

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE NEL NUOVO ART. 117 DELLA COSTITUZIONE E LE PROPOSTE DI MODIFICA

VINCENZO RUSSO

DIRITTI, REGOLE, MERCATO
Economia pubblica ed analisi economica del diritto

XV Conferenza SIEP - Pavia, Università, 3 - 4 ottobre 2003

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

Il riparto delle competenze nel nuovo art. 117 della Costituzione e le proposte di modifica

vincenzo.russo@uniroma1.it

Introduzione.

La mia ricerca riguarda essenzialmente il problema dell'assegnazione e della struttura delle competenze tra cui le funzioni di spesa. Un tema in generale sottovalutato dalla letteratura perché in qualche modo lo si ritiene assorbito in quello dell'assegnazione delle potestà impositiva¹.

Dopo aver rivisitato velocemente i principali approcci con cui questa problematica viene affrontata dagli economisti, cercherò di vedere come il problema almeno in Italia sia stato affrontato dai colleghi costituzionalisti che più degli altri lo hanno studiato.

In un momento storico in cui abbiamo il Progetto di Trattato Costituzionale (d'ora il Progetto), approvato dalla Convenzione il 18 luglio, e si avvicina l'ora delle decisioni da parte della Conferenza intergovernativa, il riferimento all'assetto istituzionale nascente sembra quanto meno opportuno.

Alla luce di questo ineludibile riferimento mi sembra che la distinzione tra materie di competenza esclusiva dello Stato, quelle a competenza condivisa e quelle a competenza esclusiva delle Regioni vada vista in una prospettiva diversa, certamente più complessa e, a volte, anche più confusa. La mia analisi rileva non solo con riguardo al potere di legiferare ma soprattutto per l'assegnazione di quelle attività che comportano esternalità, spesa pubblica, sostenibilità finanziaria e copertura amministrativa in testa ai soggetti che ne hanno la responsabilità comunque suddivisa.

In questi termini non trovo del tutto soddisfacenti le analisi che alcuni colleghi giuristi hanno svolto in materia. Alcuni di essi, ad esempio, ricorrono frequentemente ad un c.d. criterio storico-normativo secondo cui si parte dalla distribuzione storica delle competenze e se ne analizzano quindi le variazioni introdotte dalle leggi o ad una distinzione tra funzioni indefettibili e non. Per cui prevale il dato positivo secondo cui le funzioni da assegnare ai vari livelli di governo sono quelle che la legge assegna loro o – sempre del tipo tautologico – le funzioni importanti sono quelle indefettibili e sono indefettibili in quanto le più importanti per ciascun livello di governo².

Dopo di che siamo punto e da capo con le valutazioni sull'appropriatezza

dell'assegnazione, l'erraticità delle scelte del legislatore, gli errori e le omissioni.

Nell'esame della struttura (dei contenuti) dell'art. 117 Costituzione il primo problema da porsi è quello dell'ottimalità della nuova imputazione delle competenze³. Da valutare in

¹ La recente analisi di Ahmad – Hewitt e Ruggiero in Ter Minassian (1997), ad esempio, esplicitamente dedicata al tema che ci occupa, guarda all'assegnazione delle funzioni e responsabilità di spesa solo o prevalentemente dall'ottica della stabilizzazione e/o del controllo macroeconomico del sistema economico.

² Sono indefettibili o essenziali, a mio giudizio, quelle funzioni senza le quali viene meno la ragione fondamentale dell'esistenza della giurisdizione. Ma anche questo criterio non basta o nulla ci dice circa la capacità dell'ente di svolgere le stesse ed altre funzioni.

³ L'appropriatezza della nuova imputazione, a mio giudizio, non può essere fatta se non in base alla natura e al tipo di bene pubblico (teoria dei beni pubblici). Solo dopo avere individuato le precise caratteristiche del bene è possibile capire a chi spetta l'onere del finanziamento esclusivo o condiviso.

relazione: 1) al grado di publicness della funzione; 2) all'economie di scala che il bene o servizio produce dal lato dell'offerta (non ultime le economie amministrative) e della domanda (benefici per i consumatori di altre giurisdizioni); 3) quello della sostenibilità della funzione da parte della giurisdizione ricevente (fiscal capability e/o copertura anche amministrativa)⁴.

Rilevano a questo riguardo: a) la rottura della corrispondenza tra legislazione e amministrazione che nel nostro ordinamento si era stata operata già con le leggi Bassanini ed ora è costituzionalizzata nell'art. 118; b) tra legislazione e capacità di sostenere l'onere del finanziamento di una certa attività che è stata e rimane sempre inadeguata soprattutto per le Regioni a statuto ordinario; c) la inesistente copertura amministrativa per la stragrande maggioranza dei Comuni che, per l'appunto, non hanno le strutture necessarie per sostenere il carico di compiti che è stato affidato loro.

Approcci al problema dell'assegnazione delle funzioni.

L'approccio di economia pubblica trova un'autorevole conferma in Musgrave (1983). E' rivolto principalmente al simmetrico problema dell'assegnazione della potestà impositiva normalmente correlata alla distribuzione delle basi imponibili⁵. L'idea fondamentale è che le imposte da assegnare ai livelli subcentrali di governo dovrebbero tenere conto dei benefici della spesa pubblica, considerando tuttavia i limiti che discendono dal fatto che gli obiettivi allocativi della spesa, non di rado, sono inestricabilmente intrecciati con quelli redistribuivi (Musgrave, 1959 e 1997). L'impostazione è riconfermata recentemente da Oates (1996) che chiarisce ulteriormente i problemi della scelta del tipo di imposte con cui finanziare le spese dei diversi livelli di governo, ma poco dice sull'assegnazione vera e propria delle funzioni.

Anticipando una valutazione conclusiva mi sembra che l'approccio resti insoddisfacente, non solo perché l'analisi resta confinata principalmente al lato dell'offerta, ma anche perché quasi sempre essa trascura persino la definizione stessa della funzione assegnata o da assegnare. Se prendiamo sul serio la definizione di assignment di Breton (1996) "as the authority to design and implement policy", allora ci rendiamo conto dei limiti di certe analisi microeconomiche su effetti di reddito e di sostituzione, che vengono applicati a grandezze semplicisticamente individuate. Se prendiamo sul serio la definizione di assignment⁶ alla stessa stregua della definizione di ottima imposta locale, ci rendiamo conto delle difficoltà enormi di individuare correttamente quali siano funzioni proprie, quelle condivise, e quelle delegate che gli enti subcentrali devono svolgere per conto di livelli superiori di governo e per i quali, ad esempio, non si porrebbe un problema di tax assignment in senso tecnico ma solo di trasferimenti.

L'approccio di public choice prende le mosse dal principio di fiscal equivalence proposto da Olson (1969)⁷ e, successivamente, sviluppato da Brennan e Buchanan (1980 e

⁴ Il criterio della copertura amministrativa può essere opportunamente valorizzato per giustificare il federalismo differenziato e finirla, una volta per tutte, con l'uniformità malintesa, ossia, applicata a fattispecie che non rilevano ai fini dell'uniformità e generalità di trattamento.

⁵ Anche quelli che seguono questo approccio a volte finiscono con il trascurare che la sequenza logica è o dovrebbe essere: bisogni pubblici, spese pubbliche, strumenti di finanziamento. Ahmad - Hewitt e Ruggiero in Ter Minassian 97 dicono correttamente che the power to tax follows the power to spend. Ovviamente ciò vale per il governo centrale che controlla le basi imponibili su tutto il territorio, ma non vale per i livelli subcentrali.

⁶ Il problema con suddetta definizione è che, non di rado, la formulazione, il finanziamento e l'amministrazione di una politica sono operati da soggetti diversi e quindi la valutazione dell'appropriatezza dell'imputazione può risultare molto complessa, ad esempio, perché un finanziamento insufficiente o una cattiva amministrazione di un progetto può comprometterne i risultati.

⁷ Il principio di equivalenza in termini di teoria normativa guida l'individuazione dell'ottima dimensione della giurisdizione. Costituisce quindi una estensione della teoria dei beni pubblici.

1983). In estrema sintesi, il loro obiettivo fondamentale è quello di promuovere la responsabilità (accountability) dei politici e ritengono che lo strumento più idoneo e diretto per conseguirla sia quello del collegamento più stretto tra decisioni di spesa e di prelievo.

Se partiamo dalla considerazione che non esistono beni pubblici samuelsoniani puri, ossia, non rivali e non escludibili in assoluto, i soli che tecnicamente debbono essere assegnati al governo centrale, allora il nostro è un mondo complicato. Esistono beni pubblici che per un verso si considerano nazionali e molti beni che per un altro sono fruiti a livello locale. Esistono inoltre una lunga serie di beni che hanno caratteristiche ibride o intermedie tra le due precedenti e quindi sono suscettibili di collocazioni diverse. Esistono funzioni regolatorie che possono essere svolte da livelli di governo diversi, individualmente o congiuntamente, oppure da autorità amministrative indipendenti. Allora comprendiamo come le indicazioni della teoria normativa non sono così stringenti e come ci sia spazio per le decisioni discrezionali dei politici. (Bird 99: 6).

Come annota bene Bird (ibidem: 6), inevitabilmente l'adozione delle regole di cui sopra – ammesso e non concesso che i politici decidano sulla base di esse – porta ad un'assegnazione ai governi subcentrali di un ammontare di risorse inferiore a quello che servirebbe sulla base delle funzioni assegnate. Anche perché, da un lato, le basi imponibili disponibili per i governi subcentrali sono molto limitate e, dall'altro, perché i governi di livello superiore non vogliono perdere ogni influenza sulle funzioni nominalmente trasferite. Il che porta ad uno squilibrio fiscale verticale (vertical fiscal imbalance) di tipo strutturale che, in modi più o meno efficaci, viene affrontato con i trasferimenti.

Sempre con riguardo al problema dell'assegnazione delle funzioni, un economista italiano Emilio Giardina (1997) adotta un atteggiamento empirico e suggerisce di decidere sulla base dei risultati “in definitiva in un sistema democratico in cui i politici ambiscono alla rielezione, guarderanno al problema della distribuzione delle funzioni in relazione ai risultati che le diverse configurazioni offrono secondo gli elettori”. Individua dunque un approccio funzionalista.

Ci sono materie che possono essere disciplinate attraverso leggi formali. Occorre allora tener conto che, in questi casi, le competenze debbono essere assegnate o al Parlamento nazionale o alle assemblee regionali. Ma da qualche decennio anche nel nostro Paese si è avviato tra incertezze e contraddizioni un processo di delegificazione. Se così si allunga l'elenco delle materie che potrebbero essere affidate anche ai governi locali, che hanno ricevuto un ampio potere regolamentare – anche questo confermato dall'art. 117 comma 6 - e che ai sensi della Bassanini e dell'art. 118 hanno ottenuto la competenza generale sulle funzioni amministrative.

Come si vede i due principali approcci sopra richiamati non portano a indicazioni stringenti. What conclusions about an inconclusive argument? si chiede ad un certo punto Bird (1999). Conclude con la considerazione secondo cui la teoria economica non spiega del tutto la realtà delle assegnazioni delle funzioni. Queste emergono da fatti politici. I governi sono corpi politici. In Italia, ad esempio, con la devoluzione la Lega Nord vuole dare maggiore potere alle regioni. Questo è un fatto politico che non ha necessariamente un fondamento economico.

Queste sono le incerte indicazioni che vengono dagli economisti. Vediamo ora che ci dicono i giuristi che non di rado collaborano con il legislatore nella redazione dei testi. Anche loro non propongono criteri precisi di assegnazione delle diverse materie. Evocano circostanze storiche ed esigenze contingenti di composizione di richieste diverse da parte di forze politiche e sociali. Sono fattori che influenzano le scelte legislative più di ogni analisi di stretta logica giuridica sulla natura della funzione e il suo rilievo generale o particolare.

D'Atena (2003:20) resta comunque convinto della bontà del “criterio storico-normativo” (nel senso di legislativo). “E’, infatti, ragionevole ritenere che, qualora il legislatore costituzionale non abbia sentito il bisogno di offrire direttamente la definizione delle nozioni da esso impiegate, queste ultime siano state attinte dalla normazione vigente all’epoca del suo intervento”. Il rischio di questa impostazione è che si consideri razionale ciò che, in qualche modo, è, esiste o viene ad esistenza⁸. Questo approccio può soddisfare il giurista ma non basta per l’economista che è interessato all’analisi normativa, che può e deve utilizzare altri criteri menzionati sopra.

Interessante in chiave interpretativa è la categoria proposta da D’Atena (2003: 22) delle competenze costruite finalisticamente, ossia, ”in funzione del fine e non dell’ambito di incidenza”. Sono molte le materie individuate in questo modo nell’art. 117 e riguardano soprattutto le competenze concorrenti (Konkurrierend Gesetzgebund). “Le norme che le contemplanonon prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima. Cui consentono, tanto di fermarsi alla fissazione dei principi fondamentali, quanto di spingersi nel dettaglio (e, in questo secondo caso, di sottrarre al legislatore locale oggetti assegnati alla sua competenza) (D’Atena 2003:23).

A qualcuno questo sistema può apparire complicato o confuso. In realtà, se adeguatamente modulato, non lo è.

Analisi della struttura dell’art. 117.

Ho detto delle indicazioni non stringenti della teoria economica e dei limiti evidenti del criterio storico-normativo dei giuristi. Bisogna rassegnarsi ad imputazioni casuali ? No.

Con tutti questi limiti, preciso che, in ogni caso, mi muovo da una prospettiva di public economics. Ritengo pertanto che, sebbene con i margini di incertezza soprarichiamati, qualche valutazione significativa sull’appropriatezza dell’assegnazione delle funzioni – attività allocativa per eccellenza – può essere operata da un lato sulla base della teoria dei beni pubblici e, dall’altro, di quella dei diritti civili e sociali o human wrights tout court.

Il riferimento con gli occhi di oggi è alla teoria dei beni pubblici⁹. Sono individuabili tre tipi di trasferimenti in relazione alle diverse funzioni o tipi di beni pubblici di cui si vuole assicurare la fruizione ai cittadini.

Innanzitutto i beni pubblici nazionali, in particolare quelli che identificano i diritti di cittadinanza (salute, istruzione e formazione, assistenza e previdenza). Per questi non è ammissibile la regionalizzazione piena, se questa dovesse tradursi in trattamenti fortemente differenziati. Gli standard devono essere uguali per tutti¹⁰ e, in questi termini, sarebbe stato preferibile scrivere nell’art. 117 comma 2 e nelle leggi precedenti standard nazionali più che livelli essenziali di assistenza (d’ora in poi: LEA).

Si badi che questa non è un’impostazione comunemente accettata. Purtroppo vediamo che, anche in relazione alle diatribe sulla devoluzione, ci sono quelli che correttamente argomentano in termini di LEA, e ci sono quelli che, argomentando sul principio di differenza, lo applicano al comparto sbagliato. Infatti i LEA possono essere

⁸ Analogo mi sembra il “principio di attribuzione” che ai sensi dell’art. 9 comma 1 del Progetto delimita le competenze dell’Unione. Preciso però che l’art. 9 cit. coniuga questo con quelli di sussidiarietà e proporzionalità.

⁹ Sul punto vedi più estesamente Russo, 1998 e 2000.

¹⁰ Qui il riferimento va alla lettera m) dell’art. 117 comma 2 sulle competenze esclusive del governo centrale. Purtroppo il legislatore ha adottato il termine “livelli essenziali” che evoca una visione riduttiva del *welfare state*, in coerenza con l’approccio di chi vede l’introduzione del federalismo come strumento per ridurre la spesa per la protezione sociale. Si badi che anche il termine standard nazionali, anche se lessicalmente più appropriato di livelli essenziali, può tradurre un concetto equivalente ai LEA. I livelli infatti possono essere minimi, medi o massimi relativi ma, a mio giudizio, restano comunque inappropriati quando riferiti ai diritti fondamentali delle persone e ai c.d. diritti di cittadinanza.

visti come strumenti per ricercare l'efficienza nelle regioni ricche e meno ricche, come strumenti per contenere i trasferimenti dalle regioni ricche a quelle povere e, non ultimo, per incentivare le regioni meno dotate di risorse ad alzare gli standard dei loro servizi.

E' chiaro che nella seconda accezione i LEA introdurrebbero discriminazioni senza fondamento.

In secondo luogo, rilevano i beni pubblici locali (viabilità locale, trasporti, fognature, reti distributive di acqua, luce, gas, ecc.). Per questi, con approccio cooperativo e solidale, occorre assicurare standard di qualità e costi confrontabili¹¹. E' questo il comparto dove una certa differenziazione di trattamento può essere legittimamente introdotta non solo perché essa, a parità di reddito, può fondarsi su una diversità di preferenze, ma anche perché, a parità di queste ultime, può essere giustificata dai diversi livelli di reddito. Ora è chiaro che se questi ultimi sono molto divaricati, standard di qualità e costi dei beni pubblici locali in partenza sono troppo diversi per essere confrontabili e, quindi, anche in questo comparto, si può porre un problema più o meno grave di perequazione.

In terzo luogo, rilevano quelli che chiamo aiuti allo sviluppo. In un Paese con forti squilibri territoriali occorre che le Regioni, o le aree meno favorite, siano aiutate a competere con quelle più forti. Altrimenti non c'è e non ci può essere competizione (Breton, 98). Altrimenti è alto il rischio che si perpetuino gli squilibri perché il sistema economico automaticamente attira i capitali e le risorse umane verso le aree dove più alti sono i rendimenti.

Ciò posto, seguiamo schematicamente il testo (in corsivo) dell'art. 117 per commentare solo quelle voci che presentano un particolare interesse sia con riguardo alla natura dell'attività o del bene che con riguardo alla sua strumentalità rispetto all'attuazione dei diritti civili e sociali.

Comma 1: La potestà legislativa è ripartita fra lo Stato e le Regioni, nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

*Comma 2: Lo Stato ha legislazione **esclusiva** nelle seguenti materie:*

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

Sulla perequazione finanziaria, a prima vista, appare ovvia l'inclusione tra le materie di competenza esclusiva dello Stato anche in considerazione della regolazione successiva contenuta nell'art. 119 e della rilevanza della materia. Detto questo, però, bisogna quindi osservare che tale collocazione non è senza problemi. L'argomento è molto complesso ed ormai ci sono diversi contributi di approfondimento¹² e va risolto tenendo conto della struttura delle funzioni, ossia, della suddivisione tra i vari livelli di governo delle funzioni allocativa, di stabilizzazione e ridistributiva che, al di là del dato formale, prevarrà in fatto. Se così, allora, l'analisi si complica nel senso che se è vero da un lato che, secondo la dottrina consolidata, la funzione ridistributiva resta assegnata allo Stato

¹¹ Questo criterio è formalizzato nella Costituzione canadese all'art. 36 comma 2.

¹² Vedi lavori di Bordignon, Gallo, Giarda, Pica, Russo, ecc.

(governo centrale), dall'altro, è anche vero che, per motivi diversi¹³, è cresciuto e cresce il ruolo dei governi subcentrali in tale funzione. I trasferimenti perequativi sono strumenti importanti per attuare la redistribuzione ma essi non sono o possono non essere solo top-down. Se poi, nello specifico del contesto istituzionale italiano, da un lato, si tiene conto che esiste un doppio canale di trasferimenti dal governo centrale alle Regioni e agli Enti locali, dall'altro, del ruolo della Unione europea¹⁴ e delle Regioni stesse, è chiaro che l'assegnazione di tale funzione alla competenza esclusiva dello Stato può non apparire ottimale e, probabilmente, più appropriata sarebbe stata la sua collocazione tra le materie di competenza condivisa. Del resto i trasferimenti sono voci di spesa del bilancio dell'operatore pubblico e, come vedremo, "armonizzazione dei bilanci" e, soprattutto, "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" stanno nel comma 3.

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali¹⁵; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale¹⁶; la norma ribadisce la competenza esclusiva dello Stato. Non esclude che le forze dell'ordine abbiano – come già hanno – una articolazione regionale. Questa norma va tenuta presente in relazione alla proposta della devoluzione della Lega Nord.

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

*m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i **diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*

Il riferimento ovviamente è a quelle attività che hanno un contenuto redistributivo. La redistribuzione, come noto, è più efficiente se amministrata a livello centrale e richiede criteri uniformi e generali. Ma attività redistributive sono affidate anche ai livelli subcentrali. Da qui l'esigenza di fissare degli standard omogenei che impediscano trattamenti discriminatori per quei beni che contribuiscono all'attuazione dei diritti civili e sociali; in contesti come quello italiano, caratterizzati da forti squilibri nella dotazione delle risorse, risultano essenziali adeguati meccanismi di perequazione.

n) norme generali sull'istruzione;

Secondo D'Atena (2003:17) qui siamo in presenza di oggetti in parte sovrapponibili ed il riparto delle funzioni, che è stato operato, non è privo di incongruenze. Non si capisce pertanto come "le norme generali sull'istruzione" siano ricomprese nella competenza statale esclusiva mentre i principi fondamentali sull'istruzione siano attribuiti sempre allo Stato, ma nella competenza concorrente.

¹³ In tutti i Paesi, anche federali come negli USA, è in corso un processo di decentralizzazione parziale della funzione redistributiva.

¹⁴ Vedi art. 16 del Progetto, dove si individuano i settori su cui esercitare l'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento della UE.

¹⁵ In una logica strettamente federale, non sarebbe conforme che lo Stato si occupasse degli organi delle regioni e delle relative leggi elettorali, purché rispettose del principio di cui all'art. 56 della Costituzione: elezione "a suffragio universale e diretto". Vedremo come nel caso della Regione Calabria, il governo centrale ha assunto un comportamento diverso.

¹⁶ Del problema della polizia locale mi occuperò più avanti in relazione alla proposta c.d. di devoluzione.

Il contenuto, ad un tempo, allocativo e redistributivo della voce è indubbio. La difficoltà sta nel capire esattamente il contenuto della espressione norme generali e, per l'economista, quale sia il sottostante accordo di cost-sharing.

o) previdenza sociale;

Sotto questa ampia voce, si possono ricomprendere cose diverse, a seconda che il contesto sia di Paesi avanzati o in via di sviluppo. Ci sono certamente le pensioni ma anche forme di assistenza come indennità di disoccupazione, assegni familiari e quant'altro. Ma l'elemento rilevante è che, accanto a forme di assicurazione contro certi rischi, molte di queste voci hanno un contenuto fortemente redistributivo che ne evocano l'assegnazione al livello centrale. Sappiamo tuttavia che, in un modo o nell'altro, i governi subcentrali sono chiamati a svolgere attività redistributive e, quindi, benché in linea generale la funzione dovrebbe essere assegnata al livello centrale si può bene ammettere che, almeno in parte, la funzione possa essere condivisa.

legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

La norma è di contenuto regolatorio. In essa è contenuta chiara indicazione a favore dell'uniformità che sfocia nel culto (Pinelli, 1995). La prima prescrizione sulla legislazione elettorale può entrare in conflitto con l'idea del federalismo differenziato e, comunque, con l'autonomia statutaria delle Regioni¹⁷. La seconda prescrizione raccoglie la spinta del c.d. partito dei sindaci che teme il centralismo delle Regioni.

dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali¹⁸.

Nell'insieme, si tratta di una lista di materie analoga a quelle contenute nelle costituzioni federali contemporanee. Ci sono materie che riguardano i compiti e le funzioni tipiche dello Stato; materie specifiche e relative ai rapporti tra Stato e confessioni religiose; temi che riguardano l'attuazione dei diritti di cittadinanza. Contrariamente alla lettera del comma 2, per le materie elencate, non sempre la competenza dello Stato è veramente esclusiva¹⁹. Non tutte le competenze elencate come esclusive sono tali. Anche all'interno di questo comparto, c'è un riparto di funzioni (Olivetti 2001: 92). L'elencazione delle competenze esclusive dello Stato non è esaustiva. Altre materie di questo tipo si

¹⁷ Il caso della Regione Calabria è emblematico. Il 31.07.03 il consiglio della Regione Calabria ha approvato ai sensi dell'art. 123 lo statuto mettendo da parte l'elezione diretta del Presidente della giunta e prevedendo un vice-presidente in caso di impedimento del primo. Lo statuto ha incontrato critiche ed opposizione soprattutto sul superamento della "elezione a suffragio universale e diretto" del presidente della giunta. Critiche sono venute da esponenti del Centro-sinistra (tra cui Michele Salvati e Bassolino e del Centro destra (soprattutto da AN). Temono la reintroduzione di elementi di instabilità nei governi regionali. Temono che lo statuto sia imitato da altre regioni. Professano il culto dell'uniformità. alcuni esponenti di AN vedono lo Statuto come contrario alla loro idea favorevole al presidenzialismo. Dimostrano di non avere capito niente della democrazia federale. Il Consiglio dei ministri del 28 agosto ha deciso di impugnare lo Statuto della Regione Calabria davanti alla Corte costituzionale.

¹⁸ Con schema analogo a quello previsto per altri beni pubblici, il nuovo art. 117 distingue tra tutela, affidata al governo centrale, e valorizzazione affidata alla competenza concorrente delle regioni le quali pertanto possono legiferare in materia ma rispettando principi ed indirizzi fondamentali fissati dalla legge dello Stato.

¹⁹ Vedi le voci di cui alle lettere m), n), o), s) e, per altro verso, le voci di cui alle lettere a), b), d) ed e).

enucleano dalla parte I della Costituzione. Vedi il caso dell'istruzione universitaria e in generale materie sottoposte a riserva di legge statale (Olivetti 2001: 93).

Comma 3: Sono le materie di legislazione concorrente²⁰ quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;

Alcuni (Fausto, 2003:68) vi vedono il rischio che venga meno una politica estera comune e unitaria del Paese. Secondo me il rischio è esagerato. C'è quello della sovrapposizione. Ma stiamo parlando dei rapporti internazionali e con l'UE delle regioni non del governo centrale. Qui delle due l'una: o si prende atto del progressivo processo di integrazione politica ed economica del nostro Paese all'interno della UE e, allora, si ammette che la Sicilia possa avere dei rapporti normali di interscambio con il Galles alla stessa stregua di quanto possono fare tra di loro le Marche e la Toscana, oppure si continua a ragionare con il modello di Stato nazionale ottocentesco, ed allora i timori di alcuni sono fondati.

*commercio con l'estero;
tutela e sicurezza del lavoro;*

A questo riguardo bisogna preliminarmente intendersi sul significato della locuzione tutela e sicurezza... Se gli attribuiamo un senso strettamente tecnico di misure preventive contro incidenti e rischi di malattie professionali, allora qui si pone un problema di standard nazionali alla stessa stregua di quelli previsti dalla lettera m) del comma 2 per le prestazioni sanitarie. Se si attribuisce alla locuzione un senso lato in termini, come dire, di sicurezza sociale, massima occupazione e quant'altro, allora l'attribuzione della materia alla competenza condivisa non è così peregrina come può apparire a prima vista. Inoltre la valutazione dell'appropriatezza della imputazione può discendere anche dal modello teorico che si ha in mente. O abbiamo in mente un mercato in tutto e per tutto regolamentato, oppure uno in grossa parte liberalizzato. Nel secondo caso, è chiaro che sono possibili interventi integrativi e specifici delle regioni che possono rimuovere ostacoli particolari in una direzione o nell'altra che possono essere frutto della migliore informazione su situazioni locali. La posizione di quanti vedono in questa imputazione²¹ il rischio che le regioni possano riscrivere l'intero ordinamento del lavoro" sembra esagerata (Fausto, 2003: 69; Fossati 2003: 40). In un'accezione ampia del termine, è chiaro che il lavoro si tutela e si assicura se si riesce a spingere il sistema economico verso il pieno impiego. Ma allora stiamo parlando di politiche dell'occupazione e di politica economica tout court²². Si potrebbe dire, in chiave paradossale, che non essendo queste materie incluse nella lista chiusa²³ delle competenze esclusive dello Stato il governo centrale non può occuparsene e la materia va a quella esclusiva delle regioni²⁴. Il criterio della sussidiarietà va coniugato con quello di adeguatezza. Il criterio di sussidiarietà interviene in chiave integrativa, di sostegno in quelle situazioni in cui l'ente subcentrale non può svolgere certe funzioni in ragione delle sue dimensioni e/o per insufficienza delle risorse proprie. Senza dimenticare che l'art. 11

²⁰ Vedi Fausto 2003: 63 e segg;

²¹ Formalmente, le politiche del lavoro e dell'occupazione sono di competenza delle regioni.

²² Politiche che non sono menzionate neanche nel vecchio testo del 117 né nella prima parte dove all'art. 35 comma 1 e 2 troviamo che La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni e cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori mentre all'art. 38 comma 2 i lavoratori hanno diritto all'assistenza anche in caso di disoccupazione involontaria.

²³ A ben vedere la lista non è chiusa perché ci sono materie di cui alla prima parte della Costituzione per le quali è prevista la riserva di legge e questa è non di rado questa statale (Olivetti 2001: 92).

²⁴ Paradossalmente si potrebbe sostenere che, in forma esplicita, nel caso italiano la politica economica viene assegnata al governo centrale dagli art. III-70-71-117 del Progetto.

comma 3) del Progetto prevede che “l’Unione ha competenza per promuovere le politiche economiche e dell’occupazione degli Stati membri e assicurarne il coordinamento”.

istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con l’esclusione della istruzione e della formazione professionale;

Abbiamo visto che l’istruzione è richiamata dalla lett. n) del comma precedente (materie di esclusiva competenza dello Stato); tale sistema secondo Fausto (ibidem) sarebbe estremamente confuso e costituirebbe il terreno adatto per fare crescere “culture paesane”. A mio giudizio, la valutazione è alquanto esasperata. Senza escludere rischi di ogni genere, mi sembra chiaro che l’istruzione vera non è completamente definibile né attribuibile in via definitiva ed esclusiva a chicchessia.

professioni;

una regolazione uniforme si giustifica non solo per l’esigenza di garantire standard nazionali ma anche in relazione ad una delle quattro libertà garantite originariamente dal Trattato di Roma a livello europeo. L’assegnazione alla competenza condivisa non è tuttavia fuori posto se si pensa che può essere opportuna una organizzazione articolata per territori o comunque una graduazione e differenziazione delle tariffe professionali che tenga conto anche di livelli di reddito diversi;

ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi;

Anche qui l’attribuzione della materia alle regioni è stata valutata come poco sensata (Fausto, 2003: 70), però l’affermazione sembra più il frutto di una lettura affrettata della norma che una valutazione della complessità della materia. Chiunque ne abbia la capacità può fare ricerca purché ci si intenda. La ricerca delle particelle subatomiche non è alla portata né delle regioni né di piccoli Stati. In altri settori, sembra possibile intravedere un ruolo integrativo e complementare anche per le regioni specie nel campo del finanziamento di certi progetti²⁵. Sul punto vedi anche D’Atena (2003: 16) che riserverebbe allo Stato “la disciplina generale” ma non “la fissazione dei principi fondamentali”²⁶.

tutela della salute;

Secondo me, l’assegnazione alle regioni della sanità fu una scelta discutibile dei padri costituenti del ’47-48, che non avevano presente una consolidata teoria economica dei beni pubblici né gli sviluppi successivi del Welfare State. Mantenerla come funzione condivisa è una soluzione di compromesso ragionevole perché, da un lato, tiene conto della difficoltà di togliere una funzione ad una burocrazia una volta assegnata e, dall’altro, lasciando al governo centrale compiti preminenti di programmazione, coordinamento e finanziamento di un bene pubblico nazionale, gli assegna la responsabilità principale di garantire un diritto di cittadinanza così importante. Su questo economisti di varia tendenza, sono in buona sostanza d’accordo. I giuristi hanno un’altra impostazione sui beni pubblici. Normalmente riservano la tutela alla competenza esclusiva dello Stato ed operano un conseguente riparto verticale delle funzioni. La spesa per la salute impegna il 75-80% dei bilanci delle regioni. Meno della metà di questa spesa è finanziata con il gettito di tributi

²⁵ Anche a questo riguardo, il criterio dell’attribuzione va coniugato con quelli della sussidiarietà e proporzionalità. Vedi ora per una migliore impostazione del problema la Sezione 9 del Progetto che vi dedica ben 11 articoli.

²⁶ Sulla ricerca scientifica, D’Atena rinvia a intervento di U. De Siervo in G. Berti e G. C. De Martin (a cura di), 2001.

propri delle regioni, semprechè tra di questi si comprenda l'Irap. Il resto del finanziamento viene da trasferimenti espliciti o impliciti (compartecipazioni). La spesa per la tutela della salute costituisce la voce fondamentale dello squilibrio verticale nella finanza regionale ed è fonte di continue polemiche tra il governo centrale e le regioni. L'art. III-179 del Progetto prevede che la l'UE possa intervenire in materia con azione di coordinamento, sostegno e complemento (d'ora in poi cosoco).

alimentazione;

ordinamento sportivo; per queste due ultime voci a giudizio di D'Atena 2003:16 valgono considerazioni analoghe a quelle espresse per le poste e telecomunicazioni (erraticità) la circolazione stradale (silenzio);

protezione civile;

governo del territorio;

*porti ed aeroporti civili*²⁷;

grandi reti di trasporto e di navigazione;

ordinamento della comunicazione;

*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*²⁸;

Sulla materia delle grandi reti e su quella successiva della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia vedi Fossati (2003: 43). D'Atena (2003: 17) ritiene che il legislatore abbia commesso un vero e proprio errore nello spostare la materia dalla competenza esclusiva dello Stato a quella concorrente. L'errore potrebbe essere dovuto al cattivo utilizzo della facility taglia e incolla del programma di videoscrittura.

A prima vista, può apparire inopportuno che la materia rientri tra le competenze concorrenti e può sembrare più corretto attribuire la relativa competenza al governo centrale ma, ad un esame più attento, il fatto che la materia sia stata attribuita alla competenza concorrente o condivisa non sembra sbagliata. Dipenderà dalle filosofie (bottom-up o top-down) della programmazione. Se uno pensa che la progettazione delle grandi reti deve essere esclusiva competenza del governo centrale senza alcun ruolo per le regioni si comporterebbe come chi pensando alle grandi reti UE pensasse di escludere i governi nazionali²⁹.

previdenza complementare ed integrativa;

Attribuzione non condivisibile (Fausto 2003: 69); anche qui un atteggiamento più prudente dovrebbe tenere conto del prevedibile oggetto specifico della competenza attribuita. Un conto infatti è parlare degli istituti fondanti della previdenza, un altro è parlare di previdenza complementare e integrativa. In uno schema pluralistico e misto, dove non c'è solo il pubblico ma un sistema misto, dove forme integrative sono costruibili per libera scelta del cittadino, non mi sembra ci siano motivi veramente stringenti per escludere un eventuale ruolo incentivante di un bene meritorio.

armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

²⁷ Non è casuale a questo riguardo che all'art. III, 144 comma 1) del Progetto sia previsto il concorso dell'UE alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, telecomunicazioni ed energia. La disciplina proposta nel Progetto potrebbe ora assumere il valore di modello di riparto delle funzioni.

²⁸ L'incongruenza della collocazione è sottolineata anche da S. Cassese nel forum on-line dell'Osservatorio sul federalismo (www.federalismi.it) 21.07.02.

²⁹ Vedi più avanti contenzioso tra governo centrale e regioni sulla c.d. legge obiettivo.

E' evidente che armonizzazione e coordinamento sono strumentali al perseguimento della stabilizzazione del sistema, ad un ordinato sistema dei conti pubblici che sarebbero altrimenti compromessi. Si tratta di attività regolatorie di rilevanza nazionale e, pertanto, se ne potrebbe giustificare l'assegnazione al livello più alto di governo che, peraltro ne è, a sua volta, responsabile rispetto agli organi della Unione europea. Ma questa sarebbe una visione tradizionale, se si vuole, paternalistica. In una moderna visione di democrazia partecipata tutti i livelli di governo, come del resto tutti gli operatori del sistema (imprese e famiglie), sono tenuti a cooperare per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

In un assetto federale, pare naturale che, al di là dell'equiordinazione nominale di cui all'art. 114, l'armonizzazione dei bilanci ed il coordinamento della finanza pubblica e - direi io - dei sistemi tributari regionali con quello del governo federale sia funzione condivisa. Pare naturale che le regioni coordinino tutti i sistemi di imposta che insistono sul loro territorio³⁰. Il motivo fondamentale è che in questo modo si rispetta la logica genuinamente federalista in una materia che attiene alle reciproche sfere di sovranità e che se calata (imposta) tutta dall'alto rischierebbe di ridurre e persino di annullare la sovranità legislativa delle entità federate (le regioni).

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;

Premesso che la tutela dei beni culturali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, sembra ragionevole che la loro valorizzazione (migliore gestione), come la promozione e l'organizzazione di attività culturali siano assegnate alla competenza condivisa. Se venisse eliminato il comma 3) e se la materia dovesse essere assegnata alla competenza esclusiva delle regioni e degli EL il discorso si farebbe più delicato anche se lo Stato mantiene la tutela di cui al comma 2). Da questo punto di vista, le pur legittime preoccupazioni di quanti³¹ difendono l'organizzazione centralizzata non possono essere condivise sino in fondo se: a) non tengono conto della proprietà di tali beni che non è solo dello Stato; b) non tengono conto della intrinseca natura di bene pubblico locale di tali beni; e c) della inevitabilità di un ruolo non secondario per le regioni e gli EL. Dopotutto Chiese, monumenti ed edifici di valore storico culturale insistono sul loro territorio. E comunque le regioni possono legiferare sulla base di principi ed indirizzi fissati dal legislatore nazionale.

cashe di risparmio, cashe rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Secondo molti commentatori, la previsione secondo cui resta allo Stato il compito di individuare i principi fondamentali che devono ispirare la legislazione regionale nelle materie di competenza concorrente costituisce un elemento di forte continuità nel nuovo Titolo V.

³⁰ In questi termini, ribadisco che se solo le Regioni hanno sovranità fiscale sul proprio territorio, accanto a quella del governo centrale, gli EL possono stabilire ed applicare i tributi locali istituiti dalle Regioni. Anche in ragione dei compiti di coordinamento propri delle regioni sarebbe alquanto paradossale che il governo centrale continuasse a istituire i tributi locali. Contra vedi Giarda WP 2002: 33-34.

³¹ vedi ad esempio Arturo Carlo Quintavalle Corriere della Sera 12.08.03 "il patrimonio d'arte non può essere delle regioni"; Cesare De Seta, L'assalto al patrimonio, La Repubblica 26.08.03.

Sul modello delle competenze concorrenti, una prima osservazione riguarda il modo in cui esso sarebbe stato prima proposto dalla dottrina, poi formalmente escluso dal legislatore della riforma e infine introdotto per eccezioni o varchi (D'Atena, settembre 2002; Anzon, 2002: 4). Come che sia, le competenze condivise, in diritto ed in fatto, ci sono e questo tipo di ripartizione delle competenze a me sembra quello che si adatta meglio alla produzione e/o fornitura di beni pubblici nazionali che per avventura sono assegnati anche alle regioni (vedi il caso della sanità pubblica e di tutti quei servizi per i quali si pone un problema di standard nazionali, di qualità nella prestazione del servizio), per i quali è delicatissimo il bilanciamento tra esigenze di uniformità e le ragioni della differenziazione. In un approccio cooperativo o di concorrenza (emulativa) per offrire servizi sempre migliori, il governo centrale interverrebbe in chiave sussidiaria in tutti quei casi in cui, per avventura, l'ente subcentrale non riuscisse a raggiungere quegli standard nazionali o socialmente accettabili.

Una seconda osservazione riguarda un dato di esperienza ed un rischio sempre presente anche per il futuro. Come sintetizza bene Olivetti (2001: 93 e segg.) "nel modello della competenza concorrente, il riparto verticale della competenza legislativa è affidato alla distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, riservate allo Stato le prime ed alle regioni le seconde. Si tratta di un modello di riparto di competenza tra Stato e regioni che ha rivelato già nella prassi notevoli limiti: esso infatti coniuga una apparente rigidità dei confini fra competenze legislative statali e regionali (allo Stato solo i principi, alle regioni solo il dettaglio) con una estrema difficoltà nel definire un confine chiaro tra ciò che può essere ricondotto al concetto di principio e ciò che può essere ritenuto sviluppo o dettaglio"³².

La terza e non meno importante osservazione riguarda l'attribuzione delle competenze che è stata proposta nel Progetto che, come abbiamo detto, coniuga tre criteri (attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità) e che può e deve essere un riferimento, un modello di riparto delle funzioni, secondo me, obbligato. Le competenze concorrenti sono previste in linea generale dall'art. 11 comma 2 ed, in maniera più precisa dall'art. 13 che le individua per differenza da quelle previste negli art. 12 e 16. Secondo me, la portata delle competenze condivise a livello UE, si comprende meglio se si considerano tra di esse anche quelle che l'art. 16 prevede come azioni di coordinamento, sostegno e complemento.

Comma 4):

*Spetta alle regioni la **potestà legislativa** in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.*

Il comma 4) assegna alle regioni potestà legislativa esclusiva ad ogni altra materia non espressamente riservata.. coerentemente con il principio di sussidiarietà e tenuto conto dei vuoti nelle elencazioni precedenti, non si può ritenere che il comma 4 costituisca una clausola residuale tradizionale. La previsione può riguardare materie importanti e significative. La Turchia (2002) ne dà una prima elencazione che riguarda, in ordine alfabetico: acque minerali e termali; agricoltura; artigianato; assistenza; assistenza scolastica; camere di commercio; commercio, fiere e mercati; edilizia; energia

³² Storicamente, ossia, da quando esistono le regioni attraverso la c.d. leggi cornice lo Stato ha eroso il potere legislativo delle regioni e quando queste hanno fatto ricorso alla Corte costituzionale per lo più hanno visto respingere i loro ricorsi. Rispetto a questo problema si danno due strumenti di tutela: il senato federale e una corte costituzionale riformata. Lo strumento attualmente previsto della Commissione bicamerale per le questioni regionali (art. 126) non è ritenuto soddisfacente.

(autoproduzione e profili di interesse locale); formazione professionale³³; industria; lavori pubblici e appalti³⁴; miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere; ordinamento e organizzazione regionale; politiche dell'occupazione; polizia amministrativa regionale e locale; spettacolo; trasporti e viabilità; turismo e industria alberghiera; urbanistica³⁵.

La Torchia (ibidem) ricorda come nelle materie di cui al comma 4 la potestà legislativa regionale: a) si può estendere alla determinazione dei principi fondamentali; b) costituisce un limite ben più pregnante all'iniziativa legislativa del Parlamento nazionale; c) è sicuramente accompagnata da potere regolamentare. La Torchia inoltre sottolinea come la caratteristica di cui alla lett. b) non sia affatto pacifica e come, secondo alcuni interpreti, la potestà legislativa residuale (PLR) sia pressoché indistinguibile dalla potestà legislativa concorrente (PLC) di cui al comma 3.

Sulla questione della esclusività assoluta o relativa della PLR, concordo con l'osservazione che tutte le potestà legislative (anche quella statale) incontrano dei limiti (costituzionali e non), che la nozione è relativa e vada delibata *ratione materiae*.

Sull'assegnazione dell'**assistenza** alla competenza esclusiva delle regioni concorda Giarda in Amedeo Fossati a cura di (2003: 99-100) il quale afferma che all'assistenza correttamente vadano applicati i LEA. Per potere valutare l'appropriatezza dell'imputazione dell'assistenza alla competenza esclusiva delle regioni bisogna non trascurare che la materia è disciplinata dall'art. 38 della prima parte della Costituzione di tal che l'intervento del Parlamento nazionale in chiave sussidiaria, di garanzia di certi livelli di prestazione, di coordinamento non può essere escluso in assoluto.

Non ultimo vedi la competenza delle regioni in materia di tributi regionali e locali "in quanto non rientranti nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato né in quella concorrente delle regioni" (Gallo, 2002);

per altre voci attribuite alla competenza esclusiva delle regioni in via interpretativa vedi tabella sinottica analoga a quella contenuta nel Rapporto ISAE (2003: 42-43).

³³ La formazione professionale è un altro esempio di quelle materie previste nella prima parte della Costituzione (art. 35 comma 2) e sulla quale non sarebbe stato inappropriato riservare allo Stato la tutela.

³⁴ Con riguardo alla normativa relativa agli appalti di lavori pubblici le regioni negli ultimi due anni hanno confermato le norme della legge Merloni. Secondo il Sole 24 ore del 26.08.03 per ora non si sono avverate le previsioni di chi temeva la frantumazione delle regole in seguito all'assegnazione della materia (lavori pubblici e appalti) alla competenza esclusiva delle regioni.

³⁵ Credo che la materia possa essere ricompresa nella voce "governo del territorio" assegnata alla competenza condivisa. Alcune regioni come la Emilia-Romagna, la Toscana e la Lombardia hanno varato leggi di impianto autonomo e diverso da quello statale. Non mi risulta che fin qui esse siano state impugnate dallo Stato.

Tabella sinottica

| Competenze esclusive Stato Art. 117 comma 2 | Competenze condivise Art. 117 comma 3 | Competenze esclusive regioni. Art. 117 comma 4 |
|---|---|---|
| Politica estera e rapporti internazionali dello Stato e con l'Unione europea; diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non membri dell'UE | Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni | Agricoltura |
| Immigrazione | Commercio con l'estero | Artigianato |
| Rapporti tra le Repubblica e le confessioni religiose | Tutela e sicurezza del Lavoro | Caccia e pesca nelle acque interne |
| Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; | Istruzione salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale | Commercio fiere e mercati; camere di commercio |
| Moneta, tutela del risparmio e mercati Finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; | professioni | Edilizia ed urbanistica |
| Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum Statali; elezioni del Parlamento Europeo; | ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi | Energia, produzione e distribuzione in ambito Regionale |
| Ordinamento e organizzazione Amministrativa dello Stato e degli pubblici nazionali | Tutela della salute | Imposte regionali e locali |
| Ordine pubblico e sicurezza | Alimentazione | Industria |
| Cittadinanza, stato civile, anagrafi | Ordinamento sportivo | Istituzione di nuovi enti locali |
| Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; | protezione civile | Istruzione e formazione professionale |
| Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; | governo del territorio | Miniere, cave e torbiere |
| Norme generali sull'istruzione | Porti e aeroporti civili | Musei e biblioteche regionali |
| Previdenza sociale | Grandi reti di trasporto e di navigazione | Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi regionali |
| Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane | Ordinamento della comunicazione | Politiche del lavoro e dell'occupazione |
| Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale | Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia | Polizia locale, urbana e rurale |
| Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno | Previdenza complementare e integrativa | Porti e aeroporti civili di rilievo regionale |
| Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali | Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario | Reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità |
| | Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali | Servizi sociali; assistenza e diritto allo studio |
| | Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale | Trasporto pubblico locale |

Comma 5) Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza e nei modi stabiliti dalla legge, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono alla loro attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Comma 6): La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Comma 7): Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne ed uomini alle cariche elettive.

Comma 8): la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Comma 9): nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Il riparto delle competenze introdotto nel titolo V secondo D'Atena (2003: 16) è stato operato "in modo alquanto approssimativo.... caratterizzato "da sorprendente erraticità delle collocazioni, da incongruenze e dimenticanze altrimenti inspiegabili, da alcuni evidenti errori materiali".

"La scelta delle materie assegnate alla competenza legislativa, concorrente od esclusiva, delle Regioni - secondo Giarda (novembre 2002) - é vagamente riconducibile al criterio dell'area di diffusione dei benefici o della rilevanza territoriale dell'intervento pubblico. Nei casi ove l'area dei benefici fosse ritenuta corrispondere con il territorio nazionale, la materia è stata assegnata alla competenza statale. In tutti gli altri casi, alla competenza regionale. Laddove la materia comportasse importanti riferimenti a diritti civili e sociali o a grandi obiettivi di interesse nazionale, la materia è stata assegnata alla competenza concorrente; nel caso contrario alla competenza esclusiva. Ho usato l'avverbio "vagamente" perché, nell'elenco delle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, si ritrovano attività pubbliche che richiedono coordinamento operativo sovra-regionale molto stretto (esempio, le grandi reti di trasporto e navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) e attività pubbliche (quali la tutela della salute e l'istruzione) su cui i principi fondamentali e la Parte I della Costituzione definiscono aree di diritti individuali".

Il ddl di devoluzione.

La legge costituzionale n. 3 è stata approvata nella Primavera e sottoposta a referendum confermativo nell'autunno 2001. Da allora sono passati quasi due anni e ben poco è stato fatto per attuare le nuove disposizioni della Costituzione.

C'è una sorta di schizofrenia nella strategia della maggioranza, perché, per un verso, temporeggia nell'attuazione della riforma, adducendo difficoltà tecniche relative al riparto delle funzioni, per un altro, asseconda le discutibili impostazioni della Lega Nord, per un altro ancora, assume provvedimenti legislativi di chiaro stampo centralista che svuotano le

competenze trasferite e neutralizzano il trasferimento delle relative risorse³⁶. Ora delle due l'una: o il Titolo V uscito dalla riforma del 2001 è tutto sbagliato, è tutto da riscrivere³⁷, ed allora ci vuole ben altro che il ddl Bossi! Al limite, bisognerebbe tornare indietro e rimettere in moto il processo di riforma³⁸, oppure il nuovo Titolo V (2001) ha dei problemi limitati ed allora si va avanti con l'attuazione, si vede, man mano che si procede, quali sono i problemi più gravi e si apportano le correzioni necessarie³⁹.

Vediamo più da vicino cosa dice il ddl Bossi sulla devoluzione. "Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: salute; istruzione; polizia locale". Si tratta di una semplice esortazione o di qualcosa di più? Il testo è ambiguo perché se uno pensa alla tripartizione delle funzioni di cui all'art. 117 della Costituzione (esclusive del governo centrale; condivise tra governo centrale e Regioni; e esclusive delle Regioni) non si può che pensare che alle ultime previste nel comma 4. Come abbiamo visto sopra, questa non è una norma residuale in senso tradizionale; non prospetta elencazioni, ma rinvia a tutte quelle possibili secondo una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà, per cui l'elenco deve essere chiuso solo per i livelli di governo più elevati. Ma le materie indicate (salute, istruzione e polizia locale) non sono certo tra quelle riconducibili alla norma residuale di cui al comma 4. Si tratta di tre materie che, al di là della collocazione all'interno della tripartizione prevista dall'art. 117, sono considerate nella prima parte della costituzione e, quindi, è immanente la tutela o un'attività di coordinamento, sostegno e complemento da parte dello Stato. La tutela della salute è chiaramente individuata nel comma 3 dell'art. 117 tra le funzioni condivise. Anzi si potrebbe sostenere che esse starebbero meglio collocate nel comma 2) tenendo tuttavia presente che quell'elenco non è esaustivo e non individua sempre funzioni nettamente distinte e separate dello Stato.

Se si avesse avuto un minimo di rispetto per le parole e si avesse voluto dire in maniera chiara e precisa quello che la Lega Nord vuole, la norma avrebbe dovuto dire: la funzione della tutela della salute è trasferita dal comma 3 al 4. Evidentemente non è questa l'intenzione vera del legislatore⁴⁰.

³⁶ Il riferimento va qui ai provvedimenti relativi a: vedi Russo 2003.

³⁷ In coerenza con questa ipotesi, ma accanto al ddl Bossi, il governo il 14 aprile scorso ha deciso di varare un nuovo Titolo V che doveva superare il modello delle competenze concorrenti.

³⁸ A questo riguardo noi economisti dovremmo tenere conto di una considerazione largamente condivisa dai colleghi costituzionalisti secondo cui i processi di riforma costituzionali sono difficilmente reversibili e, quindi, prevedono che la riforma innescata nel 2001 andrà comunque avanti.

³⁹ D'altra parte secondo Carrozza (2003: 13), la vera definizione delle competenze non sta nell'art. 117 (né il vecchio né il nuovo) bensì nelle tre ondate di decreti di trasferimento delle competenze ex leggi Bassanini che vi sono state fino ad oggi". L'art. 117 non conta assolutamente nulla".

⁴⁰ La stessa relazione governativa resta ambigua perché, da un lato evoca i diritti fondamentali della I parte della Costituzione, dall'altro dice che il "modello di sanità non può essere deciso dal centro né valere per tutte le Regioni" sic! Anche qui se il relatore avesse voluto essere più chiaro avrebbe potuto semplicemente specificare: modello di organizzazione sanitaria. Ma il relatore vuole evidentemente giocare sui doppi significati. Un barlume di chiarezza sembra venire da un punto poco più avanti dove, dopo avere asserito la posizione equiordinata tra legge statale e regionale, la relazione dice che "l'attivazione da parte delle Regioni della propria competenza esclusiva.... Ma subito dopo riprende la commedia degli equivoci perché dice che la competenza legislativa esclusiva (in materia di assistenza e organizzazione sanitaria) è diretta a ricomprendere tutte le dimensioni delle tutele sanitarie. Nella relazione governativa quindi si alternano il dott. Jekill e Mr. Hide. Essa pare la cucitura di due distinte parti scritte da mani diverse. Probabilmente, di proposito, si è scritto un testo ambiguo e contraddittorio, che deve prestarsi a più interpretazioni in modo che ognuno possa metterci dentro o possa fargli dire quello che vuole. Il che è inammissibile in materia costituzionale. La maggioranza non sembra avere una grande sensibilità costituzionale. Sarebbe bastato aggiungere una sola parola per ridurre i rischi e soprattutto renderlo chiaro: "le Regioni attivano la propria competenza legislativa o in modo ancora più chiaro, la propria parte di competenza legislativa.

Questo quantomeno per sanità ed, in qualche modo, anche per l'istruzione. Le analisi che molti dei colleghi costituzionalisti, auditi dalla I Commissione affari costituzionali, hanno fatto sul ddl n. 1187 portano a far ritenere, con o senza il ddl Bossi, che : 1) la competenza sui principi fondamentali in materia di tutela della salute e di diritto allo studio rispettivamente ex art. 32, 33 e 34 della Costituzione resterebbero di competenza esclusiva dello Stato; 2) che i modelli organizzativi sanitari e scolastici diventerebbero di competenza esclusiva delle regioni, specie dopo la cosiddetta "debindizzazione" della sanità⁴¹, e "fatta salva l'autonomia (funzionale) delle istituzioni scolastiche". In queste due importantissime materie il ddl Bossi non inciderebbe in alcun modo su lo squilibrio finanziario verticale specie nelle regioni con scarsa capacità fiscale e sulla copertura amministrativa nelle diverse regioni. "Le 'chiavi della città' continuerebbero a restare nelle mani del legislatore statale" (Olivetti, 2003: 71).

Diverso e a un tempo più complesso è il discorso sulla polizia locale. Polizia amministrativa locale o polizia tout court ? Continua la commedia degli equivoci. Anche qui si esaspera il processo alle intenzioni da parte della maggioranza e da parte dell'opposizione. Negli Usa e in altri paesi esistono diverse polizie e nessuno ne fa discendere una rottura dell'unitarietà dello Stato. In Italia abbiamo 4-5 corpi militari e civili che si occupano dell'ordine pubblico e della sicurezza interna ma abbiamo mezzo Paese in mano alla criminalità organizzata. Va tutto bene così ? no. E se no, allora si può cercare onestamente di fare di meglio intanto migliorando il coordinamento delle forze di polizia nazionali⁴². "Per quanto riguarda la polizia locale, materia non compresa nell'art. 116 comma 3, la possibilità regionale di organizzare forme di prevenzione in relazione al fenomeno dei piccoli crimini può essere ritenuta una estrinsecazione del principio di democraticità e di sussidiarietà verticale, perché consente al livello di governo più vicino ai cittadini di cogliere meglio situazioni e bisogni della collettività, consentendo ad essa poi di giudicare più direttamente tramite il voto e l'operato" (antonimi, 2003: 38).

In questo senso, secondo me, ben vengano le proposte che cercano di responsabilizzare anche i vigili urbani, di coordinare meglio la loro attività con quelle delle altre forze di polizia⁴³. Se così mi sembra sbagliata la posizione di totale opposizione dichiarata dal Centro-Sinistra e l'evocazione di catastrofi se fosse approvato così com'è⁴⁴.

Tutto questo in un approccio repressivo tradizionale. Secondo Palidda (2003: 46) che ha condotto indagini sul campo in piccoli comuni della provincia milanese diminuiscono i reati ma aumentano le denunce alla polizia. Ci sono processi di

⁴¹ Vedi Antonimi (2003: 36+41) secondo cui con l'accordo dell'8 agosto 2001 (poi tradotto nella legge n. 405/2001) si affermò che "alcune norme del cosiddetto decreto legislativo Bindi (n. 229/1999) non avrebbero più costituito principi fondamentali". Tali norme proponevano un unico modello di organizzazione sanitaria.

⁴² C'è voluto l'assassinio del compianto Gen. Dalla Chiesa perché il Parlamento si risolvesse ad approvare la prima legge di coordinamento ed altre di inasprimento della normativa antimafia. Vedi in particolare il DL 6.09.82, n. 629 ed la L. 13.09.82, n. 646. Le cose sono migliorate ma non più di tanto. Le organizzazioni criminali continuano a prosperare e restano sempre minacciose. Dilaga la micro-criminalità a livello locale, a livello di quartiere, di zone delle città, a Nord come a Sud, ma i vigili urbani, un po' dappertutto, si chiamano fuori.

⁴³ Si tende a dimenticare infatti che, oltre ai pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio, persino un privato qualsiasi, che abbia notizia di un reato, ai sensi dell'art 331 e segg. cpp, ha il dovere obbligo di denunciarlo e collaborare con la Procura della Repubblica. Purtroppo è invalsa una prassi lassista per cui gli agenti di polizia municipale tendono a chiamarsi fuori da qualsiasi compito di polizia.

⁴⁴ E' iniziata nel dicembre scorso la sperimentazione in 28 città del c.d. poliziotto di quartiere. E' stata accolta con favore dalla cittadinanza ma già i capi dei Carabinieri e della Polizia di Stato lamentano la scarsità di risorse umane e materiali e probabilmente si accingono a chiederne di nuove. E' probabile che la sperimentazione venga generalizzata e soddisfi almeno in parte il bisogno di sicurezza e di difesa rispetto alla microcriminalità ma resta il problema che carabinieri e poliziotti non possono raggiungere tutte le dimensioni locali come, invece, per missione specifica, debbono e possono fare gli agenti della polizia municipale. Per cui il poliziotto di quartiere non risolve totalmente il problema ed una soluzione va ricercata, a mio giudizio, nella direzione di un allargamento dei compiti e di un coinvolgimento della polizia municipale.

destrutturazione sociale per cui aumentano i fenomeni di devianza sociale che non richiedono forme tradizionali di repressione e punizione. Richiedono soprattutto prevenzione e la polizia locale sarebbe del tutto inadeguata a svolgere simili compiti. Da qui la sua ostilità alle proposte di devoluzione in materia anche perché i piccoli comuni non riescono ad assolvere i nuovi compiti che sono stati loro assegnati dalle leggi Bassanini.

Ma mi chiedo se scippi per le strade, sui bus, nei mercatini locali, scommesse clandestine e forme di caporalato possono essere del tutto “curate” con la sola prevenzione sociale.

Il ripensamento sul modello delle competenze condivise.

La modifica del Titolo V evoca una questione fondamentale del modello di federalismo. Potrebbe sembrare logico che ritenendo la maggioranza l'art. 117 insoddisfacente, volesse dare la priorità di discussione al ddl Bossi (leader della Lega Nord e ministro delle riforme istituzionali), perché interviene su questo terreno, ma non è così. La c.d. devoluzione bossiana, come abbiamo visto, interviene in tre materie specifiche (sanità, istruzione e polizia locale), ma in termini estremamente ambigui.

Nella maggioranza e non solo in essa, invece, emerge un continuo ripensamento su una questione fondamentale di modello su cui, da economista, vorrei portare una mia riflessione. E' stato detto che in tutti i paesi del mondo c'è un certo ripensamento sul c.d. modello di federalismo cooperativo. Dopo venticinque anni di propaganda liberista o neoliberalista, non è sorprendente che il modello competitivo, sulla carta, vada a gonfie vele, però, nella Bicamerale e nel Paese, negli ultimi dieci anni, noi tutti abbiamo preso a riferimento, chi più e chi meno, chi a torto e chi a ragione, il modello cooperativo alla tedesca. Questo ripensamento di fondo, come detto, l'11 aprile scorso, portava al varo di un ddl di riforma del Titolo V e ad un nuovo art. 117 basato su due elencazioni, quelle fondamentali delle competenze esclusive dello Stato e delle Regioni.

Da economista vorrei sottolineare una contraddizione di fondo. Non si può sostenere di volere abrogare o attenuare l'approccio cooperativo, di volere implementare il modello competitivo di federalismo e poi sostenere che si debbano avere solo funzioni distinte e separate. Non ci si rende conto che il modello (evocato) delle competenze distinte e separate non può funzionare come schema concorrenziale perché si compete nella produzione di uno stesso prodotto. Questo ci insegna l'economia politica. In economia pubblica, analogamente, si può competere e/o cooperare se i vari livelli di governo svolgono le stesse funzioni (sia orizzontalmente che verticalmente). Per contro prendiamo un esempio estremo: quello della politica estera. Come possono competere con il governo nazionale le Regioni e meno ancora gli enti locali in materia di politica estera se questa⁴⁵ è una funzione esclusiva del governo nazionale? Le Regioni non possono competere su quel terreno, mentre, in generale, possono ora competere sul terreno delle funzioni condivise, con o senza la preliminare fissazione da parte del governo centrale dei principi generali in una certa materia. Ci può essere una regione che riesce a fare qualche cosa di più; ci possono essere altre Regioni che hanno meno fantasia e, quindi, riescono a fare di meno, a parità di risorse disponibili, e altre che non riescono a mobilitare risorse sufficienti.

⁴⁵ Il riferimento va qui all'art. 117 comma 2 lettera a), ossia, alla politica estera in senso stretto. Aspetti più ampi di politica estera che interessano le regioni sono quindi esplicitamente richiamati dal comma 3 dell'art. 117: “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, commercio estero” ed ancora dal comma 9 del medesimo articolo laddove si legge che “nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”. Quindi, ai sensi del comma 3, le regioni possono intrattenere “rapporti anche commerciali” con l'estero e legiferare in materia previa determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali. Ai sensi del comma 9 possono concludere “accordi” ma solo “nei casi e con le forme disciplinati dalle leggi dello Stato”.

Sul terreno storico se si esaminano attentamente gli assetti istituzionali dei principali Paesi federali (Australia, Canada, Germania, Svizzera, USA), vediamo che, in misura maggiore o minore, le competenze condivise stanno dappertutto. Pretendere di passare ad un assetto di competenze distinte e separate mi fa pensare a quella situazione di “separati in casa” che molti italiani subivano quando non c’era il divorzio e i coniugi avevano una sola casa e non potevano permettersi neanche di affittarne un’altra.

Last but not least, il modello delle competenze concorrenti, inevitabilmente, è stato adottato nel Progetto e se questo varrà per i rapporti tra Stati membri e Unione europea⁴⁶, una sua inevitabile proiezione interna non potrà essere evitata anche per il tipo di rapporti che le regioni dei Paesi membri avranno direttamente con l’Unione⁴⁷.

Se oggi consideriamo – come dobbiamo – che c’è un quinto livello di governo (quello UE), possiamo ragionevolmente sostenere che tutte le funzioni sono condivise tra l’Unione e gli Stati membri, tra l’Unione e le Regioni che vengono consultate su quasi tutto. Né mi si può obiettare che diverso è essere consultati e decidere. Quello europeo è un modello di democrazia partecipativa (art. II-46), mirato a raggiungere il massimo di consenso. Il Comitato delle regioni ed il Comitato economico e sociale sono i primi due canali principali di partecipazione, ora costituzionalizzati. Quindi, la suddivisione delle funzioni tra Stati membri e regioni va posta nella giusta prospettiva.

Fuor di metafora e riferendosi all’esperienza di decine di Paesi nel mondo, il Rapporto della World Bank 2000 ritiene che le funzioni condivise in effetti complicano i rapporti intergovernativi ma il federalismo è di per sé un assetto istituzionale complesso. Volerlo semplificare ad ogni costo non aiuta e finisce per ignorare che la complessità nasce dalla società. Non è una invenzione diabolica dei politici. L’oversimplification può compromettere l’efficiente selezione degli obiettivi e l’assegnazione ad essi di uno strumento specifico. Sulle funzioni condivise la WB 2000 raccomanda un quadro regolatorio preciso, un regulatory framework che chiarisca bene le responsabilità di ciascun livello di governo. E’ essenziale che per le varie funzioni sia ben chiaro, ad esempio, quando un Ente Locale agisce come agente del governo centrale o come principale, quando coopera o compete con altri enti di pari livello, quando coopera ed in che misura con governi di livello superiore, come sono disciplinate le clausole di cost-sharing, ecc. (WB, 2000: 115)⁴⁸.

La condivisione può comportare dipendenza. Ma implica coordinamento e cooperazione che per molte funzioni sono necessari come sono necessarie forme di monitoraggio e controllo.

L’approvazione della legge 5.06.03 n. 131.

Si tratta di alcune disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.01, n. 3 (c.d. primo – e fin qui unico⁴⁹ - ddl La Loggia). Alcune delle norme contenute in questa legge non sono piaciute alle Regioni a statuto speciale che vengono messe sullo stesso piano di quelle a statuto ordinario. Sono

⁴⁶ L’art. 11 comma 2) del Progetto prevede : “Quando la Costituzione attribuisce all’Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l’Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla”.

⁴⁷ Il ruolo consultivo del Comitato delle regioni è costituzionalizzato (art. 31 del Progetto). Il suo parere è richiesto quasi sempre.

⁴⁸ Osservo che il cost-sharing è una scelta necessitata per diversi motivi. Il modello delle competenze distinte e separate creerebbe una asimmetria nel sistema perché da un lato ci sarebbero shared tax e, dall’altro, separate expenditure powers. Un simile sistema andrebbe contro le indicazioni sia di economia pubblica che di public choice. Proprio noi italiani ne abbiamo fatto una brutta esperienza con la riforma tributaria del 1971-73 ma, evidentemente, non vogliamo apprendere le lezioni della storia.

⁴⁹ In una delle sue prime dichiarazioni nella qualità di ministro degli affari regionali, il Senatore La Loggia, che è uno studioso di diritto pubblico, aveva dichiarato che per attuare il Titolo V erano necessari una ventina di disegni di legge.

stati presentati dei ricorsi alla Corte costituzionale. Già il Consiglio dei ministri del 19.08.03 ha deciso di resistere ai ricorsi di tutte le Regioni a Statuto Speciale, tranne il Friuli-Venezia Giulia, in particolare contro la previsione di cui all'art. 10 della suddetta legge laddove prevede l'intervento sostitutivo del governo centrale per le eventuali inadempienze anche da parte delle RSS⁵⁰.

A questo riguardo vale la pena ricordare che si è aperto un ampio contenzioso costituzionale tra le Regioni ed il governo centrale sull'applicazione della legge costituzionale n. 3/2001 e sono diverse decine i ricorsi questa volta del governo centrale che denuncia invasioni di campo da parte delle Regioni. Molti temono che questi conflitti di attribuzione non abbiano effetti positivi sul buon funzionamento delle istituzioni. Ritengo che in grossa parte essi siano fisiologici specialmente in situazioni in cui da un lato si introducono innovazioni costituzionali di grande rilievo e dall'altro si manifestano resistenze ad una loro pronta attuazione. Ricordo che negli Stati Uniti c'è una lunga esperienza di c.d. federalismo giudiziario valutabile diversamente secondo i punti di vista.

Il federalismo giudiziario è iniziato anche in Italia. E' parte non secondaria del processo di riforma costituzionale specialmente quando il quadro regolatorio delle nuove competenze non è stato ben disciplinato.

L'approvazione della Bozza di Lorenzago.

Il 23.08.03 in una baita di Lorenzago in Cadore si concludono i lavori dei c.d. quattro saggi della montagna⁵¹. A latere, Bossi dichiara che non c'è spazio per l'attuazione del federalismo fiscale. Ci vuole il Senato federale; una nuova Corte costituzionale, ed un premier forte. Bisogna rafforzare il potere decisionale del governo in materia di scioglimento delle Camere. Si passerebbe dall'attuale sistema di bicameralismo perfetto ad un nuovo sistema. Il Senato federale sarebbe il luogo deputato alla verifica dell'interesse nazionale. Si attiverebbe quindi un esplicito controllo parlamentare sulle varie misure. Pare tuttavia che le competenze concorrenti rimarrebbero ma ridimensionate nel numero. Il 28 agosto l'accordo è stato approvato dall'ennesima verifica della maggioranza. Nella ormai famigerata Bozza, l'art. 70 è la norma più innovativa. Questa introdurrebbe la novità più grossa perché differenzia significativamente il ruolo delle due Camere. Quella dei deputati approverebbe per prima le leggi nelle materie di cui al comma 2 dell'art. 117, e poi le trasmetterebbe al Senato federale. Questo per primo approverebbe le leggi di cui al comma 3 e poi le trasmetterebbe alla Camera dei deputati che interverrebbe per eccezione. Il proposto art. 70 comma 1 introdurrebbe qualche variante anche rispetto all'elencazione dell'attuale testo del 117. Le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, in pratica passerebbero, dalla legislazione esclusiva dello Stato a quella condivisa tra la Camera e il Senato federale che delibererebbe ai sensi del comma 3 del medesimo articolo. La funzione almeno in parte diventerebbe condivisa. In parte si attenuerebbe la riserva di legge statale sulle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane.

L'art. 72 comma 4 introdurrebbe il parere del Senato federale nel caso di scioglimento delle assemblee regionali. Introdurrebbe un altro elemento che rafforzerebbe una sorta di patria potestà sulle regioni.

L'art. 7 della Bozza interviene sull'art. 117 e vi introduce la devoluzione di Bossi al comma 4 ma senza risolvere alcuno dei numerosi problemi che il ddl n. 1187 poneva e pone in relazione in relazione al comma 116 comma 3 che prevede, in via generale, la possibilità di introdurre forme di

⁵⁰ Vedi al riguardo commento dell'art. 8-9-10 cit. in Marcelli e Giammusso a cura di (2003: 237-336).

⁵¹ I quattro saggi della montagna sono i senatori: Andrea Pastore di FI, Roberto Calderoni della LN; Domenico Nania di AN e Francesco D'Onofrio dell'UDC.

federalismo differenziato nel nuovo assetto istituzionale⁵², né tanto meno in termini di sostenibilità finanziaria del medesimo ex art. 119.

L'art. 8 interviene sull'art. 127 e vi introduce l'interesse nazionale. Si tratta di norma di rottura del vigente sistema. Abrogerebbe il principio secondo cui, nel caso di conflitto di attribuzione, decide la Corte costituzionale. Assegnerebbe al Senato federale il potere di abrogare una legge regionale che leda l'interesse nazionale. Salterebbe il principio della suddivisione della sovranità legislativa della equiordinazione di cui all'art. 114. Metterebbe le regioni sotto la tutela del Senato federale. Se il federalismo è suddivisione della sovranità legislativa, questa deve essere tale per le Camere nazionali e per le Assemblee regionali rispettivamente nelle loro sfere di competenza anche se condivise. Il giudice delle leggi non può essere uno dei legislatori. In un sistema in cui la divisione dei poteri è applicata correttamente, orizzontalmente e verticalmente, il giudice delle leggi resta la Corte costituzionale. Non si vede perché ci si debba preoccupare di modificare anche la composizione della Corte costituzionale se poi il giudizio sulla costituzionalità delle leggi regionali deve essere affidato per lo più al Senato federale su iniziativa del Governo.

D'improvviso sparisce il problema dell'impossibilità di attuare il Titolo V per via delle funzioni condivise. Un nuovo riparto delle competenze verrebbe attuato a livello dei corpi legislativi che verrebbero specializzati secondo l'esistente ripartizione delle funzioni. Su il Sole 24 Ore il Sen D'Onofrio, uno dei quattro saggi, conferma che l'elenco delle materie condivise potrebbe subire qualche ulteriore ritocco, citando l'energia.

Io sottolineo che qualche ulteriore modifica non fa una grande differenza dal momento che tutte le competenze, in diritto ed in fatto, sono condivise. Spostare qualche materia dal comma 2 al comma 3 o al comma 4 non cambia significativamente le cose. Avrebbe fatto una grossa differenza, invece, un primo chiarimento del quadro regolatorio del riparto delle competenze tra cui, soprattutto, il cost sharing. Ma questo non c'è ancora perché non c'è il federalismo fiscale.

Ci sarebbe invece la riduzione del numero dei Deputati e dei Senatori che secondo gli artt. 56 e 57 passerebbero rispettivamente a 409 e 209. E' fissato anche un calendario di massima che prevede un referendum nel 2005 e l'entrata in vigore del nuovo Titolo V con la prossima legislatura mentre la riduzione del numero dei Deputati e Senatori sarebbe rinviata al 2011.

In settembre si sviluppano le critiche anche dei Presidenti delle giunte regionali di Centro-destra. In primo luogo, quella relativa al potere del Senato federale di abrogare le leggi regionali che a giudizio del governo non rispondessero all'interesse nazionale. In secondo luogo, quella relativa all'abbandono del progetto Roma capitale e distretto federale. In terzo luogo, in relazione al combinato disposto del proposto nuovo art. 72 comma 4 e 117 comma 8 che consentirebbe la costituzione di un embrione di Parlamento del Nord, richiesto da tempo e con forza dalla Lega Nord.

Alcune valutazioni.

La riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione aveva aperto nuove prospettive per l'attuazione del federalismo in Italia ma il cambio di governo ha mandato tutto a gambe all'aria con l'adozione della c.d. devolution della Lega Nord da parte della nuova maggioranza di governo uscita dalle elezioni del 2001.

All'ingrosso si potrebbe dire che nella riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 si possano riconoscere alcuni tratti di un modello federalista

⁵² E' importante sottolineare come l'art. 116 comma 3 preveda una procedura bilaterale e cooperativa tra regione e Stato, sentiti gli Enti Locali interessati mentre quella della devoluzione di Bossi, ora immessa nella Bozza di Lorenzago, sia solo una procedura unilaterale del ddl 1187. In altre parole una legge rafforzata la prima ed una legge costituzionale la seconda ultima che garantirebbe meglio le regioni. Sulla complessa questione vedi Olivetti (2003:74).

cooperativo⁵³. Il progetto e la legge del precedente governo erano stati criticati dall'allora opposizione per gli scarsi contenuti di "vero federalismo" che essi contenevano. Ci si poteva aspettare che il nuovo governo, sostenuto dalla maggioranza della CDL, volesse accentuare gli aspetti di competizione intergovernativa. Ed invece no. L'avvio del complesso iter costituzionale della devoluzione⁵⁴, una serie di provvedimenti legislativi riguardanti (vedi Russo, 2003), la presentazione di un nuovo ddl cd La Loggia bis di riforma del titolo V che prevedeva l'abrogazione delle competenze condivise ed il passaggio ad un modello, con competenze distinte e separate sul lato della spesa, fanno pensare più al passaggio verso il modello servo-padrone con un forte squilibrio verticale.

Tutte le stime che sono state fatte circa le risorse da trasferire ai governi subcentrali per finanziare le competenze già trasferite⁵⁵ confermano l'esistenza di una "vertica imbalance" che lascia le redini del comando in mano al governo centrale. In queste condizioni non si può parlare seriamente di autonomia, efficienza e responsabilità. Allora diventa difficile fare funzionare correttamente il sistema qualunque sia il modello cui si ispira.

Il sistema italiano come si è venuto delineando dopo le riforme degli anni 90 e' doppiamente ingannevole non tanto perché, come detto sopra, non opera scelte chiare nell'assegnazione delle diverse funzioni, quanto perché non definisce un quadro regolatorio sufficientemente chiaro e preciso circa i limiti della legislazione statale nelle materie di competenza condivisa, circa gli accordi di cost-sharing di quelle funzioni che comportano il trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato a quelli delle regioni e degli enti locali, circa la capacità di questi ultimi di svolgere le funzioni assegnate. Mi sembra che, al di là delle apparenze, il livello centrale mantiene un controllo molto forte su tutte le entrate di tutti i livelli subcentrali di governo. Con un uso ampio dell'illusione finanziaria devolve alle regioni il gettito di imposte gestite direttamente dall'amministrazione finanziaria centrale; dice di volere abrogare i trasferimenti espliciti, in realtà, li trasforma in trasferimenti impliciti o shared taxes, alias, in compartecipazione senza riserva di aliquota⁵⁶. Ha già trasferito le competenze ma non le risorse finanziarie per il loro finanziamento.

Nella Primavera scorsa una sconfitta nelle elezioni amministrative parziali ha portato ad una verifica del programma di governo. Ai primi di luglio 2003 si parla ancora una volta di ulteriore spinta sul progetto della devoluzione e, allo stesso tempo, di abbandono del ddl cd La Loggia bis e di un suo assorbimento all'interno di un più articolato e complesso provvedimento di riforme istituzionali con la introduzione del Senato federale, della Corte costituzionale federale e del premierato forte.

Nel mese di agosto, come abbiamo visto, si riuniscono i quattro saggi della montagna e la loro Bozza di accordo è stata successivamente approvata da un altro vertice dei Leader della maggioranza del 28 agosto. Un primo esame dell'articolato della Bozza di Lorenzago mi porta a concludere che nessuna delle problematiche aperte dal ddl n. 1187 in relazione all'attuazione del Titolo V è stata risolta in tale documento. Molti dei complessi quesiti che i colleghi costituzionalisti, auditi durante l'Indagine conoscitiva del gennaio-febbraio scorsi, hanno posto in relazione al significato del termine "attivano" ed al quadro regolatorio tra le competenze esclusive dello Stato e delle regioni sono rimasti senza risposta.

⁵³ Avuto riguardo a modelli interpretativi utilizzati da studiosi del federalismo USA "layer cake versus marble cake federalism", il sistema di governo americano è funzionalmente analogo to a marble cake of shared activities and services, even though it is formally structured (like a layer cake) in three planes" Elazar in Kincaid (91, 67). Il sistema uscito dalla riforma del Titolo V, a mio giudizio, è molto simile a quello americano.

⁵⁴ Il ddl sulla devoluzione ha avuto due letture da parte delle Camere sulle quattro previste.

⁵⁵ Vedi analisi di Bordignon e Cerniglia e recenti studi dello ISAE

⁵⁶ Il caso della sanità fa all'uopo. Il suo finanziamento avviene per circa un terzo attraverso l'Irap (un'imposta in tutto e per tutto gestita dagli uffici erariali, per un altro terzo con la compartecipazione all'IVA ed per il resto con trasferimenti espliciti.

Eppure ritengo che se si accettasse l'idea che tutte le funzioni sono condivise, superando la finzione delle competenze separate, allora tutto si potrebbe ridurre ad una questione tecnica – certo anche questa non facile ma fin qui non affrontata – di accordi cooperativi e di riparto degli oneri di finanziamento, avendo chiarito a monte l'esatta natura del bene pubblico di volta in volta considerato.

Si dà il fatto che, prossimi alla metà della legislatura, abbiamo visto molte misure ispirate al più schietto centralismo e poche o nessuna misura di attuazione del federalismo come così come uscito dalla riforma del 2001. All'interno della maggioranza come nel Paese prevalgono le forze conservatrici e viene da dubitare che quello della LN e della CdL sia autentico federalismo⁵⁷. Anche se il calendario previsto nella Bozza di Lorenzago sopra menzionata, fosse rispettato, si arriverebbe alla fine della legislatura senza avere sbloccato il federalismo fiscale con norme che entrerebbero in vigore rispettivamente nel 2006 e 2011.

L'impressione è che la maggioranza, non essendo in grado di attuare il federalismo fiscale⁵⁸, abbia allargato il discorso alle riforme istituzionali rinviando il tutto a tempi migliori e facendo il gioco di quelli che non vogliono attuare la riforma del 2001.

Se il problema di ogni assetto federale non centralizzato è: a) quello di promuovere l'efficienza del governo a tutti i livelli; e b) quello di tenere in equilibrio le forze centrifughe e centripete, allora bisogna dire che in Italia fin qui tutti i politici (della maggioranza e della minoranza) sono stati molto bravi a raggiungere il secondo obiettivo. L'operazione è riuscita ma al duplice costo di tenerci una pubblica amministrazione inefficiente ed una classe politica locale di scarse capacità.

⁵⁷ Una riprova di questa affermazione, a mio giudizio, la dà la decisione del Consiglio dei ministri del 28 agosto che ha deciso di impugnare lo Statuto della Regione Calabria che abbiamo visto sopra. Non è un esempio di self-restraint federale.

⁵⁸ L'attuazione del federalismo fiscale incontra difficoltà oggettive per via dei progetti di riforma del sistema tributario (non solo statale) della stessa maggioranza. Il governo ha ottenuto una seconda delega la n. 80/2003 che gli dà due anni di tempo per il riordino dei principali tributi statali. Il governo vuole modificare anche l'Irap, il principale strumento di gettito per le regioni, e non ha mai detto che cosa lo sostituirà. Con la legge finanziaria 2003 è stata prevista un'altra Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale ma questa inizia i lavori solo a settembre.

Bibliografia

- Ahmad E. – Hewitt D. – Ruggiero E. (1997), Assigning Expenditure Responsibilities, in T. Ter-Minassian (a cura di), Fiscal Federalism in Theory and in Practice, International Monetary Fund, Washington DC, pp, 25-48;
- Anzon Adele (2002), “Un passo indietro verso il regionalismo ‘duale’”, Materiali dell’Associazione dei costituzionalisti italiani, Seminario di Bologna, 14.01.02;
- Bahl Roy (1999), Implementation Rules for fiscal decentralization, international Studies Program WP 99-1, January 1999;
- Bardhan P. (2002), Decentralization of Governance and Development, Journal of Economic Perspectives, vol. 4, pp. 185-205;
- Berti G. e De Martin G. C. (a cura di), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Atti del Convegno di Roma del 9 gennaio 2001, Milano 2001;
- Bird Richard M. (1999), Rethinking Subnational Taxes: a New Look at Tax Assignment, IMF working paper 99/165;
- Bordignon M. e Cerniglia F. (2001), L’aritmetica del decentramento: devolution all’italiana e problematiche connesse, WP SIEP, Febbraio 2001;
- Brennan and Buchanan James (1980), The Power to tax. , Cambridge University Press; fotocopie pp. 172-187;
- Breton Albert (1966 e1998), Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge University Press, New York and Melbourne;
- Carrozza Paolo (2003), in Indagine;
- Ceccanti Stefano (2003), in Indagine;
- Dafflon Bernard (1994), "The Assignment of Functions to decentralized Government: from theory to Practice", in Environment and Planning: Government and Policy", vol. 10 tradotto in "L'attribuzione di funzioni ad un governo decentrato: dalla teoria alla pratica", in Problemi di Amministrazione Pubblica, n.1 /1994, pp. 111-45; I-5
- D’Atena Antonio (2002a), “Il nodo delle funzioni amministrative”, intervento al Convegno su “Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Roma Luiss, 31.01.02 sintesi da www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- D’Atena Antonio (2002b), “L’autonomia legislativa delle Regioni”, in La riforma del regionalismo italiano, Torino 2002;
- D’Atena Antonio (6.09.02), Materie legislative e tipologia delle competenze”, Forum costituzionale università di Ferrara;
- D’Atena Antonio (13.01.2003), Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebund, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- D’Atena Antonio (2003b), “Materie legislative e tipologia delle competenze”, in Quaderni Costituzionali n. 1/2003;
- Elazar D. J. (1991), “Cooperative Federalism”, in Kenyon and Kincaid editor (1991) pp. 65-86;
- Fausto Domenicantonio (2003), in Fossati a cura di (2003);
- Ferrara A.(30.05.01), La “materia ambiente” nel testo della riforma del Titolo V nel forum on-line dell’Osservatorio sul federalismo (www.federalismi.it):
- Fossati Amedeo a cura di (2003), La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, FrancoAngeli, Milano;
- Gallo Franco (2002), “Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione”, Rassegna Tributaria, anno XLV, n. 2: 585-606;
- Gallo Franco (13.05.2003), Nelle norme generali si perde il federalismo, lavoce.info;

Giarda Piero, *Le nuove regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*”, versione WP SIEP 115/2001 del gennaio 2002;

Giarda Piero “Sull’incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova costituzione: ci sono rimedi ?”, in Fossati Amedeo a cura di (2003: pp. 85-105);

Giardina E. (1997) “L’autonomia tributaria dei Comuni: aspetti economici”, in Leccisotti (98);

Indagine conoscitiva sul ddl n. 1187 svolta dalla Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, tra il 28 gennaio e il 4 febbraio 2003: auditi i proff.: Stefano Ceccanti; Paolo Carrozza; Donella Resta; Giorgio Recchia; Luca Antonimi; Salvatore Palidda; Alberto Russo; Giuseppe Ugo Rescigno; Francesco Pizzetti; Marco Olivetti.

Inman Robert P. and Rubinfeld Daniel L. (1997), *Rethinking Federalism*, Journal of Economic Perspectives, vol. 11, n. 4, Fall 1997, pp. 43-64; p-2-b

Kenyon D. e Kincaid J. (1991) a cura di, *Competition among States and Local Governments*, The Urban Institute, Washington;

Luciani Massimo (2001), “Le nuove competenze legislative delle RSO. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost n. 3 del 2001”, convegno di Roma 19.12.2001;

Mangiameli S. , “Le materie di competenza regionale” e “Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale”, in *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;

Mangiameli S., “Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in *Le Regioni*, n. 1/2003: pp. 337 e ss;

Marcelli F. e Giammusso V. a cura di (2003), *La legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, Senato della Repubblica Servizio Studi, Quaderni di documentazione n. 36;

Marzuoli C., Istruzione e “Stato sussidiario”, in *Diritto Pubblico*, 2002, n. 1, pp. 117 e ss.;

Massa Pinto I. , Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la concezione espansiva della costituzione, in *Diritto Pubblico*, n. 3 del 2001, pp. 1095 e ss.;

McLure C. Jr. (1983) editor, *Tax Assignment in Federal Countries*, Camberra, Australian National University Press;

McLure e Martinez-Vasquez (2000), *The assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, in World Bank, mimeo;

Ministero Economia e Finanze (Aprile 2003), “Lo stato di attuazione del decentramento fiscale” in *Quaderni, Rivista Trimestrale del Ministero Economia e Finanze*, n. 2/2003;

Modugno F. e Celotto A., Un “non regolamento” statale delle competenze delle competenze concorrenti, in *Quaderni Costituzionali* 2003, n. 2, pp. 355-356;

Musgrave R. A. (1983), *Who should tax, where and what ?*, in McLure (a cura di), *Tax Assignment in Federal Countries*, Camberra, Australian National University Press, pp. 2-19;

Oates W. (1990), “Decentralization of the Public sector: an overview”, in Bennett R. Editor (1990);

Oates W. E. (1999), *An Essay on Fiscal federalism*, Journal of Economic Literature, vol. XXXVII, n. 3, pp. 1120-1149;

Olivetti Marco (2001), “Le funzioni legislative regionali”, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Tania Groppi e Marco Olivetti, Giappichelli, 2001;

Olivetti Marco (2003), in *Indagine*;

Olson M. Jr. (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", in *American Economic Review*, vol. LIX, n. 2; P-2-B

Paddison R. (1993), *The fragmented State. Theoretical Geography of power*, Oxford, Blackwell;

Palidda Salvatore (2003), audizione in Indagine;

Peterson Paul E. (1995), *The Price of Federalism*, A Twentieth Century Fund book, The Brookings Institution, Washington D.C.;

Pica Federico (2002), "I territori ad elevata capacità fiscale e i trasferimenti perequativi erogati dallo Stato agli enti territoriali", in *Rivista dei Tributi Locali*, anno XXII, n. 5/2002: 471-92;

Pinelli Cesare (1995), "Del culto per l'Uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale", estratto dal volume: *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, pp. 391-416;

Pinelli Cesare (2002), *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, materiali associazione italiana dei costituzionalisti, seminario di Bologna 14.01.2002;

Poggi A., Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche, in *Le Regioni*, 2002, n. 4: pp. 771 e ss;

Pizzetti Francesco, (2003), in Indagine;

Recchia Giorgio (2003), in Indagine;

Rescigno Ugo (2003), in Indagine;

Resta Donella (2003), in Indagine;

Russo Vincenzo, (2002), Ancora sul nuovo articolo 119 della Costituzione e la perequazione, *Rivista dei Tributi Locali*, anno XXII, n. 6/2002: 593-615;

Sias Michele (3 giugno 2002), Neoregionalismo e sistema di istruzione. Forum costituzionale uniferrara; www.unife.it/progetti/forumcostituzionale/contributi/titoloV

Ter-Minassian Teresa Editor (1997), *Fiscal Federalism in theory and Practice*, IMF, Washington; foreword by Vito Tanzi;

Ter-Minassian Teresa (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic perspective: an Overview*, in Ter-Minassian Teresa Editor (1997), pp. 3-24;

Torchia Luisa (2002), "La potestà legislative residuale delle Regioni", *Le Regioni*, n. 2/2002; estratto su sito www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma;

World Bank (1999). *Decentralization: Rethinking Government*, in *Entering the 21st Century*, World Development Report 1999-2000;

