

La riforma costituzionale e la finanza pubblica

Giuseppe Pisauro

Riunione intermedia SIEP 2016

Roma 26 maggio 2016

Tematiche di finanza pubblica interessate dalla riforma

1. Procedura di approvazione del bilancio
2. Procedura di approvazione delle leggi di spesa
3. Regole istituzionali del “federalismo fiscale”

Aspetti della riforma rilevanti per la finanza pubblica

- Ruolo e funzioni del Senato
- Procedimento legislativo
- Modifiche del Titolo V

Il superamento del bicameralismo perfetto: la Camera dei Deputati

- Ciascun membro della Camera dei deputati **rappresenta la Nazione** (art. 55, terzo comma).
- La Camera dei deputati è titolare del **rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico**, la funzione legislativa e quello di controllo dell'operato del Governo (art. 55, quarto comma).

Il superamento del bicameralismo perfetto:

Il Senato della Repubblica

Art. 55 quinto comma

- ***Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.***
- Concorre all'esercizio della funzione legislativa e all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e la UE.
- Altre funzioni (partecipazione alla formazione e attuazione delle politiche della UE, valutazione delle politiche pubbliche, ecc.)

Il superamento del bicameralismo perfetto: Il Senato della Repubblica (segue)

- **Composizione del Senato** (artt. 57 e 59):
- 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, **eletti dai consigli regionali** e delle province autonome in conformità alle scelte dei propri elettori: **con metodo proporzionale** tra i propri componenti e nella misura di uno per ciascuno tra i **sindaci** dei comuni dei rispettivi territori. Durata del mandato coincide con quella dei rispettivi Consigli regionali
- 5 senatori (numero massimo) nominati dal Presidente della Repubblica che durano in carica sette anni
- Ex Presidenti della Repubblica restano senatori di diritto a vita

Il procedimento legislativo

- Procedimento bicamerale
- Procedimento mono-camerale (“partecipato”)

Procedimento bicamerale

1. Leggi di «sistema» o di garanzia (di revisione Costituzionale, di attuazione della Costituzione in specifiche materie (tutela minoranze linguistiche e referendum) di ratifica trattati relativi ad appartenenza alla UE, ecc.)
2. Leggi relative al Senato e allo status dei senatori
3. Leggi sull'ordinamento degli enti territoriali

3. Leggi sull'ordinamento degli enti territoriali

- Ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio su forme associative Comuni
- Ordinamento di Roma Capitale
- Attribuzione alle Regioni di ulteriori forme di autonomia (art. 116, terzo comma)
- Norme di procedura ed esercizio potere sostitutivo dello Stato per la partecipazione delle Regioni alla formazione atti normativi UE e attuazione accordi internazionali e atti UE (art. 117, quinto comma)
- Disciplina dei casi e forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con Enti territoriali esteri (art. 117, nono comma)
- Determinazione principi generali per attribuzione patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni (art. 119, sesto comma)
- Definizione procedure per esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli Enti territoriali e dei casi di esclusione di organi di governo regionali e locali in stato di grave dissesto finanziario (art. 120, secondo comma)
- Determinazione principi fondamentali sistema di elezione organi regionali, parità di genere, durata organi elettivi e relativi emolumenti nel limite dell'importo spettante ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (art. 122, primo comma)
- Disposizione del distacco di Comuni da una Regione e loro aggregazione a un'altra Regione (art. 132, secondo comma)

Procedimento bicamerale e relazioni finanziarie tra livelli di governo

- La procedura bicamerale riguarda leggi che disciplinano gli assetti **ordinamentali** di Comuni, Città metropolitane e Regioni
- E' vero che queste possono avere ricadute finanziarie (es. le funzioni fondamentali dei Comuni)
- Ma in generale le leggi che riguardano il sistema delle relazioni finanziarie tra Stato ed Enti territoriali (ad esempio le regole di bilancio) ricadono nel procedimento monocamerale con prevalenza della Camera

Procedimento monocamerale “partecipato”

- La Camera esamina ed approva il ddl e lo trasmette al Senato
- Entro 10 giorni, il Senato su richiesta di 1/3 dei senatori *può disporre* l'esame del ddl
- Nei 30 giorni successivi il Senato può deliberare proposte di modificazione del testo
- La Camera esamina le proposte di modifica e si pronuncia in via definitiva

Procedimento monocamerale: **casi particolari**

- **Leggi di bilancio:** esaminate sempre dal Senato che può deliberare proposte di modifica entro 15 giorni (anziché 30)
- **Leggi di attuazione della “clausola di supremazia”:**
- l’esame del Senato è disposto entro 10 giorni (a prescindere dalla richiesta di 1/3 dei componenti)
- se il Senato propone modifiche a maggioranza assoluta dei componenti, la Camera può non conformarsi ad esse solo con una votazione a maggioranza assoluta dei componenti

The power of the purse

- Il bilancio e le leggi di spesa sono sotto il controllo della Camera
- Scelta molto diversa da quella del progetto di riforma costituzionale del 2005 (che prevedeva l'istituzione del "Senato federale"):

La divisione dei compiti tra Camera e Senato ricalcava quella tra materie di competenza statale esclusiva (prevalenza Camera) ovvero concorrente con le Regioni (prevalenza Senato). Procedimento bicamerale per i provvedimenti in materia, tra l'altro, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m), perequazione finanziaria e federalismo fiscale (art. 119)

Spunti dalla teoria economica?

- Tsebelis e Money (1997) propongono per il **bicameralismo** la distinzione tra funzione di “efficienza” (giungere a una decisione migliore) e “politica” (contemperare interessi diversi). La funzione politica è alla base della diversificazione delle due Camere (riguardo a modalità di elezione, durata del mandato, rappresentanza di interessi).
- Bicameralismo assetto adatto a proteggere i diritti delle minoranze con effetti analoghi a quelli di una regola di voto a maggioranza qualificata (Bradbury e Cain 2002). Una struttura unicamerale, al contrario, incoraggerebbe i legislatori a delegare potere a un *leader* (Diermeier e Myerson, 1999).

Seconda Camera e spesa pubblica

- **Seconda Camera con una maggioranza politica diversa dalla prima (*divided government*)**

Tesi tradizionale: si genera *log-rolling* (cooperazione e reciprocità) → spesa aumenta

Ma per partiti polarizzati c'è un trade-off tra interesse ad approvare i propri provvedimenti e interesse ad evitare che gli avversari facciano lo stesso → freno alla produzione legislativa (Heller 2001)

In realtà il *divided government* può costituire un correttivo alla polarizzazione, costringendo i partiti a realizzare politiche più vicine alle preferenze dell'elettore mediano (Alesina e Rosenthal, 1995 e 1996)

Bicameralismo migliora l'*accountability* del legislatore e riduce l'influenza delle *lobbies* (Testa 2003).

Seconda Camera e spesa pubblica (2)

- **Seconda Camera a rappresentanza territoriale**

Weingast, Shepsle e Johnson (1981): eccesso di programmi di spesa finanziati dalla collettività nazionale ma con benefici concentrati territorialmente → universalismo (*pork barrel*): si approvano leggi che contengono pacchetti di spesa che accontentano tutti i partecipanti al processo legislativo (Chari e Chole 1993)

Rappresentanza territoriale non proporzionale alla popolazione → i residenti degli stati sovrarappresentati ricevono pro capite una quota della spesa federale più elevata; vale soprattutto per trasferimenti diretti e beni pubblici, meno nel caso di *entitlements* (Atlas et al. 1995)

Confronto internazionale: approvazione del bilancio

- In generale, vi è una netta preminenza decisionale della Camera bassa, che spesso ha un più stretto rapporto politico e fiduciario con il Governo
- Vale anche in Germania: La procedura è complessa e prevede un coinvolgimento consultivo del Bundesrat fin dall'inizio (ha sei settimane di tempo per formulare commenti sul progetto iniziale del Governo). L'approvazione del testo è comunque attribuita al Bundestag. Se il Bundesrat ha riserve, chiede l'intervento di una commissione interparlamentare di conciliazione che può proporre emendamenti. La decisione finale è del Bundestag che può (a maggioranza) respingere gli emendamenti.
- Un quadro diverso nei pochi paesi dove vige un sistema vicino al «bicameralismo perfetto» (USA, Svizzera). Negli USA, se non c'è accordo tra i due rami del Congresso, si ricorre a un comune *Conference committee*, il cui Report è votato senza possibilità di emendamenti

Confronto internazionale: approvazione delle leggi di spesa

- Regno Unito e altri paesi ex Commonwealth: leggi di spesa votate ed emendate solo da Camera bassa (in alcuni paesi, procedure per tradurre «raccomandazioni» della Camera alta in emendamenti nella Camera bassa. Solo in Australia la discordanza tra le due Assemblee può portare allo scioglimento del Parlamento)
- In molti paesi, la Camera alta ha compiti di «revisione» dei provvedimenti, specie in materie riguardanti le autonomie locali (ciò avviene anche in stati non federali)
- Tsebelis e Money (1997): In 25 paesi su 46 esaminati, in caso di discordanza tra le due Assemblee, i disegni di legge che comportano oneri finanziari sono approvati definitivamente dalla Camera bassa (in 18 paesi per leggi che non contengono oneri)
- La Germania è un caso peculiare. Del ruolo del Bundesrat nel processo legislativo parliamo più avanti

Relazioni finanziarie tra livelli di Governo

Misure annuali sulla finanza degli enti territoriali (spesso incluse nella legge di bilancio) ricadono nel procedimento monocamerale

Lo stesso vale per leggi che fissano i principi generali delle relazioni finanziarie tra livelli di Governo (vedi modifiche all'art. 81)

Le modifiche all'art. 81

Le modifiche consistono nel sostituire al riferimento alle «Camere» quello alla sola Camera dei deputati:

- Comma 2: L'autorizzazione (a maggioranza assoluta) al ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali
- Comma 4: L'approvazione con legge del bilancio e del rendiconto consuntivo
- **Comma 6:** L'approvazione a maggioranza assoluta della cd. «legge rinforzata» che stabilisce il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. I vincoli sui saldi e sul ricorso all'indebitamento degli enti territoriali sono contenuti nella legge rinforzata (legge 243/2012)

Il nuovo Senato come sede di coordinamento delle relazioni intergovernative?

- Il Senato è eletto dai Consigli regionali ma non rappresenta gli esecutivi: i senatori sono eletti su base proporzionale e non hanno vincolo di mandato.
- Nel contesto internazionale sono pochi gli stati con bicameralismo differenziato in senso federale. Non è sufficiente una distribuzione dei Senatori tra gli enti subnazionali in numero fisso, è cruciale la natura della rappresentanza: i cittadini o gli enti subnazionali.

Il ruolo del Bundesrat

- Il caso della Germania è quello più noto (altri sono parzialmente il Sudafrica e la Russia).
- Il Bundesrat è un'assemblea di delegazioni di governi dei Länder (tra 3 e 6 rappresentanti per Länd), dove ciascuna delegazione vota in modo unitario
- Procedimento legislativo:
 - “leggi semplici” (sulle quali il Bundesrat ha un potere di veto sospensivo)
 - “leggi bicamerali” (necessario il consenso formale del Bundesrat).
- Leggi bicamerali: in pratica più della metà delle leggi federali (modifiche della Costituzione, leggi di modifica del territorio dei Länder, leggi riguardanti i diritti dei Länder in materia finanziaria, fiscale e amministrativa).
- Il Bundesrat non è l'unico organo intergovernativo. Nel sistema tedesco, tre livelli per le relazioni intergovernative
 - La Repubblica: relazioni tra Federazione e Länder su un terreno paritario; organismo chiave la Conferenza dei Capi di Governo della Federazione e dei Länder (ma vi sono anche la Conferenza dei Capigruppo dei partiti nel Bundestag e nei Parlamenti dei Länder, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti)
 - La Stato federale: organo centrale è il Bundesrat
 - Il coordinamento orizzontale tra i Länder: Conferenza dei Presidenti

Il modello delle Conferenze di coordinamento degli esecutivi

- Modello ampiamente diffuso (Canada, Australia, ecc.) con un ruolo importante anche sul piano legislativo
- In Italia, organo centrale è del sistema delle Conferenze è la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome. Ruolo cruciale per la concertazione sul piano legislativo (riconosciuto ampiamente dalla giurisprudenza costituzionale come necessario per la realizzazione del principio di leale collaborazione)
- Dal punto di vista delle relazioni finanziarie, l'efficacia come strumento di condivisione con il governo centrale e di coordinamento tra gli enti territoriali risente del "corto respiro" di cui soffre la programmazione della ripartizione delle risorse finanziarie tra livelli di governo

Modifiche al Titolo V

- Riflessi delle modifiche al Titolo V sulle relazioni finanziarie tra livelli di governo
- **Avvertenza:** Tali modifiche non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le stesse

Coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria degli enti territoriali

- Il **coordinamento della finanza pubblica** e del sistema tributario passa dalla competenza concorrente alla **competenza esclusiva statale (art. 117)**.
- Ciò potrebbe avere conseguenze sull'**autonomia finanziaria di entrata e di spesa** riconosciuta agli enti territoriali dall'**art. 119** che viene modificato.
- L'attuale secondo comma dell'art. 119 prevede che gli enti territoriali «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Inoltre «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».
- Il nuovo testo prevede che l'autonomia finanziaria vada esercitata «secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» anziché «secondo i principi di coordinamento...». Inoltre anche la disponibilità di compartecipazioni è sottoposta al vincolo dell'armonia con la Costituzione e della legge statale ai fini del coordinamento.

Autonomia finanziaria degli enti territoriali

Due aspetti da considerare

- Norme statali che limitano l'autonomia finanziaria per finalità di contenimento della spesa: fissando limiti a singole voci di spesa o vincolando gli enti all'adozione di misure specifiche
- Norme statali che definiscono politiche nazionali in materie di competenza regionale (ed eventualmente le veicolano attraverso trasferimenti vincolati)

Contenimento della spesa e autonomia finanziaria

Evoluzione giurisprudenza **Corte Costituzionale**

- Fase iniziale: accettabili solo limiti sul totale non su singole voci di spesa
- Fase recente (più o meno dal 2012): lettura estensiva. Avallate misure su riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza, obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie, determinazione numero massimo consiglieri e assessori regionali e riduzione emolumenti.
- «L'incidenza dei principi di coordinamento è legittima sia sull'autonomia di spesa delle regioni sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale» (sent. 250/2015)
- C'è un limite: le norme di contenimento delle spese devono essere transitorie
- **Il passaggio alla competenza esclusiva statale potrebbe determinare il venir meno del vincolo della limitazione temporale delle norme di contenimento di singole voci di spesa?**

Politiche nazionali nelle materie di competenza regionale

Clausola di supremazia: Lo Stato può legiferare in materie di competenza esclusiva delle Regioni «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'**interesse nazionale**» (art. 117 quarto comma).

L'intervento del legislatore statale è già ampiamente ammesso dalla **giurisprudenza costituzionale** (a partire da clausole generali quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il coordinamento della finanza pubblica, ecc.; principio della attrazione in sussidiarietà).

Un limite alla deroga all'attribuzione ordinaria delle competenze legislative è nel **principio di leale collaborazione**: necessario il coinvolgimento delle Regioni con l'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze

Con la riforma sembra possibile un intervento statale senza coinvolgimento delle Regioni

Politiche nazionali nelle materie di competenza regionale (2)

Spacchettamento delle materie di competenza concorrente: in alcuni casi è qualcosa di più: dai «principi fondamentali» delle materie di competenza concorrente alle «disposizioni generali e comuni» delle nuove materie di competenza esclusiva statale → capacità di incidere sulle competenze regionali più ampia? Cfr. giurisprudenza costituzionale su “norme generali” vs. “principi generali”)

Ampliamento della potestà regolamentare dello Stato (art. 117, sesto comma): oggi nelle materie di competenza concorrente tale potere è attribuito alle Regioni.

Politiche nazionali: riflessi finanziari

Le politiche nazionali nelle materie di competenza legislativa regionale hanno come riflesso finanziario l'esistenza di una serie di **Fondi settoriali** che trasferiscono risorse alle Regioni: Fondo per il trasporto pubblico locale, Fondo unico per l'edilizia scolastica, Fondo integrativo per la concessione di borse di studio, Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per le non autosufficienze, ecc.

Questi fondi, al di là delle technicalità (ad esempio, quello per il trasporto locale è formalmente alimentato da una compartecipazione al gettito delle accise su benzina e gasolio), hanno natura economica di trasferimenti. A ben vedere, lo stesso si potrebbe sostenere per il finanziamento del SSN.

La giurisprudenza Costituzionale (ad es. sent. 273/2013 sul trasporto pubblico locale) considera ammissibili tali trasferimenti in quanto finalizzati a garantire esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio e come «**portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione**». Condizione necessaria per la compiuta attuazione del sistema di finanziamento degli enti territoriali è, secondo la Corte, la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, dei livelli adeguati del servizio e dei relativi costi e fabbisogni standard.

Politiche nazionali: riflessi finanziari (2)

Nella riforma costituzionale **costi e fabbisogni standard** (da definire con legge dello Stato) sono esplicitamente indicati come strumenti per promuovere «condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni» (art. 119, quarto comma), funzioni per le quali le fonti di entrata «assicurano» e non più «consentono» il finanziamento integrale.

Nell'insieme, la riforma della Costituzione sembra andare nella direzione di ampliare lo spazio per interventi legislativi statali nelle materie regionali e di rafforzare l'uniformità nei livelli di prestazione dei servizi.

E' compatibile con il mantenimento dell'esclusione di trasferimenti di scopo anche nella forma dei *matching grants* (trasferimenti di cofinanziamento) dalla lista delle fonti di finanziamento dell'art. 119?