtà europee che fa emergere qualche contraddizione anche nelle politiche regionali della UE.

Venendo all'ambito più specifico trattato in questo contributo, quello del federalismo fiscale, la valutazione fatta sul suo stato di attuazione ha fatto emergere una evidente criticità dell'attuale sistema dovuta ad una contraddizione tra obiettivi congiunturali e esigenze di trasformazione strutturale del sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo. In primo luogo, il tentativo di conciliare autonomia impositiva degli enti territoriali e pressione fiscale complessiva attraverso la graduale fiscalizzazione dei trasferimenti si è risolto di fatto in un aumento della pressione fiscale locale. Soprattutto la Corte dei Conti ha messo in dubbio la realtà dell'autonomia tributaria regionale e locale in quanto "risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale" (Corte dei Conti, 2014, p. 17). A ciò si aggiunge l'improvvisa decisione di abolire la Tasi che ha esentato nuovamente la prima abitazione dalla imposizione immobiliare senza che si sia provveduto a riorganizzare complessivamente il sistema dei tributi locali. Per quanto riguarda i trasferimenti perequativi, l'importante lavoro sinora svolto per la definizione dei fabbisogni e della capacità fiscale standard dei Comuni sconta l'assenza di una trasparente definizione di quelli che sono da ritenere i livelli essenziali delle prestazioni per Regioni ed enti locali in un contesto di risorse continuamente in diminuzione. Il meccanismo sperimentato per la prima volta nel 2015 per i Comuni merita però di essere portato avanti perché la razionalizzazione della spesa locale attraverso il superamento del finanziamento basato sulla spesa storica passa attraverso una sua piena implementazione (Scuto, 2012), anche se, probabilmente, andrebbe ripensato il meccanismo di perequazione orizzontale verificando in che misura si possa tornare ad uno verticale. L'attuale modello risulta poco trasparente rendendo più labile il meccanismo di responsabilizzazione fiscale basato sull'imposta immobiliare che in parte viene trasferita allo Stato e in parte finisce nel calderone del fondo perequativo rendendo di nuovo "storto" l'albero della finanza locale (Pellegrino, Piperno cit.). Da questo punto di vista, comunque, i meccanismi posti a garanzia di un effettivo coordinamento tra livelli di governo insieme al sistema di premi e sanzioni previsto non hanno sinora adeguatamente funzionato con la

conseguenza dell'emersione di amministrazioni pubbliche con bilanci formalmente in ordine, a fronte di una presenza di debiti occulti e ritardi crescenti dei pagamenti, problema questo ultimo in parte risolto affrontato con i decreti- legge 35 e 102 del 2013. La nuova disciplina sull'armonizzazione contabile ha poi evidenziato la necessità di renderne più graduale l'applicazione in quanto per numerosi enti sono emersi squilibri strutturali di bilancio non evidenziati dalle risultanze contabili tradizionali. La revisione, ad opera della legge di stabilità 2016, dei criteri di pareggio del bilancio e delle condizioni strutturali di equilibrio stabiliti dalla legge n. 243/2012 consente di ripensare compiutamente tali meccanismi. Il 2016 rappresenta così un nuovo anno di transizione nel quale si è visto come la modifica del patto di stabilità e l'attuazione del principio del pareggio di bilancio possano migliorare la capacità di spesa delle amministrazioni comunali²⁴. Si tratta però di una situazione temporanea che per estendere i suoi benefici nel medio periodo dovrebbe saldarsi con un esplicito riavvio del programma attuativo della l. n.42/09.

A tale fine, le indicazioni proposte in passato (Centro studi sul federalismo, cit.) possono essere rivisitate alla luce delle evoluzioni analizzate in questo contributo e sono riassunte in forma sintetica nella tabella 5. Da essa si può evincere come la novità più interessante, anche se ancora per diversi profili problematica, è rappresentata dal completamento della stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Per il resto il quadro attuativo risulta assai carente. Senza la necessità di commenti ulteriori, quello che emerge dalla lettura complessiva della tabella risulta allora l'esigenza di un programma organico di attuazione del modello di federalismo fiscale previsto dalla l. n.42/09 in cui i vari tasselli (anche quelli non contenuti nel nostro schema) risultino integrati e attuabili con una sequenza temporale adeguata. Non è più possibile andare avanti per aggiustamenti successivi che rendono il sistema sempre più complesso e difficile da comprendere anche per gli addetti ai lavori. D'altronde, la letteratura internazionale sul federalismo fiscale ha messo in luce la delicatezza del processo di passaggio dal disegno all'implementazione del federalismo fiscale, anche sulla base di concrete esperienze storiche, suggerendo regole specifiche (Piperno, 2013).

I vari aspetti del sistema devono infatti essere progettati insieme: competenze ed autonomia di spesa, fonti di entrata e autonomia nella loro gestione, vincoli di bilancio e per l'indebitamento, monitoraggio e valutazione dei risultati del processo di decentralizzazione, coordinamento e controlli. Si è spesso visto in passato come interventi parziali possono compromettere la funzionalità del processo di decentralizzazione: si pensi solo al percorso contraddittorio dell'autonomia tributaria regionale fino agli anni '90, ai vari blocchi dell'autonomia tributaria regionale e locale intervenuti tra il 2001 e il 2010 e rinnovati anche per il 2016, alla variabilità di regole per il Patto di stabilità interno e l'attuazione del pareggio di bilancio, per non parlare della sovrapposizione successiva dei criteri di ripartizione dei trasferimenti statali. Il programma dovrebbe avere una dimensione pluriennale fissando delle scadenze per tutti gli aspetti applicativi della L. n. 42/09 ancora inevasi. Ciò renderebbe più semplice la vita degli amministratori locali costretti ad approvare bilanci durante (anche alla fine) l'anno di riferimento. L'opzione migliore sarebbe quella di introdurre tale programma,

²⁴ Ma non necessariamente; si veda Balduzzi, Bordignon, 2016.

una sorta di “Piano di azione per il decentramento”, nel prossimo Programma nazionale di riforma (PNF) evidenziandone la coerenza interna.

In tale piano occorrerebbe che il Governo sottoponesse al Parlamento anche degli orientamenti chiari circa il futuro del decentramento nel nostro Paese, una visione generale che dovrebbe partire da un esplicito riconoscimento della diversità dei territori nel nostro Paese – ben documentato anche sulla base di diversi profili disciplinari²⁵- che solo può garantire la valorizzazione delle risorse e delle energie locali facilitando i processi di sviluppo. Ciò, però, richiede anche un cambiamento del modo di essere delle nostre amministrazioni centrali che devono attrezzarsi e abituarsi a svolgere prevalentemente funzioni di indirizzo e coordinamento (come, forse, attualmente fa solo il Ministero della Sanità) che se ben gestite possono migliorare il funzionamento di un sistema multilivello.

Il riconoscimento delle differenze vale anche per quanto concerne le relazioni finanziarie tra livelli di governo. Uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono infatti interamente conciliabili, anche se possono essere presenti entrambe; tuttavia una delle due deve prevalere e sinora si è formalmente puntato sulla prima senza raggiungerla di fatto, e nello stesso tempo mortificando l'autonomia finanziaria a scapito della responsabilizzazione. La soluzione di questo *trade off*, che può essere individuata solo a livello politico, non è però ancora emersa chiaramente. Ciò diventa ancora più necessario anche alla luce della riforma costituzionale in corso che ha introdotto, forse non opportunamente (Osculati, 2016), un'aggiunta al 4° comma dell'art.119 prevedendo che con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni di Regioni e enti locali.

Un dibattito aperto su tali questioni nel Parlamento- anche e soprattutto nella prospettiva della riforma costituzionale e del suo referendum confermativo- costringerebbe le diverse forze politiche ad assumere posizioni e impegni rispetto ai suoi contenuti e al suo processo concreto di implementazione, al di là di un formale e vuoto unanimità sui principi dell'autonomia locale.

²⁵ Si può fare riferimento alla recente opera dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana-Treccani su l'Italia e le sue Regioni. Cfr. Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015.

Tabella 5 - Vecchie e nuove raccomandazioni per un processo organico di attuazione del federalismo fiscale

Raccomandazioni 2014	Evoluzione	Nuove indicazioni
1. Autonomia tributaria locale		
1.1. Mantenere l'imposta immobiliare sulle prime case.	L'introduzione della Tasi nel 2014 ha mantenuto di fatto l'imposta sulla prima casa ma nella legge di stabilità 2016 essa è stata nuovamente abolita insieme a quella sui terreni agricoli e sui c.d "imbullonati" della categoria D.	Definire il sistema impositivo sulle proprietà immobiliari in forma definitiva dando stabilità e certezza anche in assenza del gettito delle imposte sulle prime case. Individuare possibili cespiti tributari in sostituzione del gettito dell'imposta sulla prima casa e sui terreni agricoli. L'ANCI ha ufficialmente richiesto di avviare nel 2016 un confronto per trovare regole e strumenti che consentano un recupero di una autonomia impositiva dei Comuni a partire dal 2017. Possibile attribuzione ai Comuni del gettito base degli immobili di categoria D ora di competenza statale. Unificazione IMU-Tasi e riduzione dei margini di manovrabilità dell'IMU-Tasi per semplificarne la gestione per i contribuenti.
1.2. Lasciare la scelta ai Comuni se abolire l'imposta sulla prima casa e introdurre la service tax (quella che sarà la Tasi)	Introduzione della Tasi nel 2014 ma senza la possibilità per il Comune di abolire l'imposta sulla prima casa. Più in generale la legge di stabilità 2016 ha sospeso l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015, ad eccezione della Tari.	Vedi punto precedente. La sospensione della possibilità di aumenti tributari per Regioni ed enti locali nel 2016 è un ulteriore colpo al principio dell'autonomia tributaria e alla stabilità del sistema per cui va garantito che nel 2017 essa sia rimessa in funzione.
1.3 Avviare la riforma organica del catasto	Prevista dalla legge delega di riforma tributaria (L. n.23/2014), ma rinviato il decreto delegato.	Sarebbe cruciale l'accelerazione della riforma del catasto per motivi di efficienza e equità.
1.4. Tassazione del reddito figurativo abitazioni non locatate e deducibilità dell'IMU dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo	Nessuna applicazione.	Vale ancora la precedente indicazione.
1.5. Limitare la possibilità di variare la scala di progressività delle addizionali regionali e comunali all'Irpef	Nessuna applicazione.	Vale ancora la precedente indicazione.
2. Trasferimenti perequativi tra livelli di governo		
2.1. Completamento della stima dei fabbisogni standard per Regioni e enti locali. Individuazione dei LEP extra-sanitari e dei relativi costi tenendo conto del problema dei LEP multilivello.	Avvio della stima per quanto concerne la stima dei costi standard regionali per il settore dei trasporti pubblici locali senza arrivare a una conclusione. Completamento della stima dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.	Completare la stima dei fabbisogni standard per le Regioni.
2.2. Introduzione graduale della perequazione sulla base dei fabbisogni standard introducendo anche un possibile Fondo per esigenze speciali (contingency fund) e limiti massimi di incremento o riduzione dei trasferimenti.	Nel 2014 e nel 2015 si è di fatto utilizzato una introduzione graduale ricorrendo ad altri parametri e nel 2015 ad un utilizzo dei fabbisogni standard e della capacità fiscale per i Comuni nella distribuzione del 20 per cento del FSC. Per il 2016 tale percentuale è stata elevata al 30 per cento con l'obiettivo dell'80 per cento nel 2018.	Proseguire nella applicazione graduale sviluppando ulteriormente la metodologia anche per quello che riguarda la perequazione infrastrutturale (d.lgs. n.88/2011 sugli interventi speciali per lo sviluppo e la coesione). Valutare la sostituzione del meccanismo di perequazione orizzontale tra enti locali con uno di tipo verticale abbattendo le quote del gettito IMU che alimentano il Fondo di solidarietà comunale. Introdurre la perequazione anche per le funzioni non fondamentali.
2.3 In alternativa al punto precedente introduzione di principi perequativi molto semplici a carattere transitorio.	Vale il punto precedente	Vale il punto precedente.

2.4 Potenziamento delle strutture tecniche della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (CINSEDO) al fine di costruire i LEP extra-sanitari e i relativi costi standard, con l'utilizzo della So.Se.	È stata soppressa la Copaff con l'attribuzione delle sue funzioni generali (non connesse alla determinazione dei fabbisogni standard) alla segreteria tecnica della Conferenza unificata. Le funzioni connesse alla determinazione dei fabbisogni standard sono attribuite ad una nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard.	Occorre un accordo tra Stato, Regioni e enti locali per la costituzione di una adeguata struttura tecnica presso la Conferenza unificata che svolga adeguatamente le funzioni precedentemente attribuite alla Copaff.
2.5 Avvio del processo di perequazione per i LEP extra-sanitari e per le spese non legate a LEP per le Regioni nel 2014	Non attuato	Vale ancora la precedente indicazione.
2.6 Incentivare le Regioni a sperimentare schemi di ripartizione dei trasferimenti perequativi per gli enti locali presenti nel loro territorio sulla base di criteri elaborati nel quadro della metodologia nazionale attraverso l'utilizzo delle informazioni contenute nei questionari So.Se.- IFEL	Non risultano esperienze significative	Vale ancora la precedente indicazione. Essa risulta ancora più rilevante in presenza di una informazione molto più ricca a seguito del completamento della rilevazione dei fabbisogni standard.
2.7 Estensione in maniera consensuale delle procedure di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali anche all'interno delle regioni a statuto speciale	Non attuato	Vale ancora la precedente indicazione.
2.8 Costruzione di un open data condiviso da tutti i livelli di governo e dal pubblico in generale	Creazione del nuovo sistema Opencivitas che consente un accesso pubblico alle informazioni desunte dai questionari SoSe-IFEL.	Miglioramento dell'accessibilità e della possibilità di estrarre i dati individuali per elaborazioni autonome. Diffusione di dati sulla performance dei Comuni rispetto a singoli servizi per consentire confronti omogenei.
3- Coordinamento della finanza pubblica		
3.1 Avvio operativo della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica	La Conferenza è risultata scarsamente operativa sino alla fine del 2015. Inoltre la legge di stabilità ha previsto la soppressione della Copaff (anche su richiesta dell'ANCI) da sostituire con un organismo più agile soprattutto per proseguire il processo di determinazione dei fabbisogni standard.	Vale ancora la precedente indicazione con l'aggiunta che il ruolo della Conferenza dovrà essere rivisitato alla luce della riforma costituzionale e della attribuzione delle funzioni prima svolte dalla Copaff alla Conferenza unificata. In particolare, dovrà essere chiarito il ruolo degli esecutivi regionali.
3.2. Determinazione di principi per la valutazione della congruità dei fondi perequativi e dei criteri per ripartizione della riduzione dell'indebitamento netto	I meccanismi di decisione sono ancora legati a procedure non trasparenti sulla base di una contrattazione politica tra livelli di governo.	Vale ancora la precedente indicazione legata ovviamente alla individuazione delle "istituzioni della cooperazione" a ciò dedicate.
3.3. Potenziamento delle strutture tecniche di supporto della Conferenza delle Regioni (<i>vedi anche punto precedente</i>)	Vedi punto 2.4	Vedi punto 2.4

Bibliografia

Ahrend, R., M. Curto- Grau and C. Vammalle, 2013, "*Passing the Buck? Central and Sub-national Governments in Times of Fiscal Stress*", OECD Regional Development Working Papers, 2013/05, OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k49df1kr95l-en>

Ambrosanio M. F., Balduzzi P., Bordignon M., 2016, *Economic crisis and fiscal federalism in Italy*, in Ahmad E., Bordignon M., Brosio G., *Multi-level Finance and the Euro Crisis, Causes and Effects*, Studies in Fiscal Federalism and State- local Finance, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA.

ANCI-IFEL, 2014, *Osservazioni ANCI in merito al lavoro svolto dalla COPAFF per la Conferenza permanente per il Coordinamento della finanza pubblica*, Dattiloscritto.

Antonini L., 2014, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, Le Regioni, A XLII, n.1-2, Febbraio Aprile, pp. 15-47.

Balduzzi P., Bordignon M., 2016, *2016, anno zero del patto di stabilità interno*, lavoce.info, 2 febbraio, <http://www.lavoce.info/archives/39534/2016-anno-zero-del-patto-di-stabilita-interno/>

Bassanini F., 2013, *Postfazione. Riforma della riforma, o ritorno al passato*, in Vandelli L. e Bassanini F., *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna.

Bilancia P., Scuto F., 2015, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato Regioni*, Centro studi sul federalismo, Research paper, Dicembre. Testo disponibile qui: http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/RP-CSF_Bilancia-Scuto_RiformaCostituzionale_Dicembre2015.pdf

Bin R., 2013, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, Le Regioni, a. XLI, n.3 , Giugno, pp.509-528.

Blöchliger, H. and M. Nettley (2015), "*Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update*", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 20, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbsd-en>

Bobbio L., 2015, *Il sistema degli enti locali*, in Istituto dell'Enciclopedia italiana-Treccani, *L'Italia e le sue regioni*, Roma, Vol. I, pp.63-88.

Brosio G., Piperno S., 2013, *Il difficile cammino dell'autonomia tributaria regionale e locale in Italia: un modello interpretativo*, Rivista italiana di politiche pubbliche, n.2, Agosto, pp. 249-281.

Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M., 2015, *I fabbisogni standard dei Comuni e delle Province: un nuovo patrimonio informativo che potrebbe stimolare efficienza e responsabilità nei governi locali*, SIEP, Working paper n. 685, Gennaio. Testo disponibile qui:
http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1421075439Brunello_et_al_WP_SIEP_685.pdf

Cabral M., Hoxby C., 2015, *The Hated Property Tax: Salience, Tax Rate, And Tax Revolts*, Working Paper 18514, National Bureau Of Economic Research. Testo disponibile qui:
<http://www.nber.org/papers/w18514>

Camera dei deputati, Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, 2014, Indagine sul trasporto pubblico locale, *Documento conclusivo*, Camera dei Deputati, 8 Aprile. Testo disponibile qui:
http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/09/indag/c09_pubblico/2014/04/08/leg.17.stencomm.data20140408.U1.com09.indag.c09_pubblico.0028.pdf

Cassese S., 1986, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", pp. 594-612.

Centro Studi sul Federalismo, 2014, *Italia 2014: proposte per un federalismo possibile*, Torino, Centro studi sul federalismo. Testo disponibile qui:
http://www.csfederalismo.it/images/pdf/csf-per_un_federalismo_possibile-gennaio2014.pdf

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014a, *Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Sergio Chiamparino, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Roma, 16 Ottobre. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/10/16/leg.17.stencomm.data20141016.A1.com62.audiz2.audizione.0027.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014b, Audizione del professor Gilberto Turati nell'ambito dell'esame degli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, atto n.120. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/12/03/leg.17.stencomm.data20141203.U1.com62.audiz2.audizione.0034.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2014c, Proposta di parere sulle note metodologiche e fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle seguenti funzioni: istruzione pubblica, viabilità, trasporti,

gestione del territorio e dell'ambiente, servizio di smaltimento dei rifiuti, settore sociale, asili nido. Atto n.120. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/12/10/leg.17.bol0354.data20141210.com62.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015a, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale. Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali*. Allegato a cura di A. Zanardi, Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2015/01/22/leg.17.stencomm.data20150122.U1.com62.audiz2.audizione.0037.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015b Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5 della legge 5 Maggio 2009, n.42 . Testo disponibile qui:
http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/bollet/201504/0430/62/allegato_62.pdf

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015c, *Audizione del Direttore Generale delle Finanze Prof.ssa Fabrizia Lapecorella*, Allegato 1, 30 Aprile. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2015/04/30/leg.17.stencomm.data20150430.U1.com62.audiz2.audizione.0045.pdf>

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015d, *Audizione del presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Luca Antonini, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Roma, 5 novembre. Testo disponibile qui:
http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2015&mese=11&giorno=05&idCommissione=62&numero=0061&file=indice_stenografico

COPAFF, 2014, *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, Primo Rapporto, dattil., gennaio. Testo disponibile qui:
http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/Primo_rapporto_Copaff_su_entitx_e_ripartizione_misure_finanza_pubblica_gennaio_2014.pdf

Corte dei Conti, 2014a, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 Marzo. Testo disponibile qui:
<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/62/audiz2/audizione/2014/03/06/leg.17.stencomm.data20140306.U1.com62.audiz2.audizione.0010.pdf>

Corte dei Conti, 2014b, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa. Anni 2011-2012-2013*, Volume I, Corte dei Conti, Roma. Testo disponibile qui: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_20_2014_sezaut_frg_vol_I.pdf

Corte dei Conti, 2015, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa Esercizio 2014*, Volume I, Corte dei Conti, Roma. Testo disponibile qui: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2015/delibera_25_2015_sezaut.pdf

Giarda P., 2011, *Dinamica struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Working Paper DISCE, Università Cattolica del sacro Cuore, Settembre.

IFEL, 2014, *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, Studi e ricerche, IFEL, Roma. Testo disponibile qui: <http://www.fondazioneifel.it/studi-ricerche-ifel/item/2176-guida-alla-lettura-dei-fabbisogni-e-dei-costi-standard>

Istat, 2005, *Sintesi dei conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, 1995-2014*, Roma. Testo disponibile qui: <http://www.istat.it/it/archivio/172177>

Istituto dell'Enciclopedia Italiana-Treccani, 2015, *L'Italia e le sue regioni*, Voll. I-IV, Roma.

Osculati F., 2016, *La costituzionalizzazione degli standard della spesa pubblica locale*, Nel merito, 24 febbraio, http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2239&Itemid=1

Pellegrino S., Piperno S., 2012, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: "l'albero è più dritto?"*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, Luglio. Testo disponibile qui: http://www.csfederalismo.it/attachments/article/839/CSF-RP_Pellegrino-Piperno_Autonomia_tributaria_Regioni_Entilocali_luglio2012.pdf

Piperno S., 2013, *La finanza decentrata in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Revelli F., 2016, *L'autonomia tributaria dei Comuni e la 'local tax'*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, Gennaio. Testo disponibile qui: http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/RP-CSF_Revelli_Autonomia_tributaria_Genn2016.pdf

Rizzo L., 2016, *Dal patto di stabilità all'attuazione del pareggio di bilancio per i governi locali: criticità e possibili soluzioni*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper, Gennaio. Testo disponibile qui:

http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/RP-CSF_Rizzo_Pattostabilità_Genn2016.pdf

Scuto F., 2012, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n.42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, Centro Studi sul Federalismo, Research Paper , Luglio. Testo disponibile qui:

http://www.csfederalismo.it/attachments/article/836/CSF-RP_Scuto_Federalismo_fiscale_e_legge42_luglio2012.pdf

SOSE, 2012, *Nota illustrativa di accompagnamento alle note metodologiche*, Roma 28 Giugno. Testo disponibile qui:

<http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>

SOSE, 2013, *Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard*, Roma 23 Dicembre. Testo disponibile qui:

<http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)**

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it