

**LO STATO ATTUALE DELLE
AUTONOMIE LOCALI IN ITALIA**

**Amedeo Fossati
Università di Genova**

JEL Classification: H7.

Keywords: finanza locale Italia, federalismo fiscale.

Genova, maggio, 2002

Lo stato attuale delle autonomie locali in Italia di Amedeo Fossati

(stesura provvisoria)

Sommario

1. Lo stato dei lavori

- 1.1 *La disputa sul federalismo*
- 1.2 *La vocazione centralista della Repubblica italiana.*
- 1.3 *Il decentramento della riforma Bassanini*
- 1.4 *La riforma della Costituzione*

2. Il cammino obbligato dell'autonomia

- 2.1 *Il patto di cittadinanza*
- 2.2 *La deriva antidemocratica*
- 2.3 *Il federalismo come veicolo di autonomia*
- 2.4 *I tre pilastri dell'autonomia*

3. Quid Agendi?

- 3.1 *Problemi di applicazione del testo costituzionale.*
- 3.2 *Interpretazione creativa, correzione o federalismo della Corte Costituzionale?*
- 3.3 *Il problema del finanziamento delle autonomie*
- 3.4 *Il pericolo della sindrome legislativa nazionale e regionale*
- 3.5 *Il Comune tra Stato & Regioni*

4. Conclusioni

1. Lo stato dei lavori

1.1. La disputa sul federalismo

Anche se non manca chi sostiene che il federalismo non sia adatto alla situazione italiana,¹ in genere si parte dal punto di vista che l'organizzazione federale dello stato sia migliore di quella dello stato unitario, e si dibatte su caratteri specifici, per non parlare della discussione politica sui meriti della versione "di destra" di federalismo rispetto alla versione "di sinistra". Tuttavia, ritengo che la disputa sul federalismo vada inquadrata in particolare nella dinamica economico-sociale italiana. Quest'ultima ha subito una accelerazione notevole durante l'ultimo cinquantennio: basta pensare che attorno al 1950 l'Italia era fondamentalmente un paese agricolo ad alta crescita demografica, tenuto in equilibrio da una forte emigrazione, importatore di capitali, ed in cui le rimesse degli emigrati costituivano una componente essenziale della bilancia dei pagamenti. Ma non è solo l'Italia ad essere cambiata: la globalizzazione, con suoi aspetti positivi e negativi ha mutato il paesaggio economico-sociale di tutto il mondo. In tali condizioni, l'attuazione di una forma di federalismo può essere considerata uno strumento per la conservazione degli interessi, in quanto la conservazione implica una serie di adattamenti al cambiamento. È allora difficile distinguere le azioni veramente "progressiste" da quelle volte alla mera "conservazione", visto che entrambe implicano mutamenti considerevoli.

Si tratterebbe quindi di adeguare le istituzioni pubbliche, in modo da preservare gli interessi tutelati dalla classe che gestisce l'adeguamento. E così il federalismo è diventato uno strumento per l'affermazione degli interessi di entrambi gli attuali schieramenti politici italiani, in quanto gli elettori tendono a sanzionare con il voto quella che viene presentata come la ricetta migliore del momento.² Che poi sia il centro-sinistra sia il centro-destra si mimetizzano sotto lo scudo del federalismo, e che ciascuna parte lo intenda a modo proprio, rientra nell'usuale gioco delle parti. Rispetto ai problemi concreti di governo, la differenza di comportamento delle classi politiche è minima, a dispetto di quello che pretendono³: ad esempio, per rientrare nei parametri di Maastricht i governi di centro sinistra hanno adottato politiche economiche assai poco differenti da quelle che avrebbe utilizzato un governo di destra.

Una parte importante del processo è data dalla prospettiva in cui la classe politica locale si confronta con quella nazionale; nel dopoguerra, quando la maggioranza degli elettori percepiva come questione dominante il "pericolo comunista", anche il voto amministrativo era percepito come ideologico, e per conseguenza la classe politica locale era appiattita su quella nazionale. Adesso, come è comprovato tra l'altro dal fiorire di autentiche liste civiche, il voto locale non è più così orientato, ma comincia ad essere percepito come possibile soluzione a problemi di amministrazione locale, e contribuisce al risveglio delle particolarità locali e quindi alla domanda di autonomia. A ciò ha certamente contribuito non poco il cambiamento delle leggi elettorali, con l'elezione diretta del sindaco e dei presidenti di regione e provincia, cambiamento che a sua volta potrebbe essere stato indotto almeno in parte proprio dal risveglio delle autonomie.

¹ Si vedano ad esempio gli interventi di D. Fausto & F. Pica nel Forum della SIE *Federalismo fiscale*, in Rivista italiana degli economisti, 2001/12, p.241-323

² D'altra parte, ciò rientra nelle previsioni del teorema dell'elettore mediano, sia pure in una versione aggiornata per la presenza di manipolazione sistematica delle informazioni.

³ E a dispetto di quello che l'elettore medio percepisce

In conclusione, la diminuzione dell'omogeneità tra le classi politiche centrali e locali porta al verificarsi di sempre maggiori contrapposizioni di interessi ed un crescente distacco tra le classi politiche centrale e locale che giustifica una maggiore autonomia locale, e quindi il ricorso sia della sinistra sia della destra al federalismo per adeguare le istituzioni alla nuova situazione, visto che il federalismo è usualmente associato a livelli più alti di autonomia locale.

1.2 La vocazione centralista della Repubblica italiana.

Come è noto, dalla fondazione della Repubblica italiana fino all'ultimo decennio del 1900 è stata attuata una sostanziale compressione delle autonomie locali, dovuta alla larga diffusione dell'ideologia e della corrispondente prassi per un esercizio unitario dell'azione di governo. Basta pensare: a) alla tardiva e riduttiva attuazione dell'istituto regionale; b) all'interpretazione del dettato costituzionale poco favorevole alle autonomie regionali; c) alla realizzazione di un regime di finanza derivata per le regioni e tutti gli enti locali.

All'inizio degli anni '90, tuttavia, tale modello dovette essere abbandonato, in quanto aveva prodotto una crisi finanziaria dello stato, non solo per lo sviluppo della spesa pubblica complessiva, ma anche per lo spiazzamento della spesa sociale per effetto della eccessiva crescita della spesa per interessi sul debito pubblico, a cui si sommarono anche fosche previsioni circa l'isolamento dell'Italia dal resto dell'Unione Europea incamminato verso la moneta unica.

Il cambiamento di rotta si estrinsecò anzitutto con il restauro dell'imposizione locale, evidentemente sul presupposto di responsabilizzare gli amministratori locali circa la spesa pubblica, ma sopra tutto di deresponsabilizzare gli amministratori centrali dagli effetti politici del contenimento della spesa pubblica, il cui onere veniva in tale modo addossato ai governi locali. Un recente esempio di tale strategia è costituito dall'abolizione dei ticket sulla spesa sanitaria da parte del governo centrale,⁴ accollando così alle regioni sia l'onere finanziario diretto, sia quello, indiretto, collegato all'aumento della spesa sanitaria una volta venuto meno l'effetto calmieratore dei ticket.

Allo stesso disegno strategico può esser fatto risalire il rilancio del modello di agenzia nelle relazioni tra i diversi livelli di governo, che ha certamente innescato il processo di decentramento poi effettivamente attuato sotto forma di delega di funzioni ai governi subcentrali. Se partiamo dal presupposto che il governo centrale voglia mantenere la direzione e il controllo di certe funzioni, ma voglia al contempo diminuire il suo impegno sotto il profilo finanziario, ecco che la delega di funzioni statali ai governi locali appare uno strumento efficace.

Queste affermazioni non escludono che la ricerca di forme organizzative più efficienti abbia giocato un certo ruolo nel processo di decentramento, ma l'efficienza ha una spinta propulsiva assai inferiore alle rendite politiche della classe che gestisce il potere. In tutti i modi, se non si fosse verificata la contestuale presenza di un ulteriore tassello, saremmo rimasti nell'ambito del tradizionale decentramento, senza disturbare la semantica del federalismo e del federalismo fiscale.

L'ultimo tassello è stato fornito dal successo elettorale delle Leghe del Nord. Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio tale fenomeno: per inquadrarlo ai fini presenti è sufficiente ricordare che tra le sue determinanti vi sono certamente a) i

⁴ Disposto con la legge finanziaria 2001

sentimenti di reazione all'appiattimento indotto dalla globalizzazione; b) il percepito malgoverno di Roma; c) l'idea che il contributo di solidarietà che il Nord paga al Sud sia superiore a quanto è tollerabile nella situazione contingente.

1.3. Il decentramento della riforma Bassanini

Di fronte a confuse, ma rumorose rivendicazioni di modifiche istituzionali di impronta federale o peggio, di secessionismo, da parte delle Leghe Nord, tutti i partiti politici si sono appropriati della bandiera del federalismo, e l'espressione federalismo fiscale è diventata patrimonio comune, almeno come prima, e non virulenta, approssimazione al federalismo istituzionale. In particolare i governi di centro sinistra, nella scorsa legislatura sono stati particolarmente attivi, non solo come "voice", ma anche come realizzazioni: occorre qui in primo luogo ricordare le leggi Bassanini ed i provvedimenti collegati. Il Parlamento conferì infatti ampie deleghe al governo, che provvide poi, sfruttando gli ampi gradi di libertà ottenuti, a sistemare i rapporti tra i governi subcentrali con una serie di decreti delegati: si tratta di oltre un centinaio di provvedimenti⁵, che hanno disegnato una radicale riforma delle relazioni tra i livelli di governo.

Quella che possiamo quindi legittimamente chiamare "riforma Bassanini", ha modellato un amplissimo decentramento mediante la delega sistematica di funzioni non solo dal governo centrale a quelli locali, ma anche, a cascata, tra gli stessi governi locali. In proposito occorre fissare almeno quattro punti rilevanti: prima di tutto occorre ricordare che la riforma venne presentata sotto l'etichetta di «federalismo a costituzione invariata», e cioè come tutto quello che poteva essere fatto nella direzione del federalismo senza toccare la Costituzione. Il secondo punto è programmatico e chiaramente favorevole al decentramento e alle autonomie locali: vengono introdotti esplicitamente dei principi fondanti circa le relazioni tra i livelli di governo, ed in particolare i principi di sussidiarietà, di efficienza, di economicità, di responsabilizzazione, di adeguatezza e di differenziazione. Il terzo punto riguarda la sua assai lenta realizzazione concreta, così da mettere in luce che tutto l'ambiziosissimo impianto della riforma Bassanini è in molta parte velleitario. Non è un caso che le leggi Bassanini non si occupino direttamente del lato del finanziamento del processo di decentramento, in gran parte avviato ad un illusorio "costo zero".

Infine, il quarto punto è individuabile nel fatto che tutto il disegno sottostante alla riforma Bassanini, al di là delle apparenze, "persegue in realtà obiettivi dirigitisti in una concezione accentratrice dello Stato"⁶. Ci si muove in un'ottica di preservazione dei poteri del governo centrale di direzione e controllo, e non in quella del federalismo (e del federalismo fiscale) che mira a creare governi responsabilizzati rispetto al proprio elettorato, sia pure nei limiti fissati dalla comune appartenenza alla cittadinanza dello stato centrale.

1.4. La riforma della Costituzione

L'ultima realizzazione dei governi di centro sinistra della passata legislatura in materia di relazioni tra i livelli di governo assume grande rilievo sia dal un punto di vista formale sia da quello sostanziale: si tratta della modifica del titolo V della

⁵ Cfr. E.Russo (2000) *La strada ostruita del federalismo in Italia*, La Sapienza editrice, Roma, p.244

⁶ A. Fossati (2001) *L'Italia e il federalismo*, in *Economia pubblica* n.1, 2001, p.26

Costituzione che ha poi ricevuto conferma referendaria. Il processo è stato assai lungo e travagliato: basta ricordare i tentativi abortiti delle Commissioni bicamerali. Tuttavia, anche se nello svolgimento dei lavori preparatori, e nello stesso procedimento parlamentare di approvazione sono presenti richiami espliciti al federalismo, non è del tutto chiaro se i poteri centrali di controllo sui governi locali siano effettivamente diminuiti, perché l'impatto delle modifiche dipenderà in modo determinante sia dai provvedimenti di applicazione sia dall'interpretazione che ne darà la Corte Costituzionale. Al momento sembra di poter suggerire che si tratti più di "decentramento a costituzione variata", che non di una forma di autentico federalismo.

In sostanza sono state assai ampliate le competenze legislative delle regioni, tra l'altro introducendo per talune materie la competenza esclusiva. Circa i poteri amministrativi, è stato rafforzato il decentramento già disposto dalla Bassanini fino a prefigurare un abbandono dell'esercizio diretto dell'azione amministrativa da parte degli enti superiori, per accentrarla negli enti inferiori, e specificamente nei Comuni. Rispetto al federalismo, il punto critico circa lo spostamento dei poteri tra i vari livelli di governo è il riconoscimento sotto il profilo sia formale sia sostanziale della responsabilizzazione dei governi rispetto ai proprio elettorato.

Quello che caratterizza il federalismo è una sufficiente autonomia di spesa e di entrata derivante da una sovranità originaria, non ottriata dal governo centrale; tale autonomia di entrata e di spesa può essere più o meno ampia, ma deve garantire la responsabilizzazione del governo locale rispetto ai propri elettori. Anche se sussistono al momento poche certezze, per quanto riguarda questa riforma, al contrario, non sembra sia stata data ai governi subcentrali una vera sovranità originaria. Il nuovo art.117, di fatto, demanda a leggi statali la definizione dei diritti di cittadinanza nazionale e regionale. Per ampia che sia l'autonomia all'azione regionale, ossia dando l'interpretazione più comprensiva possibile delle materie a legislazione concorrente, e dando l'interpretazione più ristretta al contenuto dei diritti generali, resta sempre il fatto che leggi statali definiscono il campo di azione delle Regioni.

In particolare non sembra consona ad una struttura federale la scarsa indipendenza finanziaria garantita dal nuovo art. 118. È vero, infatti, che è solennemente affermato che tutti i governi subcentrali sono finanziariamente autonomi in quanto hanno entrate sufficienti a garantire le loro necessità di spesa. A parte la solennità, l'affermazione appare nella sostanza debole, perché piuttosto indeterminata nelle sue due parti (il lato della spesa e quello dell'entrata). Di fatto, sembra sia la legislazione statale a determinare il lato delle entrate, e per conseguenza anche la determinazione del quantum di spesa. In effetti non c'è riserva di basi imponibili come in Svizzera, non sono indicate imposte comuni come in Germania, ma c'è prima di tutto la possibilità astratta di stabilire imposte proprie che possono fornire solo gettiti limitati, non potendo interferire con la circolazione dei beni e delle persone. In secondo luogo è prevista la compartecipazione al gettito locale di imposte erariali, ed infine trasferimenti statali perequativi basati sulla capacità finanziaria locale. Questi ultimi sono del tutto indeterminati: potrebbero portare la differenza tanto al 5% come al 95%, a discrezione dello Stato. Ma anche la compartecipazione ai gettiti locali delle imposte erariali è lasciata all'arbitrio dello Stato, perché anche se formalmente fissata in modo da coprire il fabbisogno di spesa locale, di fatto

potrebbe permettere allo Stato di interferire col fabbisogno stesso fissandolo al livello che vuole finanziare. È un serpente che si morde la coda!

Allo stesso modo si può argomentare che non sembra trattarsi neanche di federalismo fiscale, perché il livello di responsabilizzazione rispetto ai propri elettori appare piuttosto basso. Inoltre, il sistema appare al momento indeterminato, anche perché non sappiamo quanto verrà utilizzato il modello di agenzia, ossia quanti saranno i servizi avocati dallo Stato e dalle Regioni in quanto riconosciuti di interesse generale, e poi delegati alla gestione degli enti locali.

Da parte sua il centro destra, quando era all'apposizione nella scorsa legislatura, aveva pesantemente criticato l'impianto di questa riforma costituzionale, promettendone una pronta controriforma. Dopo quasi un anno di governo, tuttavia, il centro destra non solo non ha ancora realizzato la sua riforma, ma discute adesso di "devoluzione", più che di federalismo, forse per distinguersi nettamente dal centro sinistra, che aveva condotto tutto il dibattito parlamentare sotto l'etichetta del federalismo. Sembra di poter arguire quindi che il federalismo non sia al momento considerato materia così urgente dal centro destra: può darsi che ciò dipenda delle spinte contrapposte delle varie forze politiche che ne costituiscono la coalizione, oppure che si tratti di una sorta di effetto di spiazzamento causato dalla riforma costituzionale. E ciò non solo perché discute adesso sotto l'etichetta di "devoluzione", ma anche perché per il momento l'unica azione positiva è stata la presentazione al Senato del disegno di legge n.1187, consistente in un unico articolo in cui, senza modificare l'impianto del nuovo art. 117 della Costituzione, si propone di conferire la competenza legislativa *esclusiva* in materia di sanità, scuola e polizia locale.

L'impatto della modifica costituzionale proposta non appare dirompente rispetto alla situazione attuale, visto che allo Stato rimane comunque la definizione dei tratti fondamentali del sistema scolastico, sanitario e della sicurezza⁷. La montagna ha, per il momento, partorito un topolino.

D'altra parte, il Parlamento della XIV legislatura, ed il governo di centro destra che ne è espressione, non sembra si stiano affrettando ad adempiere ai loro obblighi nei riguardi della riforma costituzionale attuata con la legge costituzionale n° 3 del 2001. Si tratta della predisposizione dei provvedimenti attuativi, a partire dalla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti dei governi locali⁸, per non parlare delle leggi statali per la definizione dei principi fondamentali ai cui le legislazioni regionali dovranno attenersi. In proposito, tuttavia, risulta approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 aprile 2002 uno schema di disegno di legge per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte dalla legge n.3 del 2001, con le norme ritenute necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle Regioni e degli enti locali.

Peraltro, appare che il Parlamento abbia continuato, senza soluzione di continuità con il passato, ad invadere la competenza legislativa regionale, anche se il nuovo testo costituzionale definisce assai più incisivamente la potestà legislativa delle regioni rispetto al vecchio testo. Basta pensare a vari punti della legge finanziaria 2002, alla legge sulle grandi infrastrutture, alla delega sulla riforma tributaria per rendersi conto

⁷ Cfr. in tale senso la relazione al disegno di legge costituzionale n° 1187 comunicato alla presidenza del Senato il 26 febbraio 2002

⁸ Si noti tuttavia che tale integrazione è solo facoltativa, e non obbligatoria

che il pericolo di incostituzionalità di tali leggi statali non è affatto remoto: alcune regioni sembra abbiano già iniziato la procedura per far riconoscere l'incostituzionalità su specifici punti. D'altra parte, se tali interventi venissero riconosciuti conformi al nuovo testo costituzionale, la inevitabile conclusione sarebbe l'irrelevanza delle modifiche costituzionali attuate. Occorre tuttavia ricordare che tali interventi in gran parte potrebbero essere giustificati dalla necessità di evitare vuoti di potere nel momento della transizione dal vecchio al nuovo ordinamento.⁹

2. Il cammino obbligato dell'autonomia

2.1. Il patto di cittadinanza

L'autonomia locale è un valore (o un disvalore) in sé, e la sua scelta costituisce un mero giudizio di valore che dobbiamo fare espressamente. È solo a questo punto che possiamo eventualmente utilizzare il federalismo istituzionale come strumento per realizzare autonomia locale. In Italia è stata fatta una scelta a favore dell'autonomia, ed è iniziato quindi un processo verso l'aumento dell'autonomia locale, che se è ormai inarrestabile, dovrebbe essere gestito al meglio.

Al riguardo l'economista può fornire consigli cogenti in un mondo stilizzato, ma da interpretare con cautela nel mondo reale. Dal punto di vista economico, l'autonomia può essere giustificata con motivazioni riguardanti l'efficienza economica attraverso la teorizzazione del federalismo fiscale; ma alla teoria del federalismo fiscale possono essere opposte gravi obiezioni, a partire dai dubbi circa il funzionamento del meccanismo elettorale sulla responsabilizzazione degli amministratori locali, per finire alla impossibilità tecnica di finanziare i servizi forniti localmente con tributi propri, sufficientemente trasparenti per l'elettore locale.

In effetti, il meccanismo elettorale è inficiato da due grossi difetti, e cioè: a) dalle asimmetrie informative di cui è vittima l'elettore, ed in particolare dal fatto che sempre più spesso all'elettore giungono informazioni manipolate; b) dal fatto che un elettore razionale non ha convenienza a partecipare alle votazioni, in quanto si rende conto che il suo voto è irrilevante ai fini del risultato elettorale, mentre gli causa comunque un costo. Non è casuale, infatti, che in tutti i paesi industrializzati la partecipazione al voto è bassa, ed in trend decrescente.

In secondo luogo, la responsabilizzazione degli amministratori locali richiede tributi locali aventi specifiche caratteristiche, tra le quali in particolare quelle legate al territorio (non esportabilità delle imposte locali e non interferenza sulla mobilità dei fattori e delle persone). Ma il gettito di tali tributi è relativamente modesto, e in conseguenza una ampia autonomia locale può essere finanziata solo da tributi erariali, cosa che interferisce con la responsabilizzazione degli amministratori locali in quanto stacca la responsabilità politica da quella amministrativa o di esecuzione.

Più in generale, la strada verso l'autonomia si presenta assai accidentata; il primo ostacolo formale è l'esistente patto di cittadinanza nazionale. L'appartenenza alla repubblica italiana implica che tutti i cittadini italiani siano legati tra loro da un patto che regola i rapporti con lo stato. Se un gruppo a base territoriale ristretta richiede maggiore autonomia, ci sono ripercussioni sul resto del paese nel senso che la maggiore autonomia del gruppo considerato implica maggiore differenziazione, e quindi limitazioni al contenuto dei diritti di cittadinanza nazionali.

⁹ Si veda sotto, §3.2.

Se la richiesta di maggiore autonomia fosse condivisa da tutti ci sarebbe un accordo per sciogliere il vecchio patto ed arrivare ad un nuovo patto di cittadinanza. Se gli interessi sono divergenti, la maggiore autonomia implica necessariamente una violazione unilaterale del patto di cittadinanza, la quale, anche se approvata da una maggioranza, costituisce un *vulnus* ai diritti della minoranza.

L'aumento del grado di autonomia di un governo locale porta a una diminuzione nel contenuto della cittadinanza nazionale e quindi a una limitazione della sua portata; in altri termini l'aumento dell'autonomia locale implica una diminuzione della cittadinanza centrale, diminuzione che a sua volta costituisce il nodo centrale da sciogliere. La cittadinanza centrale implica che tutti siano trattati nello stesso modo, mentre la cittadinanza locale necessariamente causa delle differenze, senza le quali non troverebbe giustificazione. Ad esempio, se passiamo tutta la responsabilità in materia di sanità alle regioni, la cittadinanza centrale resta del tutto annullata in campo sanitario, salvo il patto esplicito od implicito di fornire assistenza anche ai cittadini di altre regioni. Ma le condizioni, il livello di fornitura, ed in generale tutte le caratteristiche delle prestazioni sanitarie sarebbero definite secondo le singole cittadinanze regionali.

Se una variazione del patto di cittadinanza nazionale è necessaria per aumentare l'autonomia locale, segue che deve essere opportunamente modificata la Costituzione, perché il nuovo contenuto dei diritti di cittadinanza deve corrispondere al nuovo livello di autonomia, e garantirlo. Pertanto, una corretta modifica del contenuto dei diritti di cittadinanza nazionali dovrebbe implicare una modifica della costituzione sufficientemente dettagliata, che descriva compiutamente le limitazioni apportate. Se, al contrario, la Costituzione si esprime in termini ambigui rispetto ai diritti di cittadinanza, essi non sono più garantiti dalla costituzione stessa, ma restano affidati alle possibili interpretazioni. Al contrario, la riforma dell'art. V della Costituzione di cui alla legge 3 del 2001 apporta bensì importanti limitazioni ai diritti di cittadinanza nazionale, ma non arriva a definirle con chiarezza, lasciando che il contenuto effettivo sia fissato da un lato dalla prassi interpretativa di leggi statali o regionali, e dall'altro dall'intervento della Corte Costituzionale.

2.2. *La deriva antidemocratica*

Sia negli stati unitari sia in quelli federali, si è affermata negli ultimi tempi una tendenza alla mediazione e alla compartecipazione, in particolare attraverso comitati o commissioni ad hoc che di fatto assumono decisioni al posto degli organi eletti direttamente dagli elettori. La giustificazione pratica è data dalla sempre maggiore complessità delle situazioni concrete e dalla ampiezza dei conflitti virtualmente possibili, per superare i quali vengono create apposite commissioni o gruppi di lavoro, qualche volta a livello istituzionale, più spesso a livello informale. Tali commissioni hanno normalmente solo poteri istruttori, ma le soluzioni a cui arrivano, di fatto, finiscono con l'impegnare gli organi politici in modo irrevocabile.

È in particolare il caso della Svizzera: si vedano ad esempio le *Conferenze dei Ministri Cantionali*, che sono dei potenti comitati all'interno dei quali le autorità cantionali contrattano tra loro politiche comuni indipendentemente dalla federazione, e della Germania, per la quale si vedano tra l'altro le conferenze permanenti tra i ministri dei *Länder*, che hanno l'obiettivo di modellare degli orientamenti nazionali in modo

decentrato. Per l'Italia possiamo citare come esempio le Conferenze Stato Regioni e Autonomie locali.

Il problema di questi comitati o gruppi di lavoro è che, pur essendo preziosi per superare gli specifici problemi di cui si occupano, il loro successo è strettamente collegato al fatto che le soluzioni cui arrivano siano poi recepite senza variazioni dagli organi cui spetta formalmente prendere la decisione. In tale modo si genera una sistematica scissione tra chi prende una decisione pubblica e chi ne risponde politicamente, cosa che genera un sostanziale deficit di democrazia.

In altri termini, il progressivo sviluppo di questo fenomeno tende a spostare sempre più le decisioni a livello di organi non eletti democraticamente, designati spesso da strutture delle burocrazie. Ciò implica che la richiesta di autonomia, che è pur sempre richiesta di democrazia, sia in controtendenza rispetto a tale deriva antidemocratica che si sta sviluppando.

La richiesta di autonomia rimane infatti all'interno dell'area della democrazia, perché si tratta pur sempre di responsabilizzare le classi politiche mediante votazioni: in effetti, l'aumento di autonomia locale implica soltanto che alla classe politica centrale vengano sostituite le corrispondenti classi politiche locali. Al contrario, il fenomeno cui abbiamo accennato di spostare le decisioni al livello di organi non eletti tende a svuotare il contenuto democratico delle autonomie. Se le decisioni, concretamente, sono prese da organi non responsabili politicamente, fallisce il tentativo di responsabilizzare i governi locali, e cade quindi la giustificazione teorico-economica per l'autonomia locale.

I problemi della cittadinanza e del deficit di democrazia si manifestano anche nei rapporti sopra nazionali, e sono di particolare rilievo in questo momento di trasformazione ed ampliamento dell'Unione Europea da una comunità basata su rapporti tra i governi ad una comunità di tipo federale. Questo significa che gli stati costituenti dovranno accettare limiti alla propria cittadinanza per fare posto alla cittadinanza federale europea, ossia cedere ad organi federali la loro sovranità su un certo numero di materie, come è già stato fatto in ambito monetario.

Concretamente, tuttavia, la definizione della cittadinanza europea dovrebbe essere definita in una struttura federale, con una costituzione approvata democraticamente. Al contrario, per il momento l'Unione europea costituisce una struttura burocratica in grado di imporre una serie di adempimenti agli stati, che sono obbligati a recepirli nelle loro legislazioni nazionali: ciò significa che, di fatto, gli stati nazionali stanno perdendo pezzi di sovranità nei campi più svariati. Al riguardo, il problema che interessa qui non è solo che lo stato nazionale deve cedere sovranità da un lato alla comunità sovranazionale, e dall'altro alle autonomie locali, ma è che il processo avviene prescindendo sostanzialmente da scelte popolari. Sono i governi nazionali e la burocrazia di Bruxelles che gestiscono il processo, anche qui in un sostanziale deficit di democrazia.

2.3. Il federalismo come veicolo di autonomia

L'aumento dell'autonomia locale potrebbe essere raggiunto anche mantenendo la forma istituzionale di stato unitario. In proposito, se è vero che, di solito, gli stati membri di uno stato federale godono di maggiore autonomia rispetto ai corrispondenti governi regionali di uno stato unitario, non è facile trovare uniformità per quanto riguarda l'autonomia rispetto agli altri livelli di governo locale (province &

comuni). Il livello di autonomia locale dipende da come sono fissate le relazioni tra governo centrale e governi subcentrali, e non c'è, in proposito un legame necessario con la forma istituzionale dello stato. Per quanto riguarda gli enti locali, in altri termini, *in linea di principio* non c'è correlazione tra stato unitario/bassa autonomia, e stato federale/alta autonomia, anche se negli stati unitari tradizionali gli enti locali hanno in genere autonomia piuttosto bassa.

Le relazioni tra governo centrale e governi locali possono essere organizzate come modello di scelta o come modello di agenzia. Nel modello di scelta il governo centrale si spoglia di qualsiasi responsabilità, trasferendo direttamente le funzioni ai governi locali. In tale modo questi ultimi vengono resi pienamente responsabili di fronte al proprio elettorato delle scelte effettuate. Nel modello di agenzia un principale (il governo centrale) affida ad un agente (il governo locale) la mera esecuzione di un compito specifico, riservandosi il potere direttivo e di controllo sull'operato dell'agente stesso.

È appena opportuno ricordare che il modello di agenzia ed il modello di scelta rispondono a differenti obiettivi, e che in effetti sono entrambi usati concretamente: basta ricordare il caso della Svizzera e della Germania. In linea di principio possiamo brevemente ricordare che il modello di agenzia è indicato quando la natura della funzione trasferita è tale da implicare una congrua zona di interessi centrali, o comunque fuori della circoscrizione.¹⁰

La sostanziale differenza è il grado di autonomia, che è basso nel caso del modello di agenzia, e alto in quello di scelta, in quanto nel primo modello i gradi di libertà lasciati ai governi locali sono assai ridotti, perché sono solo strumentali; al contrario nel modello di scelta i gradi di libertà sono amplissimi, perché tutte le scelte sono effettuate localmente.

Dal punto di vista dell'efficienza il modello di agenzia dovrebbe essere ridotto al minimo, perché ha due grossi difetti, e cioè la scarsa trasparenza e la presenza di asimmetrie informative. Circa la trasparenza, basta ricordare che le decisioni rilevanti sono prese centralmente, mentre il servizio è fornito dall'ente locale così che gli elettori sono indotti ad attribuire tutte le responsabilità al governo locale anziché al governo centrale. La presenza di asimmetrie informative è data dal fatto che il governo locale spesso è in possesso di informazioni riservate, che rendono difficile, costosa ed in generale poco efficace l'azione direttiva e di controllo del governo centrale.

Mentre la riforma Bassanini, in coerenza con il suo obiettivo di decentramento amministrativo a costituzione invariata, si era sostanzialmente appoggiata al modello di agenzia, non è del tutto chiaro il disegno strategico della recente riforma costituzionale.¹¹ In effetti da un lato sembra che i Comuni, pur su un piano formale di "pariteticità" con Stato, Regioni, Province e Città metropolitane (ex art 114) siano titolari di tutte le scelte esecutive, e dall'altro lato limitazioni e incongruenze del nuovo testo costituzionale rendono difficile individuare le relazioni tra i vari livelli di governo.

¹⁰ Ciò permette anche di controllare in qualche misura il fenomeno dei traboccamenti, e cioè quando l'area in cui è utile il servizio pubblico locale è maggiore della circoscrizione territoriale in cui sono prese le decisioni.

¹¹ Ciò si riflette anche sul processo di attuazione della riforma Bassanini, ma sopra tutto rende incerto il livello di autonomia locale realizzabile.

Il punto è che, nella recente riforma costituzionale, *tutte* le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni (art.118), mentre lo stato ha la potestà legislativa e regolamentare per certe materie, tra cui le funzioni fondamentali dei comuni (art.117). Se si tiene presente che è soppresso ogni controllo da parte dei superiori livelli di governo, sembrerebbe che i Comuni, braccio esecutivo di tutte le attività pubbliche, siano titolari di tutte le relative scelte. Tale sistemazione, letteralmente, implica che tutta l'attività esecutiva è svolta dai comuni, mentre stato e regione (per le materie di propria competenza) limitano la propria attività alla sola predisposizione della normativa (leggi e regolamenti). In questo modo verrebbe superata ogni distinzione tra il modello di agenzia ed il modello di scelta, perché tutta l'attività esecutiva sarebbe svolta nell'ambito del modello di scelta.

Esistono tuttavia limitazioni di vario tipo, tra le quali assume preminente importanza la salvaguardia dell'esercizio unitario, che permette di assegnare la funzione a livelli superiori di governo, e quella ex art.120 che permette al governo di sostituirsi agli organi di tutti gli altri enti "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Interpretate letteralmente, queste disposizioni potrebbero ridurre l'autonomia locale a livelli tendenzialmente nulli, perché implicano una tutela illimitata della cittadinanza centrale. In altri termini, questa modifica costituzionale non scioglie il nodo fondamentale di individuare i limiti della cittadinanza centrale (si veda sopra, §2.1.).

2.4. I tre pilastri dell'autonomia

A questo punto l'aumento di autonomia locale dipende esclusivamente dalla interpretazione che verrà data al nuovo testo costituzionale, ed il federalismo sembra diventata questione del tutto estranea al problema dell'autonomia. Tuttavia il federalismo, come l'araba fenice, è pronto a risorgere dalle sue ceneri, perché, nella situazione attuale, la strada verso l'autonomia poggia sui pilastri fondamentali rappresentati dalla Corte Costituzionale, dalla Camera delle Regioni, e, in minor misura, dall'esercizio locale della funzione giurisdizionale, che sono in realtà i pilastri fondamentali per l'instaurazione in Italia del federalismo istituzionale.

Infatti, in primo luogo l'autonomia locale effettiva dipende dall'interpretazione delle norme costituzionali, e a tale fine è essenziale il ruolo giocato dalla Corte Costituzionale, che, chiamata per vocazione a dirimere le controversie al riguardo, probabilmente estenderà il suo ruolo fino a creare, di fatto, la Costituzione effettiva o materiale come è accaduto per il passato. Come abbiamo osservato, la nuova sistemazione costituzionale è aperta ad interpretazioni diametralmente opposte, che spaziano da un livello massimo di autonomia ad un livello minimo.

Nel caso italiano, la Corte costituzionale ha sempre avuto un atteggiamento molto prudente nei riguardi dell'autonomia locale, in generale rivolto alla tutela della cittadinanza nazionale. Ad esempio, si ricordi che, ad una interpretazione letterale, la vecchia Costituzione prevedeva la competenza regionale legislativa concorrente con lo stato rispetto ai soli principi. La prassi aveva invece, di fatto, ridotto la competenza

legislativa delle regioni a mera attuazione della legislazione nazionale, ossia il potere legislativo regionale era diventato sostanzialmente un potere regolamentare.¹² Pertanto, l'attuale Corte Costituzionale non sembra particolarmente equipaggiata per affrontare un consistente decentramento dei poteri alle autonomie locali; anche se le previsioni sono incerte, dati i precedenti sembra improbabile che la Corte supporti la causa delle autonomie. Il testo costituzionale attuale può portare ad un'ampia autonomia locale solo se ne verrà data una interpretazione che fissi limiti precisi ed adeguati alla cittadinanza nazionale, e perché ciò accada sembra necessaria una soluzione di continuità nell'operato della Corte costituzionale. A tale fine sembra essenziale la sostituzione o comunque la nomina di nuovi membri della Corte stessa da parte delle autonomie locali, così da garantire una sostanziale neutralità se non, come il Tribunale Costituzionale spagnolo, una buona predisposizione verso le autonomie locali.

D'altra parte l'istituzione di una Camera delle Regioni potrebbe giocare un ruolo secondario ma rilevante per l'autonomia locale, attraverso la inevitabile corrispondente nomina di nuovi membri della Corte costituzionale, perché un rinnovo di quest'ultima sarebbe allora inevitabile. La Camera delle regioni non è essenziale ad un ordinamento federale, e tuttavia è spesso presente, perché costituisce il naturale organo di collegamento tra il potere centrale ed il potere decentrato. Come è noto, in un Parlamento costituito da una camera elettiva ed una Camera delle Regioni, i membri di quest'ultima sono designati dagli stati membri (Regioni e/o autonomie locali nel caso italiano), e la Camera concorre in modo determinante alla responsabilità del Parlamento in particolare per quanto riguarda le materie di interesse regionale.

Nella situazione italiana l'istituzione della Camera delle Regioni potrebbe costituire un tassello molto importante per la realizzazione di una robusta autonomia, piuttosto che di una forma blanda, di fatto poco distinta dal vecchio stato unitario. Intanto sarebbe un segnale ben visibile: il cittadino medio, dopo il referendum sulla riforma del titolo V della Costituzione italiana non ha idea se siamo uno stato unitario o federale. La sostituzione dell'attuale Senato con la Camera delle Regioni dovrebbe invece colpire anche l'elettore più distratto.

Infine, neanche l'esercizio locale della funzione giurisdizionale è essenziale per il corretto funzionamento del federalismo, e tanto meno per l'instaurazione di un alto grado di autonomia locale, e tuttavia spesso tale funzione è affidata agli stati membri della federazione, piuttosto che allo stato centrale. L'esempio tipico è la Germania, in cui la funzione giurisdizionale è affidata ai Länder, mentre al Bund è riservato solo l'ultimo grado di giurisdizione.

E così in Italia, affidare alle Regioni il primo grado di giurisdizione costituirebbe in linea di principio una affermazione importante di autonomia. Dal punto di vista concreto, inoltre, non c'è dubbio che contribuirebbe molto a rendere popolare l'autonomia locale, perché, sia pure nell'unità della norma e della procedura, l'efficienza della giustizia potrebbe aumentare consistentemente se affidata a cure locali.

¹² A. D'Atena (1994) "La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo", in D'Atena, A. *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994. Si veda anche M. Clarich - A. Pisaneschi *Il vecchio e il nuovo regionalismo nell'esperienza italiana*, in *Economia italiana*, 2001, n.3

Contro l'affidamento della funzione giurisdizionale alle regioni, a parte ragioni di principio verso la centralizzazione di una funzione così importante rimane l'obiezione, già ricordata sopra, che altissimi livelli di autonomia locale trovano un limite intrinseco nel modo di finanziamento. Si dovrebbe necessariamente ricorrere a tributi erariali, cosa che renderebbe labile il legame spesa-imposta, e poco responsabili gli amministratori locali.

3. Quid Agendi?

3.1. Problemi di applicazione del testo costituzionale.

La stesura della legge costituzionale 3/2001 fu certamente affrettata per motivi elettorali: si ricordi tra l'altro che il Senato dovette semplicemente approvare il testo della Camera, mentre gli emendamenti dell'opposizione furono respinti in blocco fra le vibranti proteste della coalizione di centro-destra che pretendeva che il vero federalismo fosse tradito dal testo in discussione. È perciò probabile che i grossi problemi interpretativi e applicativi che pone la menzionata legge siano conseguenza della fretta, mentre sembrerebbe di poter escludere l'ipotesi che la maggioranza di centro sinistra, presagendo la sconfitta elettorale, abbia spiazzato la futura maggioranza di centro destra, anticipandone il federalismo e creando implicitamente problemi di applicazione, aperti a critiche quali che siano le soluzioni proposte.

a) Problemi inerenti ad indeterminazione rispetto alla potestà legislativa regionale

Viene fornito un elenco di materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, ed un elenco di materie per le quali la legislazione è concorrente con le Regioni: per queste ultime allo Stato spetta solo "la determinazione dei principi fondamentali"¹³. Nelle materie non incluse nei due elenchi "spetta alle Regioni la potestà legislativa", e dal momento che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione" sembrerebbe che per tali materie le Regioni abbiano potestà *esclusiva*, anche se un non giurista come me potrebbe nutrire qualche dubbio, in quanto non è stata usata per le regioni la dizione "potestà esclusiva" come è invece stato fatto per lo Stato.

Circa le cose da fare, o provvedimenti da prendere, per prima cosa mi sembra occorra definire il contenuto dei principi fondamentali. Circa questi ultimi, infatti, sappiamo solo che avranno una portata inferiore rispetto alla vecchia stesura dell'art.117, perché adesso è chiaramente specificato che le Regioni sono sullo stesso piano dello Stato dal punto di vista della funzione legislativa. È quindi escluso che, per la legislazione concorrente, si torni a leggi statali di dettaglio.

In mancanza di apposite definizioni dei principi fondamentali, è vero che la strada sarebbe quella di desumerli implicitamente dalle leggi vigenti, ma è anche vero che: a) ci possono essere al riguardo grosse incertezze di individuazione e di interpretazione; b) la legislazione vigente è altamente accentrata e dirigista, così che i principi desunti non sembrerebbero in generale compatibili con un aumento di autonomia, perché verrebbe mantenuta la situazione quo ante.

In secondo luogo, sembrerebbe che super principi fondamentali siano necessari per "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", in quanto, se è vero che è difficile immaginare materie siffatte, è pur vero che per esse potrebbe essere necessario un minimo di coordinamento tra le legislazioni

¹³ Nel seguito, tra virgolette sono riportate citazioni dal nuovo art.117 della Costituzione

regionali. La cosa è messa bene in risalto dal progetto di *devolution* dell'attuale governo che estende la competenza regionale da concorrente ad esclusiva in materia sanitaria, di istruzione e di polizia locale. In particolare in materia sanitaria, infatti, nella relazione introduttiva è detto che il testo “non mette in dubbio l'intervento legislativo dello Stato per la fissazione dei livelli minimi ed essenziali delle prestazioni e di tutela del cittadino. Lo Stato potrà altresì intervenire sui grandi temi che costituiscono diretta derivazione del principio di tutela della salute di cui all'art.32 della Costituzione”¹⁴. La dizione proposta nel disegno di legge è “assistenza e organizzazione sanitaria”, intesa come tutela sanitaria,¹⁵ e sembrerebbe più ristretta della materia “tutela della salute” del dettato dell'attuale art. 117 della Costituzione, in quanto resterebbe escluso tutto quello che tutela la salute senza bisogno di sanità. Ma se tutela della salute e tutela della sanità fossero sinonimi?

Inoltre, la definizione delle materie individuate rispettivamente come esclusive dello Stato e concorrenti con le Regioni pone grossi problemi interpretativi, che trascendono la mera individuazione dei “principi fondamentali”. Ad esempio, il confine tra “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (esclusiva dello Stato) e “governo del territorio” (concorrente) da un lato, e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” appare particolarmente arduo da individuare. Ancora più preoccupante è il confine tra “tutela della concorrenza” (esclusiva dello Stato) e “professioni”, “tutela e sicurezza del lavoro”, “casse di risparmio, aziende di credito ... a carattere regionale”, che sono materie a legislazione concorrente. Come vedremo sotto (§3.2), il ministro Bossi ha manifestato l'intenzione di eliminare la categoria della legislazione concorrente: sarebbe una soluzione, sia pure drastica, a questi problemi.

b) I problemi dovuti ad incongruenze

Una vera e propria incongruenza sembra l'affidamento alla legislazione concorrente della “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, che è compito chiaramente statale. Ciò non per il fatto che le Regioni siano subordinate allo Stato, e nemmeno perché il sistema tributario erariale rimarrà certamente assai più importante di quello locale, ma perché non è concepibile che il coordinamento sia effettuato contemporaneamente dalle regioni: ci sarebbero venti diversi leggi di coordinamento, cosa che implicherebbe un coordinamento dei coordinamenti!

Inoltre, materie come “aziende di credito nazionali”, non essendo attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, sembrerebbero, letteralmente, attribuibili alla competenza (esclusiva) delle Regioni, e quindi senza fissazione di principi da parte dello Stato, mentre “casce di risparmio, casce rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”, essendo materia concorrente, sono vincolati dai principi generali dello stato.

Altra incongruenza discende dal fatto che all'art. 119 è affermato che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “hanno autonomia finanziaria di entrata” e “stabiliscono e applicano tributi propri”. Poiché solo le Regioni hanno potestà

¹⁴ Introduzione al disegno di legge costituzionale n.1187

¹⁵ A proposito della dizione adoperata “assistenza e organizzazione sanitaria”, la stessa relazione al disegno di legge recita: “è da sottolineare che essa è diretta a ricomprendere in tale competenza tutte le dimensioni della tutela sanitaria”.

legislativa, e poiché la Costituzione prevede una riserva di legge per le prestazioni patrimoniali imposte, solo le regioni possono effettivamente “stabilire” imposte¹⁶.

Ancora, il primo comma dell'art.118 stabilisce che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni” salva attribuzione a Province, Città metropolitane, Regioni o Stato per assicurarne l'esercizio unitario, mentre al secondo comma recita “I Comuni ... sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale” (corsivo aggiunto). Ora, se tutte le funzioni sono attribuite ai Comuni secondo il primo comma, le funzioni che possono essere conferite ai sensi del secondo comma possono essere solo quelle funzioni attribuite a Stato o Regione “per assicurarne l'esercizio unitario”, a loro volta poi nuovamente delegate ai Comuni. In tale modo si utilizzerebbe il modello di agenzia per controllare i Comuni, e potrebbe sorgere una forte tentazione per espanderne a dismisura l'impiego, e l'autonomia locale potrebbe essere in definitiva assai ridotta rispetto al suo livello ex ante.

Infine, l'art. 119, dopo aver disposto del finanziamento ordinario¹⁷ di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni senza fare alcun riferimento al bisogno, continua con l'affermazione che lo Stato destina risorse aggiuntive per “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”¹⁸. Qui l'incongruenza risiede nel fatto che parte di tali obiettivi, per i quali lo Stato dovrebbe destinare risorse aggiuntive, letteralmente non sono compresi nelle materie a legislazione esclusiva dello Stato o concorrente con le Regioni. Si tratterebbe quindi di materia regionale, per la quale lo Stato non ha motivo di intervenire, salvo di “sostituirsi a organi di Regioni” ai sensi dell'art.120. Ma sostituirsi non vuol dire dare finanziamenti, vuol dire agire in prima persona! Per di più, l'art.120 è riferito al Governo!

Contraddizioni rispetto allo stato della realtà sembrano invece individuabili nell'attribuzione alla legislazione concorrente di certe materie che per loro natura appaiono di interesse nazionale, come “la tutela e sicurezza del lavoro”, “le grandi reti di trasporto e della navigazione”, “l'ordinamento della comunicazione”, la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica”. In questi casi l'attività legislativa dello Stato sembra dover andare ben al di là di meri “principi fondamentali”, ma implicare quanto meno delle “leggi cornice”, che lascino alla legislazione regionale soltanto i dettagli. In altri termini, i “principi generali” sembrerebbero dover essere diseguali come contenuto nelle singole materie: per alcune il potere legislativo delle regioni dovrebbe essere praticamente ridotto alla potestà regolamentare.

3.2. Interpretazione creativa, correzione o federalismo della Corte Costituzionale?

¹⁶ Queste considerazioni intendono l'espressione “stabilire e applicare tributi” come piena potestà in materia di tributi propri; per una assai più raffinata discussione del problema si rinvia a F.Gallo, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.*, p.4-5.

¹⁷ Ordinario è inteso nel senso che viene statuito il principio del ricorso esclusivamente ai tributi locali e alla partecipazione al gettito locale di tributi statali, integrati da trasferimenti statali perequativi rispetto alla loro capacità fiscale.

¹⁸ Questa disposizione sembra far riferimento più a situazioni contingenti che al normale finanziamento a regime, anche se non sappiamo quale ne sarà la prassi interpretativa

È chiaro che, qualunque siano le scelte del Governo/Parlamento,¹⁹ potrebbe aprirsi una stagione di pesante conflittualità, risolvibile in ultima istanza solo dalla Corte Costituzionale. Per scongiurare tale pericolo, in effetti, è stata istituita la c.d. “cabina di regia”, con l’attività della quale si dovrebbe prevenire gran parte di tale conflittualità, attraverso il ricorso a massicce dosi di compromesso ex ante. Tale procedura, tuttavia, implica per sua natura ritardi nelle complesse procedure di attuazione del dettato costituzionale; d’altra parte sembra ragionevole che un cambiamento epocale, come quello che potrebbe essere realizzato interpretando la riforma nel modo più favorevole alle autonomie, non possa essere attuato “tutto e subito”, ma piuttosto con una ponderata gradualità.

Ad un economista non spetta il compito di fornire interpretazioni ad un testo giuridico come la Costituzione,²⁰ ma piuttosto quello di indicare le conseguenze economiche di certe scelte interpretative. Da tale punto di vista credo di poter affermare in linea generale che la definizione dei “principi fondamentali” è estremamente rilevante, e che prima di tutto devono essere individuati limiti ben definiti alla potestà legislativa delle regioni e dello stato, sia per quanto riguarda quella concorrente sia quella residuale, anche se per quest’ultima i limiti devono essere assai più lati. In secondo luogo mi sembra di poter suggerire che in materia di principi si debba far ricorso ad interpretazioni non letterali, ma piuttosto “creative”, in modo da permettere un ragionevole coordinamento, essenziale per mantenere una unità economica al paese. Il riferimento è in particolare alla tutela del lavoro, alle comunicazioni, alla produzione e trasporto di energia elettrica, industria, artigianato, turismo, ecc. In proposito ci si potrebbe appoggiare sulla tutela della concorrenza, in quanto si può sostenere che quest’ultima sovrasti di fatto quasi tutte le materie economiche. Ma la questione è assai delicata, perché attraverso tale strumentazione si corre il rischio di svuotare concretamente l’autonomia locale che si vorrebbe potenziare.

In proposito, sembra che il ministro per le riforme istituzionali, mediante una riforma costituzionale, abbia l’intenzione di eliminare le materie concorrenti tra lo Stato e le Regioni, attribuendole in parte al primo e in parte alle seconde.²¹ Tale sistemazione avrebbe indubbiamente il vantaggio della chiarezza: dal mio punto di vista sarebbe forse meglio, per tutte le competenze regionali, che “l’intervento legislativo statale debba essere limitato alla enunciazione di principi fondamentali attinenti alle sole esigenze di carattere unitario.”²² Lo stesso ministro, tuttavia, pospone tale opera di riordino alla riforma della Corte Costituzionale, alla rivisitazione delle immunità parlamentari da estendere comunque anche alle assemblee regionali, e alla istituzione della Camera delle autonomie.²³ Pertanto, più che aggiustare il testo costituzionale, sembra che il governo attuale si preoccupi di completare la riforma stessa.

¹⁹O delle Regioni, se, come sembra possibile, queste ultime legifereranno senza aspettare provvedimenti statali

²⁰ E tuttavia la Costituzione deve essere in larga misura intelligibile per un normale cittadino, perché altrimenti perderebbe il suo fondamentale significato politico. Che i giuristi non possano avere un ruolo esclusivo nell’interpretazione della Costituzione è comprovato dal fatto che le revisioni costituzionali possano essere soggette a referendum popolare, come è recentemente accaduto. Anche Giarda difende il suo diritto a commentare la Costituzione: cfr. op. cit p. 3.

²¹ Cfr. Audizione di Bossi alla indagine conoscitiva della I commissione Affari costituzionali del Senato

²² A. Fossati *Applicabilità del federalismo fiscale: il caso Italia*, in A.Fossati-R.Levaggi (a cura di) *Dal decentramento alla devolution. Il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, F.Angeli, Milano, 2001, p. 59

²³ Cfr. Audizione di Bossi alla indagine conoscitiva della I commissione Affari costituzionali del Senato

Secondo i ministri Bossi e La Loggia, per la prima attuazione della legge di riforma costituzionale, la priorità del governo riguarda il finanziamento delle autonomie locali, seguito dalla regolamentazione dei poteri sostitutivi dello Stato, dai problemi degli atti riguardanti l'Unione Europea e gli accordi tra Stati, ed infine dalla applicazione della norma riguardante l'integrazione dei rappresentanti delle autonomie nella Commissione parlamentare per le questioni regionali²⁴. Ed effettivamente tali questioni formano oggetto della bozza di disegno di legge approvata dal Consiglio dei ministri il 19 aprile 2002, ad eccezione del finanziamento degli enti locali, che viene rinviato ad un successivo provvedimento.

Un altro problema generale circa l'attuazione della riforma costituzionale riguarda il periodo di "vuoto di potere" tra la decadenza del potere legislativo dello Stato e l'assunzione del potere da parte delle regioni, visto che la modifica costituzionale non ha previsto norme transitorie. Una soluzione, su cui sembra orientato il governo, è quella di legiferare con la "clausola di cedevolezza", ossia implicando che la legge resti in vigore finché non viene sostituita dalla legge regionale. Ciò sembra effettivamente ragionevole, anche se è basato su una interpretazione creativa od estensiva del potere di sostituzione previsto all'art.120.²⁵ Sembra quindi che il governo stesso abbia scelto una meditata cautela, ossia di lasciare che i contenuti effettivi della riforma costituzionale siano in gran parte il risultato di un paziente processo di confronto e di concertazione con le regioni e gli enti locali, e per ultimo eventualmente fissati dalla Corte Costituzionale.²⁶

3.3. Il problema del finanziamento delle autonomie

In generale si può affermare che le autonomie devono essere fondate sull'indipendenza finanziaria; in caso contrario rimangono in gran parte virtuali e comunque soggette a vincoli che tendono a svuotarne di fatto i contenuti e la effettiva portata. Gli strumenti essenziali sono i tributi propri (locali), le partecipazioni ai tributi erariali ed i trasferimenti. Non sembra il caso di soffermarci qui su precisazioni tecniche in materia: basta accennare in primo luogo che intendiamo per tributi propri quelli sui quali il governo locale ha almeno un grado di libertà (ad esempio, può manovrare almeno l'aliquota, anche si tratta di sovrimposte a tributi erariali). In secondo luogo, il gettito sia dei tributi propri sia delle partecipazioni ai tributi erariali fa riferimento al territorio della circoscrizione. In terzo luogo, tra i trasferimenti includiamo tutto quello che proviene in particolare dal governo centrale, incluse varie forme di *revenue sharing*, o ripartizione del gettito di imposte erariali riferito al territorio nazionale. Infine, è opportuno precisare che il ruolo essenziale ai fini della responsabilizzazione degli enti locali è affidato ai soli tributi propri.

A livelli bassi di autonomia corrispondono bassi livelli di spesa e di finanziamento, e non è quindi difficile rinvenire tributi locali rispondenti alle corrette caratteristiche

²⁴ Cfr. Audizione di Bossi alla indagine conoscitiva della I commissione Affari costituzionali del Senato.

²⁵ Nella già citata bozza di disegno di legge del 19 aprile si propone infatti che "le disposizioni normative statali concernenti materie appartenenti alla legislazione regionale si applicano in ciascuna regione sino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali": se non interpreto male, ciò non si applica solo alle leggi già esistenti, ma consente allo stato di continuare a legiferare nelle materie riservate alla competenza regionale, concorrente od esclusiva, sia pure con efficacia provvisoria.

²⁶ La stessa cosa è accaduta per la riforma della Costituzione spagnola del 1978, con risultati non soddisfacenti: in quel caso si trattò, tuttavia, di ignavia da parte del costituente, che per evitare contrasti nel suo seno, lasciò volutamente aperti i confini delle autonomie locali.

(significatività del gettito, trasparenza, responsabilizzazione rispetto alle votazioni, non esportabilità e non concorrenza).

Il problema è che resta praticamente impossibile individuare tributi locali con gettiti adeguati ad alti livelli di autonomia, e cioè alti livelli di spesa locale. Alti livelli di autonomia sono finanziabili solo con crescenti livelli di partecipazione a tributi erariali o trasferimenti statali, e ciò implica una corrispondente diminuzione nella responsabilizzazione delle classi politiche locali.

Qualche volta viene proposto il regime forale come strumento per un alto livello di autonomia: si ricordi che nel regime forale il gettito di tutte le imposte (anche erariali) va al governo locale, che trasferisce poi allo governo centrale la sua quota in relazione ai servizi forniti dal governo centrale al territorio.²⁷ È ovvio che tale sistemazione favorisce l'opulenza locale, ma è altrettanto palese che viene così fissata anche la quasi completa irresponsabilità dei governi locali, perché il gettito che affluisce localmente è del tutto indipendente dalle decisioni dei governi locali.

D'altra parte, il problema del finanziamento delle autonomie perde ogni drammaticità se i compiti affidati alle autonomie stesse implicano costi bassi, al limite costo zero come per l'attività meramente legislativa. Ad esempio, se intendessimo le regioni come enti programmatori, centrati essenzialmente nella produzione legislativa, i problemi relativi al finanziamento regionale sarebbero certamente lievi, e non servirebbe preoccuparsi al riguardo più di tanto.

Ho osservato sopra che da un governo con salda maggioranza parlamentare, e fortemente orientato al federalismo, ci si poteva forse aspettare una maggiore prontezza nel dare esecuzione alle procedure applicative della riforma: è comunque certo che il compito non è facile, tra le incertezze dovute ad un testo in molte parti confuso e la rissosità discendente dalle molte parti coinvolte. Parte del ritardo è effettivamente dovuto alla ricerca di soluzioni concordate tra tutte le parti interessate; ma una parte è da attribuire forse alla decisione di attuare la riforma con un certo gradualismo, tenendo conto della sostanziale impreparazione di tutte le parti coinvolte. Alludo sia agli apparati dello Stato centrale che sono riluttanti a perdere importanza, sia alle amministrazioni comunali che in grandissima maggioranza non hanno né la struttura né la mentalità per assumere di colpo la gestione di una massa notevole di materie.

Quello che è certo è che i governi locali sembrano particolarmente ansiosi che venga risolto il nodo del finanziamento, apparentemente basandosi sul vecchio assioma che non c'è autonomia senza indipendenza finanziaria. Che il nodo finanziario sia importante ed urgente è certamente un dato oggettivo, ma in realtà il problema sembra un po' più complesso: come ho osservato sopra, negli ultimi dieci anni lo stato ha riversato in parte notevole sulle regioni e sugli enti locali il peso di tenere sotto controllo la crescita della spesa pubblica, con il vincolo di cassa e con il patto di stabilità interna. Ciò ha indubbiamente condotto gran parte dei governi locali ad uno stato di stress finanziario, che i governi stessi sperano di superare con la conquista dell'autonomia finanziaria, ma tale aspettativa urta contro la necessità di rispettare il patto di stabilizzazione interna, e non potrà che rimanere delusa.

Potrebbe sembrare che il governo non si preoccupi della questione più di tanto: ad esempio, nel disegno di legge che dovrebbe dare al governo la delega per la riforma

²⁷ Il regime forale è applicato nei Paesi Baschi ed in Navarra; tuttavia le nostre regioni a statuto speciale, e sopra tutto la Sicilia, hanno un sistema assai vicino al regime forale.

del sistema tributario non vi è cenno alla questione dei tributi locali. Un motivo è certamente che non ha senso occuparsi del finanziamento,²⁸ finché non sono risolti i problemi circa le effettive funzioni dei governi locali. Una ragione strettamente collegata, ma tuttavia distinta, è che non è ben chiaro quale tipo di relazioni finanziarie si debbano (o vogliono?) attivare tra i governi locali, ed in particolare tra le regioni e gli enti locali. Ma la motivazione più importante dovrebbe essere la preoccupazione del governo di mantenere il patto di stabilità, così che in definitiva le sue mosse appaiono particolarmente caute.

Dal momento che tutta l'attività amministrativa sarà tendenzialmente affidata agli enti locali (in particolare ai Comuni), sembrerebbe che Stato e Regioni debbano spendere solo in trasferimenti:²⁹ la loro attività è solo legislativa, e quindi tendenzialmente a costo zero. A regime la struttura dei flussi finanziari tra Stato, Regioni ed Enti locali sembra consistere in: a) trasferimenti di gettiti di imposte erariali, diretti alle singole Regioni o Enti locali, rigorosamente originati nel territorio della Regione o dell'ente locale considerato; b) trasferimenti statali diretti a perequare fino a limiti non precisati, ma certamente inferiori al 100%, la capacità fiscale della regione o dell'ente locale; c) trasferimenti per finanziare servizi gestiti dai Comuni o dagli altri enti locali come agenti dello Stato o della Regione. Sembrerebbero del tutto esclusi trasferimenti regionali perequativi volti agli enti locali, perché la perequazione sembra riservata allo Stato.

Al contrario, una autorevole scuola di pensiero sembra dare implicitamente per scontato che i flussi finanziari facciano capo alle regioni, per poi essere smistati ai governi subcentrali le cui circoscrizioni insistono sul territorio delle singole regioni: ad esempio Bordignon e Cerniglia stimano le "risorse da devolvere alle Regioni" a partire dalle indicazioni del nuovo titolo V³⁰ attribuendo le risorse sulla base delle competenze legislative regionali.

Ma l'ipotesi che il tipo di finanziamento delle regioni dipenda dal tipo di materia assegnato come potere legislativo è stata avanzata da Giarda.³¹ Secondo tale autore le materie a competenza esclusiva dovrebbero essere finanziate dal gettito dei tributi propri e dalla partecipazione al gettito locale dei tributi statali, integrato dalla perequazione statale basata sulle differenze nella capacità fiscale. Le materie a competenza concorrente dovrebbero essere finanziate da contributi statali assegnati in base al criterio della perequazione della capacità fiscale, e da contributi statali integrativi basati sui bisogni.³² A loro volta Stato e Regioni dovrebbero finanziare le loro funzioni amministrative gestite dai Comuni (più in generale, dagli enti locali) "con programmi di 'contributi specifici', potenzialmente assistiti da vincoli di destinazione".³³

È chiaro che l'ipotesi da me avanzata sopra, pur essendo basata su una lettura ragionevole del nuovo testo costituzionale, presenta difficoltà di attuazione non

²⁸ Tuttavia, l'ultima volta è stato rinviato il riordino delle entrate tributarie degli enti locali dopo la ridefinizione delle funzioni, l'attesa è durata vent'anni: l'occasione è stata la riforma tributaria del 1971, che aveva abolito i tributi locali nell'attesa di riordinarne le funzioni.

²⁹ Anche per le poche funzioni attribuite a Stato o Regioni, in gran parte probabilmente verrà utilizzato il modello di agenzia, e quindi dovranno essere trasferite le relative risorse agli enti locali.

³⁰ Bordignon, M.-Cerniglia, F. *Riforme costituzionali e decentramento fiscale*, in *Economia italiana*, n.3, 2001, p.551

³¹ Giarda, P. *Le regole del federalismo fiscale nell'art.119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, Working paper SIEP, 115, 2001

³² Giarda, op.cit. p.27/28.

³³ Giarda, op.cit. p.39

indifferenti, perché occorre stimare il gettito dei tributi erariali, nonché le capacità fiscali a livello di Comune. Al contrario l'ipotesi Giarda-Bordignon è di più facile realizzazione, ma obbliga a sforzi creativi dal punto di vista dell'interpretazione del testo costituzionale; il suo carattere distintivo, tuttavia, è quello di instaurare di fatto una dipendenza degli enti locali dalla regione, e quindi potrebbe essere strumento di un centralismo regionale.

3.4. Il pericolo della sindrome legislativa nazionale e regionale

Le "vecchie" regioni avevano un ruolo di coordinamento generale, e non di gestione diretta, e così la riforma costituzionale che ne ha ampliato la competenza legislativa e regolamentare, sembrerebbe avere accentuato tale ruolo, in quanto ha spostato (quasi) tutte le funzioni di gestione e amministrazione ai Comuni³⁴. La riforma specializza di fatto lo Stato e la Regione nella funzione legislativa, poiché a regime tutta l'amministrazione e la gestione passerebbe ai Comuni "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato" (art. 118). Tra le poche funzioni statali e regionali individuate "per assicurarne l'esercizio unitario"³⁵, poi, per la parte maggiore la gestione sarà presumibilmente delegata agli enti locali.

Allo Stato non resta quindi molto in gestione diretta attraverso i Ministeri o mediante agenzie ad hoc: la difesa, l'ordine pubblico, la moneta & risparmio, la giustizia, la previdenza, l'ambiente, e poco di più. Inoltre, molte di tali funzioni o hanno contenuto limitato, o sono realmente nell'ambito dell'Unione Europea (moneta, pesi e misure, ecc.); tuttavia, poiché restano allo Stato due tra le voci di spesa più importanti, e cioè il pagamento degli interessi sul debito pubblico e la previdenza sociale, per il momento resterà statale poco più del 40% della spesa corrente.³⁶

Ci sono difficoltà obiettive a passare gran parte dell'apparato burocratico statale agli enti locali, e così c'è da chiedersi come tale apparato reagirà allo shock da disoccupazione: probabilmente cercherà di giustificarsi producendo sforzi per indirizzare e coordinare l'attività degli enti locali e, per quanto possibile, anche delle regioni. Ciò potrebbe portare a conflitti di vario ordine e grado, mediati in primo luogo sviluppando elaborate procedure di concertazione e comitati vari, ma potrebbero anche sfociare in controversie davanti alla Corte Costituzionale. Si tenga tuttavia presente che soltanto le regioni possono porre questioni di costituzionalità, mentre gli enti locali sono esclusi da tutela costituzionale diretta.³⁷

Come si diceva sopra, la riforma è basata, correttamente, sull'idea della primazia dell'attività legislativa: tuttavia nell'esperienza italiana la legge è stata adoperata come strumento di comando fino ai più piccoli dettagli dell'attività economica. Al contrario, le leggi dovrebbero riguardare solo pochi principi generali, lasciando alla gestione la responsabilità delle scelte minute. Leggi che considerano minute

³⁴ Questa impostazione può essere criticata, perché rende le regioni enti lontani dai cittadini, i quali stentano ad afferrare l'impatto di gran parte dell'attività regionale, così che il circuito di controllo del voto risulta indebolito.

³⁵ L'azione per il conferimento spetterebbe evidentemente allo Stato e alle regioni rispettivamente per le materie di competenza legislativa esclusiva statale e regionale; è dubbio invece, per quanto riguarda le materie a legislazione concorrente, in quanto dipende da che cosa intendiamo per "principi fondamentali". In realtà, è probabile che in prima applicazione saranno leggi statali a conferire funzioni, salvo per quelle che sono già adesso regionali.

³⁶ Si veda Bordignon-Cerniglia, op. cit. p.559 (dati 1999).

³⁷ Non per niente una delle richieste pressantemente avanzata dagli enti locali attraverso le loro associazioni è proprio una modifica del testo costituzionale in modo da poter accedere direttamente alla Corte Costituzionale.

specificità da un lato rendono difficile la gestione della cosa pubblica e costituiscono pesanti ostacoli all'attività economica privata, e dall'altro lato impediscono il regolare e trasparente esercizio di controllo dell'operato degli amministratori pubblici attraverso il voto.

Il vero problema sembra allora consistere nella tentazione del governo centrale e dei governi regionali da un lato, e del Parlamento e dei Consigli regionali dall'altro, di indulgere sistematicamente nell'attività legislativa. Ciò sarebbe particolarmente grave, perché tale eventuale tendenza si innesterebbe in una situazione già abbondantemente compromessa, in quanto è noto che il Parlamento italiano, imitato strettamente dai Consigli regionali, legifera troppo, ed in modo sempre più dettagliato, così da poter parlare di vero e proprio "accanimento legislativo".³⁸ L'effetto di tale atteggiamento è stato quello di portare di fatto ad una sostanziale disapplicazione della legge, sia per difficoltà oggettiva di conoscenza da parte di chi deve osservarle e farle osservare, sia per le difficoltà di interpretazione dovute all'intreccio sempre più minuzioso tra le particolarità delle tante leggi.

Non per niente è cominciato il c.d. processo di delegificazione, che peraltro è sostanzialmente compromesso a livello statale, dal momento che la competenza legislativa statale è stata drasticamente ridotta dalla riforma, e avrà grosse difficoltà a proseguire a livello regionale.

La tentazione alla legificazione selvaggia sarebbe particolarmente grave per le Regioni, la cui esperienza ormai ultra trentennale è lungi dall'essere positiva, perché le Regioni sin dall'inizio trovarono naturale imitare i lati peggiori dello stato, sia in quanto ridotte dall'attivismo legislativo dello stato a legiferare di fatto a livello di regolamento di attuazione delle leggi statali, sia per la sostanziale pochezza dei compiti che erano stati loro assegnati. I compiti regionali andavano effettivamente poco oltre alla sanità dal punto di vista funzionale, e al trasferimento di fondi vincolati da quello economico.

Una loro futura attività iperlegislativa, innestata sul loro modo tradizionale di operare sarebbe veramente perniciosa, e non potrebbe che portarci, contrariamente alle intenzioni, sempre più distanti dall'efficienza: "l'efficienza non può esser approssimata da enti che, di fatto, hanno assunto come modello la soffocante burocrazia dello Stato italiano, riproponendo in periferia l'ottica dirigista ed accentratrice che lo caratterizza. Il fatto è che il neoregionalismo potrebbe, semplicemente ampliando le responsabilità delle esistenti regioni, aggravare la loro attuale scarsa efficienza, se -come appare probabile- le «nuove» regioni si muoveranno in una linea di sostanziale continuità con le «vecchie» regioni."³⁹

Il pericolo è particolarmente grave perché, nella interpretazione più favorevole, le Regioni potrebbero cominciare a legiferare nelle nuove materie senza attendere alcun provvedimento attuativo da parte dello Stato, ed in particolare la definizione dei principi generali, visto che potrebbero semplicemente fare riferimento ai principi desumibili dalla normativa esistente.

5.5. *Il Comune tra Stato & Regioni*

La modifica del titolo V ha scelto, come in taluni stati federali, di decentrare l'attività statale di amministrazione e gestione, ma a differenza ad esempio della Svizzera e

³⁸ A. Fossati, *L'Italia e il federalismo*, op.cit. p.22

³⁹ A.Fossati, *L'Italia e il federalismo*, op.cit. p.25

della Germania che hanno utilizzato il livello regionale, qui l'attività è stata affidata al livello inferiore, e cioè al Comune. Come abbiamo visto, tuttavia, secondo il principio di sussidiarietà, è poi possibile attivare Città metropolitane, Province, Regioni e lo Stato stesso, a seconda della differenziazione e dell'adeguatezza degli enti rispetto alle singole funzioni.

Uno dei principali problemi circa le relazioni tra differenti livelli di governo è in effetti proprio la ripartizione delle funzioni tra loro, ed una delle principali virtù di una Costituzione dovrebbe essere la chiarezza interpretativa. Una buona sistemazione costituzionale avrebbe dovuto elencare, almeno per sommi capi, le funzioni dei Comuni, in quanto, come è noto sia dalla teoria, sia dall'osservazione della realtà, il problema della ripartizione "ideale" delle funzioni tra i livelli di governo è indeterminato.⁴⁰ Viceversa, in questa riforma costituzionale per individuare le funzioni è stata seguita una via assiomatica, e cioè sono stati indicati i menzionati principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; assai ragionevole in apparenza, tale scelta lascia tuttavia la questione almeno in parte indeterminata.

Il principio di sussidiarietà, al di là di una indicazione di decentramento generico, è una scatola vuota che deve essere riempita di contenuti in via di applicazione; a sua volta l'adeguatezza non è in grado di fornire indicazioni concrete, oltre alla soglia del buon senso⁴¹, perché in gran parte l'adeguatezza dipende semplicemente dalla disponibilità finanziaria. Quanto al principio di differenziazione, se significa, come afferma Giarda,⁴² che lo stesso servizio affidato ad enti diversi può (deve?) essere svolto in modo differente, non sembra di molto aiuto. È ovvio che ciascun livello in tale caso deve occuparsi solo di certi specifici aspetti che lo riguardano: il punto è proprio l'individuazione di tali aspetti.

La conclusione è che molto è stato lasciato "aperto" all'arbitrio di scelte dello stato (governo e parlamento), e delle Regioni, salvo che la Corte Costituzionale non si trovi a giocare il ruolo di protagonista.

Una cosa però sembra definita lucidamente, e cioè che mentre lo status formale di Stato e Regioni è di sostanziale parità, quello degli enti locali, ed in particolare dei Comuni, è di subordinazione sia allo Stato sia alle regioni, anche se sono solennemente messi sullo stesso piano (equiordinamento ex art.114). Ciò discende dal fatto che da un lato il potere legislativo e regolamentare è attribuito allo Stato per quanto riguarda le funzioni "fondamentali" e alle Regioni per quanto riguarda le altre funzioni, e dall'altro lato dal fatto che solo lo Stato e le Regioni possono promuovere la questione di legittimità costituzionale.

Anche qui, tuttavia, il modello è stato lasciato "aperto", nel senso che un ampio ruolo è stato lasciato allo Statuto delle Regioni, ed in particolare al Consiglio delle autonomie locali. È vero infatti che quest'ultimo è previsto come "organo di consultazione" tra la Regione ed i suoi enti locali, ma potrebbe facilmente evolvere in qualche cosa di molto più pregnante, e non è escluso che, attraverso tale strumento, venga realizzato in Italia un decentramento differenziato, o "a geometria variabile", rispetto agli enti locali nelle varie regioni. In tutti modi (fermo restando l'intervento

⁴⁰ In effetti, questa affermazione è una delle prime osservazioni che possono essere fatte: si veda in proposito il lavoro pionieristico di A.Scotto "Prime linee di un contributo alla teoria della finanza locale", in *Studi in memoria di Gino Borgatta*, Istituto di cultura bancaria, Milano, 1952, ristampato in Scotto, Aldo, *Saggi di finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano, 1991

⁴¹ Ad esempio, non sembra ragionevole pensare di affidare l'amministrazione dell'esercito ai Comuni.

⁴² Cfr. Giarda, op.cit. p.32, nota

statale) ciascuna realtà potrà situarsi tra il caso limite di Regione attiva praticamente solo sul piano legislativo e Enti locali gestori di tutti i servizi con margini amplissimi di autonomia decisionale, e l'altro caso limite di Regione assai attiva come gestione ed enti locali dediti a pochi servizi con livelli bassi di autonomia. È infatti vero che gli enti locali sono dotati di potestà regolamentare per quanto riguarda l'organizzazione e lo svolgimento delle loro funzioni, ma evidentemente molte interferenze possono essere messe in atto sotto forma legislativa e regolamentare da parte dello Stato e delle Regioni, sino a soffocare gran parte delle aspirazioni di autonomia comunale.

4. Conclusioni

Premessa essenziale per applicare la riforma costituzionale è il superamento della presente confusione interpretativa, ossia:

- a) individuare i principi fondamentali della legislazione concorrente, nonché il loro contenuto;
- b) delimitare i confini tra le materie concorrenti ed esclusive dello Stato;
- c) individuare le funzioni degli enti locali;
- d) sciogliere le incongruenze varie.

A tal fine occorrerebbe apportare d'urgenza modifiche correttive al testo costituzionale: ma questa non sembra essere la strada seguita dal presente governo. L'alternativa logica sarebbe una buona dose di creatività nell'interpretazione del nuovo testo costituzionale, che è una strada non facile a causa dei contrastanti interessi coinvolti, i quali potrebbero sollevare fastidiose obiezioni e conseguenti ricorsi alla Corte Costituzionale. Il governo, tuttavia, sembra aver scelto una terza strada, consistente in una attuazione graduale e concertata tra le varie parti coinvolte. Malgrado la concertazione favorisca le autonomie locali, si direbbe che la strada seguita non dimostri un grande zelo del governo per realizzare un ampio federalismo. In effetti:

- 1) le modifiche costituzionali proposte fino ad oggi sono minime, perché si tratta solo del passaggio da legislazione concorrente a esclusiva per istruzione, sanità e polizia locale;
- 2) il governo non sembra essersi affrettato a varare congrue misure per attuare la riforma: l'unica è la bozza di disegno di legge del 19 aprile 2002, in cui si propone tra l'altro di delegare il governo per la ricerca dei principi rinvenibili nelle leggi vigenti ai fini della legislazione concorrente. Tale ricerca non può che confermare l'atteggiamento centralizzato e dirigista che ha caratterizzato lo Stato italiano fino ad ieri;
- 3) per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali sembra si voglia ricorrere ad una legge, anziché modificare semplicemente il Regolamento delle Camere;
- 4) sia pure per evitare il vuoto di potere, lo stato intende continuare a legiferare e regolamentare per quanto riguarda le materie passate alle regioni.

In seguito occorre che l'attività direttiva centrale dello Stato & delle Regioni venga esercitata in modo sobrio. Da tale punto di vista occorrerebbe in particolare che l'attività legislativa non fosse più intesa come comandi di fare in modo dettagliato, e l'attività regolamentare non fosse più intesa come disposizioni minute. Sarebbe anche

opportuno che non venisse fatto un uso estensivo del modello di agenzia, ma ridotto alle sole attività per le quali è strettamente necessario. In sintesi, occorrerebbe che per l'attività amministrativa e gestionale il modello di scelta fosse predominante, e caratterizzato da ampi gradi di libertà, in modo che gli amministratori possano essere responsabilizzati rispetto ai loro elettori.

La Camera delle Regioni non è essenziale, ma sarebbe opportuno fosse creata subito per disattivare il meccanismo provvisorio dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il punto è che è necessaria una stretta integrazione ed un coordinamento istituzionale tra lo Stato e le autonomie locali, la cui sede naturale è proprio la Camera delle Regioni. Nella fase di prima attuazione della riforma, il pericolo del meccanismo provvisorio è quello di attivare una ampia attività di concertazione tra le varie parti coinvolte, che in modo poco trasparente metta in atto una serie di comportamenti di lobbying e di log-rolling. La democrazia potrebbe risentirne assai.

Un altro punto delicato è il funzionamento del patto di stabilità interna. In mancanza di vincoli stringenti di bilancio per gli enti locali, è necessario un intervento statale per garantirne il rispetto, essenziale ai fini del patto di stabilità dell'U.E.; tuttavia il patto di stabilità interno potrebbe rivelarsi un cavallo di Troia rispetto al controllo dei governi subcentrali, costituendo uno strumento per riaffermare l'ingerenza centrale. La necessità del patto dipende dal fatto che i governi locali possono ricorrere al debito, e così è probabile che regioni ed enti locali continuino in realtà a godere di un *soft budget constraint* come per il passato. Potrebbe allora innescarsi uno stress finanziario permanente, in cui le entrate degli enti locali sono sempre inferiori alle necessità di spesa, ed in definitiva i governi locali dipendono dallo Stato centrale. Ciò non solo porterebbe ad un deficit di autonomia, ma causerebbe anche una mancata responsabilizzazione degli amministratori locali.

C'è poi il problema della solidarietà, che non è stato affrontato apertamente nel senso che sono stati bensì previsti trasferimenti statali perequativi rispetto alla capacità fiscale, ma non ne è stato fissato il livello. Quello che si può arguire è che è esclusa la completa perequazione della capacità contributiva, e quindi che a regime il livello di solidarietà sarà inferiore a quello a cui eravamo abituati. Si può poi ragionevolmente prevedere che sorgeranno controversie non indifferenti al riguardo, e che ci sarà un regime transitorio in cui la solidarietà diminuirà più o meno lentamente: il precedente è rappresentato dalla partecipazione al gettito IVA.⁴³

Infine, occorre sciogliere il nodo delle relazioni tra Stato, Regioni & Enti locali, che coinvolge da un lato la Commissione parlamentare per le questioni regionali, e dall'altro i Consigli delle autonomie locali, i quali potrebbero giocare un ruolo molto importante per le autonomie locali. Da questo punto di vista, nella riforma costituzionale ci sono effettivamente le premesse per attuare un amplissimo livello di autonomia delle Regioni dallo Stato, e degli enti locali dallo Stato e dalle Regioni; tuttavia c'è un margine di indeterminazione talmente vasto da consentire addirittura una diminuzione del livello ante riforma. Il rovescio della medaglia è costituito dal

⁴³ D.Lgs. "Disposizioni in materia di federalismo fiscale", n. 56/2000

fatto che gli Enti locali non solo in parte agiranno come agenti dello Stato e delle Regioni, ma dipendono dallo Stato e dalle Regioni dal punto di vista della potestà regolamentare. Questo aspetto può generare una conflittualità endemica, ma potrebbe costituire anche la base di un perdurante centralismo statale e regionale. Può darsi che, almeno in parte, ciò sia stato ispirato dall'utopia dell'*e-government*, che vede negli uffici dei Comuni aperti al pubblico il *front office* di tutta la Pubblica Amministrazione, e può darsi che ciò arrivi a funzionare almeno in parte; è lecito, tuttavia, nutrire in proposito qualche preoccupazione.

In sintesi, la modifica al titolo V della costituzione è importante, e avrà grosse ripercussioni istituzionali e sul comportamento di Stato, Regioni ed Enti locali. Ma non sembra trattarsi ancora di federalismo, e non perché mancano elementi istituzionali come la Camera delle Regioni & una nuova Corte Costituzionale adeguata alle autonomie. Tali elementi sono importanti ma non indispensabili al federalismo, di cui non esiste un archetipo unico, ma tante forme differenti quante sono le realizzazioni concrete. Essenziale nel *federalismo istituzionale* è la contestuale cessione di sovranità rispetto alla spesa e rispetto alla capacità tributaria, in quanto in tale caso vi è una responsabilizzazione automatica della classe politica locale; al contrario, questa modifica, pur se amplia le competenze legislative delle regioni e affida l'amministrazione agli enti locali, non sembra realizzare una forma soddisfacente di responsabilizzazione. Sembra infatti che possa emergere una sostanziale separazione tra responsabilità decisionale e responsabilità gestionale, che impedirebbe in gran parte il funzionamento del meccanismo politico delle votazioni tipico nelle istituzioni federali.

D'altra parte, questa riforma costituzionale non realizza nemmeno un *federalismo fiscale*, perché anche quest'ultimo implica (pur senza cessione di sovranità) che i governi locali siano responsabili di fronte ai propri elettori: l'attività di spesa deve essere strettamente collegata all'attività di finanziamento.

Non sappiamo come sarà gestita l'attività legislativa e regolamentare dello Stato e delle Regioni, ma se il comportamento non muta radicalmente rispetto al passato, l'attività esecutiva degli enti locali potrebbe essere soffocata da disposizioni legislative dettagliate e regolamentazioni minute e farraginose, così da lasciare pochissimi gradi di libertà. Non è facile quindi prevedere un aumento della responsabilizzazione degli amministratori rispetto alle votazioni, in quanto il sistema potrebbe implicare una ampia scissione tra responsabilità decisionale e responsabilità gestionale. È possibile che tutto il sistema finisca con l'essere poco trasparente, per cui gli elettori crederanno di confrontarsi con gli enti locali, mentre gran parte delle disposizioni saranno prese altrove.

Al contrario, sembra certo che il decentramento aumenterà ancora; ma il decentramento è misurato sinteticamente dalla percentuale di spesa delle amministrazioni pubbliche che passa dalle casse dei governi locali, e ha poco a che fare, per definizione, con il grado di autonomia locale.