



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**ITALIA 2014:
PROPOSTE PER UN
FEDERALISMO POSSIBILE**

www.csfederalismo.it

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)
Tel. +39 011.6705024 Fax +39 011.6705081
www.csfederalismo.it info@csfederalismo.it

INDICE

Prefazione	pag. 5
Introduzione	6
PARTE I	
L'assetto istituzionale	
1. Prospettive di riforma della rappresentanza territoriale in Italia	11
1.1. <i>Bicameralismo e rappresentanza territoriale in Italia, dopo la riforma del Titolo V</i>	
1.2. <i>Interventi per il rinnovamento del bicameralismo italiano: Stato, Regioni ed enti locali</i>	
1.3. <i>Riforma della composizione del nuovo Senato delle Regioni</i>	
1.4. <i>Riforma di funzioni e rapporti del Senato delle Regioni con la Camera</i>	
2. Riforma della ripartizione delle competenze legislative Stato-Regioni e sviluppo del regionalismo differenziato	15
2.1. <i>Rafforzamento dell'autonomia regionale</i>	
2.2. <i>Revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni</i>	
2.3. <i>Rilanciare il regionalismo differenziato</i>	
3. Proposte di riforma del sistema delle autonomie locali	19
3.1. <i>Le ragioni che impongono un processo di riordino territoriale in Italia: garantire l'effettivo esercizio dei diritti ed evitare sovrapposizioni di funzioni</i>	
3.2. <i>Proposte di riordino dei territori comunali</i>	
3.3. <i>Proposte di riforma delle Province</i>	
4. L'istituzione della Città metropolitana: problemi e possibili sviluppi	22
4.1 <i>Modalità di scelta delle Città metropolitane e di perimetrazione del relativo territorio</i>	
4.2 <i>Modalità di istituzione degli organi metropolitani</i>	
4.3 <i>Distribuzione delle competenze tra enti</i>	

PARTE II

L'attuazione del federalismo fiscale in Italia 25

Il contesto politico-istituzionale e finanziario

1. *Evoluzione dell'autonomia tributaria locale: problemi e prospettive*
2. *Evoluzione del sistema dei trasferimenti per le Regioni e i Comuni: problemi e prospettive*
3. *Coordinamento della finanza pubblica: problemi e prospettive*

Il federalismo fiscale tra vincoli europei e riforme istituzionali 35

1. *Dinamica della spesa pubblica a livello locale*
2. *Procedura per deficit eccessivo e sue conseguenze sul grado di autonomia di Regioni ed enti locali*
3. *Evoluzione della governance economica europea all'interno dei Trattati e suoi riflessi sui rapporti finanziari Stato-Regioni: il six pack e il two pack*
4. *Evoluzione della governance economica al di fuori dei Trattati: il Fiscal Compact e il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)*
5. *La via italiana al federalismo fiscale: in mezzo al guado*
6. *Idee di riforma per rilanciare il dibattito sul federalismo fiscale in Italia*

Il sistema dei controlli sulle amministrazioni 41

1. *Armonizzazione contabile*
2. *Bilancio consolidato*
3. *Banca dati unitaria (Bdu)*
4. *Controllo strategico*
5. *Controllo di gestione*

Prefazione

Il Centro Studi sul Federalismo (CSF), che ha quali soci fondatori la Compagnia di San Paolo e le Università di Torino, di Pavia e di Milano, ha fra i propri scopi statutari “la promozione e il coordinamento dell’attività di ricerca scientifica nel campo degli studi sull’integrazione europea e sul federalismo, interno, europeo e mondiale”. Questo nella convinzione che operiamo in un quadro economico-istituzionale multilivello e interdipendente, che come tale va studiato e, se del caso, ridisegnato.

Il rafforzamento in senso federale dell’Unione europea, e anzitutto dell’eurozona, è oggi al centro dell’attenzione, quale risposta necessaria alla crisi economica, finanziaria e politica dell’Europa. Al tempo stesso, il tema degli assetti “federali” possibili in Italia è stato doverosamente rimesso in discussione, anche se talora con comprensibili ma frettolosi e miopi impulsi neo-centralistici.

Il CSF, quale think-tank con un’attività policy-oriented, intende coniugare rigore nella ricerca e capacità di offrire supporto analitico e propositivo ai decisori politici, nazionali ed europei, di pari passo con un’attività di informazione dell’opinione pubblica. Rientra in questo contesto il nostro impegno sul tema del federalismo interno in Italia, con particolare attenzione al tema del federalismo fiscale e degli assetti costituzionali conseguenti, considerati nel quadro della nuova governance economica europea.

Dal 2011 il CSF ha dato vita a un gruppo di lavoro sul tema del federalismo interno. Il coordinamento del gruppo è stato affidato a Sergio Chiamparino, all’epoca membro del Consiglio Direttivo del CSF, forte della esperienza acquisita quale amministratore pubblico e presidente dell’ANCI. Dopo che Chiamparino è stato indicato al vertice della Compagnia di San Paolo, il coordinamento è stato affidato alla Prof.ssa Paola Bilancia, ordinario di Diritto Costituzionale all’Università di Milano, membro del Consiglio Direttivo del CSF e una delle massime esperte di questi temi in Italia.

Sono già stati prodotti numerosi studi usciti quali Research Paper del CSF. Pubblichiamo ora un rapporto d’insieme che vuole presentare numerose proposte di riforma e di intervento per contribuire a uscire da una situazione di stallo su un tema chiave per il futuro del nostro Paese. Non si tratta di mettere sul tavolo un “pacchetto” rigido ed esaustivo, quanto di offrire al dibattito materiali coerenti sui temi chiave istituzionali, fiscali e di governance europea per un “federalismo interno possibile”.

Desidero ringraziare Sergio Chiamparino e Paola Bilancia per il loro impegno e anche i ricercatori che vi hanno collaborato. È con particolare piacere che accogliamo i contributi dei ricercatori più giovani, di cui il CSF è impegnato a valorizzare le energie intellettuali e anche l’attenzione al miglioramento della qualità delle nostre istituzioni, ovvero, in ultima analisi, della nostra democrazia.

Torino, gennaio 2014

Roberto Palea
(Presidente del CSF)

Introduzione

L'inizio della XVII legislatura ha rafforzato la generale convinzione che il Paese necessiti anche di una significativa riforma istituzionale da realizzare sia con revisione costituzionale sia con semplice legislazione ordinaria. Nel contempo rimane aperta la vicenda del "federalismo fiscale", mentre cambia il quadro dei vincoli europei, che coinvolge l'intero assetto istituzionale dell'Italia.

Il Centro Studi sul Federalismo ha proposto a un gruppo di ricercatori di studiare le possibili innovazioni da proporre per un percorso più marcatamente federalista e, in assenza di uno Stato propriamente federale, di un percorso che valorizzi le potenzialità delle autonomie territoriali nel quadro repubblicano.

Come si evince anche dalla relazione del Gruppo di lavoro istituito dal Quirinale sui temi istituzionali – e dalla relazione finale presentata nel settembre scorso dalla Commissione per le riforme costituzionali – la stagione delle riforme sembra doversi avvicinare, soprattutto per l'adeguamento della Repubblica e degli enti che la compongono a una realtà economico-sociale mutata rispetto al quadro storico del dopoguerra, e che tenga conto di un contesto sovranazionale e internazionale che condiziona sempre di più la vita del Paese.

In particolare, come detto, l'appartenenza all'Unione europea e il sensibile aumento dei vincoli e delle regole – anche in materia di finanza pubblica – da essa derivanti richiedono un riadattamento del sistema istituzionale italiano che agevoli la partecipazione attiva degli enti che compongono la Repubblica nella produzione e implementazione delle politiche dell'Unione. Anche sotto questo profilo, dunque, appare imprescindibile un riordino del sistema delle autonomie territoriali italiane che ne rafforzi l'efficienza e, in un'ottica "multilivello", contribuisca a migliorare la qualità del rapporto tra lo Stato e l'Unione.

Pur constatando che la crisi economico finanziaria ha portato anche i sistemi realmente federali a forme di ricentralizzazione delle azioni per fronteggiare in maniera unitaria gli effetti della crisi dei fattori di produzione, della decrescita del PIL, dell'aumento del debito pubblico, delle pesanti ripercussioni sulla disoccupazione e dei susseguenti tagli sulla spesa sociale, tuttavia il percorso per una deconcentrazione delle competenze verso una valorizzazione di Regioni ed enti locali avviato nel 2001 deve essere completato e ne deve essere migliorata la strutturazione sia negli aspetti competenziali, sia nella riarticolazione del governo locale.

Il progetto del CSF ha, pertanto, preso le mosse dalla riforma del bicameralismo paritario per considerare la proposta di un Senato delle Regioni che sia composto dai Presidenti delle Regioni o da loro delegati permanenti e da senatori eletti, con una forma di elezione semi-indiretta, nelle singole Regioni in concomitanza con le elezioni dei consigli regionali. La scelta operata se da una parte potrebbe produrre un effetto di "trascinamento" delle scelte elettorali (Consiglieri regionali-Senatori), dall'altra potrebbe influire nella presentazione di un programma politico agli elettori coerente a livello territoriale e a livello nazionale.

La scelta di una riduzione delle competenze del Senato a un potere emendativo (contingentato nei tempi a tre mesi e superabile non a maggioranza semplice) delle scelte legislative operate dalla Camera dei deputati finisce col ridurre grandemente il suo ruolo legislativo, anche se rimarrebbe ampio lo spazio di iniziativa in materie che abbiano impatto sulle competenze regionali. Non quindi una lista di materie su cui il Senato può legiferare assieme alla Camera, ma una competenza generale a emendare quanto già approvato dalla Camera entro un tempo definito, al di fuori di materie quali, ad esempio, le leggi elettorali. Resterebbero in capo al Senato anche attività di indirizzo e controllo, sia pure limitate dalla impossibilità ad interferire nel rapporto di fiducia che sarebbe instaurato solo tra Governo e maggioranza della Camera dei deputati.

Per quanto riguarda la revisione del titolo V della Costituzione, il progetto ha concentrato la sua attenzione sulla ripartizione delle competenze Stato-Regione puntando su una ricentralizzazione di materie oggetto di competenza concorrente – quali ad esempio, distribuzione nazionale dell'energia, ingestibile a livello regionale o, ancora, di competenza residuale regionale quale il turismo. L'enorme contenzioso generatosi in questi anni sul riparto di competenze ha portato la Corte costituzionale a ribadire la necessità di una leale cooperazione fra enti e a considerare l'espansione del principio di sussidiarietà per migliorare anche la flessibilità delle funzioni legislative. Si sostiene, pertanto, l'opportunità di costituzionalizzare tali principi, con la possibilità di creare presso il Senato delle Regioni un'apposita Commissione per la sussidiarietà in grado di vagliare l'applicazione di tale principio.

Inoltre, la semplificazione del procedimento per perseguire un regionalismo differenziato – già previsto dall'attuale art. 116 della Costituzione – renderebbe certamente possibile lo sviluppo di particolari competenze che, pur legate al territorio, potrebbero costituire un volano per l'economia nazionale. Del resto è nello spirito stesso del federalismo lo sviluppo delle differenze e la valorizzazione delle peculiarità: la nascita del Senato delle Regioni porterebbe senz'altro a un miglioramento del procedimento dell'attuazione di quell'intesa che Governo e Regione possono raggiungere per accrescere il comparto competenziale della Regione che lo richieda e che dimostri di essere in condizioni di assumere ulteriori funzioni.

Per quanto riguarda, inoltre, il governo locale, già nella passata legislatura si sono avuti colpi d'accetta, tramite una significativa decretazione d'urgenza, sulla disarticolata, complessa e costosa macchina delle autonomie locali. La tentata ristrutturazione, ancora *in itinere* e già oggetto di pronunce di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale, della complessa amministrazione di un governo sul territorio suddiviso in più di 8100 comuni (dai grandi ai comuni polvere) e 110 Province è stata avviata sotto l'egida della grave crisi economica che ha colpito il Paese e nella pretesa riduzione dei costi della spesa pubblica.

Ristrutturazione necessaria certamente, ma non solo per finalità economiche. È infatti opportuno porsi il problema dei diritti dei cittadini che, se vengono normalmente esercitati in realtà urbane di grandi e medie dimensioni, vengono con difficoltà molto maggiori fruiti in comunità piccole e piccolissime dove il Comune non è in condizioni di garantire servizi.

È l'eguaglianza dei cittadini, la parità di trattamento che vengono sacrificate laddove il piccolo ente non ha ragione di esistere perché non in grado di dare quei servizi che sono scontati nei centri urbani. Solo un sapiente accorpamento (unione di comuni) può garantire servizi di trasporto, accesso a cure mediche specialistiche, cura dell'infanzia e degli anziani, corretta gestione dei rifiuti e tutto quanto sia collegato anche ai servizi alla persona.

Altra criticità superabile anche tramite accorpamento di enti è data dalla sovrapposizione di funzioni tra Comuni, Province, Regioni: dopo le problematiche emerse nella gestione delle Conferenze dei servizi tra enti sembra necessario evidenziare la inefficacia della risposta pubblica alle esigenze dei cittadini laddove la sovrapposizione di competenze in uno stesso ambito rendano i procedimenti lunghi, stremanti e con risultati poco brillanti.

L'istituzione delle Città metropolitane (enti previsti in Costituzione dal 2001 e nella legislazione ordinaria dal 1990 ma mai realizzati) potrebbe portare ad un governo delle grandi aree con l'assunzione di attività di coordinamento e programmazione al posto delle Province; tali attività sarebbero forse più partecipate dai Comuni dell'area metropolitana e, se ben gestite, potrebbero costituire un volano per lo sviluppo economico e sociale dei territori in esse compresi.

Nella seconda parte del Rapporto si prende anzitutto in esame il processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia, sulla base della legge n. 42/2009. Ci si concentra sull'evoluzione dell'autonomia tributaria, in un contesto in cui, in risposta all'emergenza economico-finanziaria, sono state pesantemente ridotte le risorse disponibili per i governi territoriali, sia a monte (trasferimenti), sia a valle (vincoli al Patto di Stabilità Interno), determinando uno "scavalco" della procedura ordinaria attuativa della 42/2009, con modifiche legislative che hanno riguardato prevalentemente l'imposizione locale sugli immobili.

L'eliminazione dell'IMU sulle abitazioni di residenza non è vista con favore, per più motivi: un buon sistema tributario deve essere semplice e stabile; l'imposizione sugli immobili, prima dell'introduzione dell'IMU era pari a circa la metà della media europea, mentre siamo al primo posto per quanto riguarda l'imposizione sul fattore lavoro e al terzo posto per quel che concerne l'imposizione sul consumo; l'eliminazione dell'IMU sulle abitazioni di residenza avvantaggia prevalentemente le famiglie appartenenti ai decili più elevati della distribuzione del reddito. Infine, l'IMU sulla prima casa consente ai Comuni di aumentare il loro grado di autonomia tributaria, in conformità con un adeguato ed equilibrato federalismo fiscale, che vede i tributi sugli immobili come più idonei per il livello comunale.

Viene poi passata in rassegna l'evoluzione del sistema dei trasferimenti per le Regioni e i Comuni nel periodo 2011-2013, in particolare alla luce di quanto previsto dal cosiddetto decreto "salva Italia". Nel caso delle Regioni a statuto ordinario, i meccanismi perequativi per le spese LEP ("livelli essenziali delle prestazioni") e non-LEP non sono ancora entrati in vigore in assenza dei numerosi provvedimenti attuativi ancora necessari. Per i Comuni il suddetto decreto ha rinviato l'assetto a regime di tre anni (al 2015) prolungando l'esistenza del Fondo sperimentale di riequilibrio. Dal 2013 il Fondo sperimentale è stato però abrogato

con l'istituzione di un nuovo Fondo di solidarietà comunale gestito dal Ministero dell'Interno e alimentato da parte del gettito IMU attribuita ormai quasi totalmente ai Comuni. Si tratta di una grossa novità in quanto il modello perequativo diventa di tipo orizzontale (tra Comuni). In conclusione, nel biennio 2011-2012 il processo di "fiscalizzazione" dei trasferimenti erariali si è limitato a garantire una sostanziale invarianza delle risorse attribuite ad ogni Comune al netto dei rilevanti tagli operati dalle diverse manovre finanziarie intervenute nello stesso periodo.

Nel capitolo successivo si inquadra il processo di attuazione del federalismo interno in quello di rafforzamento della *governance* economica europea. Nel giugno 2013 l'Italia è uscita dalla procedura per deficit eccessivo avviata nel 2009, l'anno in cui il Parlamento ha dato il via libera alla legge 42/2009. In quell'anno, il debito pubblico era balzato di colpo dal 106% del PIL al 116% e nel 2014 si prevede arrivi al 132%. Nessun paese al mondo ha intrapreso la via al federalismo fiscale con un debito pubblico così elevato.

Il *six pack* ha introdotto, accanto alle indicazioni numeriche per quanto riguarda il rientro da un deficit eccessivo, anche un'indicazione numerica per quanto riguarda la riduzione annua del debito pubblico eccedente il 60% del PIL. Il *two pack*, dal canto suo, prevede che la Commissione europea dia il proprio benestare alla politica di bilancio degli Stati membri dell'eurozona prima che i rispettivi Parlamenti nazionali abbiano approvato in via definitiva la legge finanziaria. Ciò rappresenta un'importante limitazione alla gestione della politica di bilancio nazionale che, nel caso dell'Italia, non potrà non influire anche sui bilanci delle Regioni.

Il Fiscal Compact, infine, ha comportato modifiche costituzionali al fine di recepire nella politica di bilancio dell'amministrazione centrale e di quelle locali, il principio dell'equilibrio di bilancio. L'ordinamento italiano ha recepito la normativa europea con la legge costituzionale n.1/2012, che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 e ha implementato i principi generali e gli obiettivi della suddetta legge costituzionale con la legge n. 243/2012.

Per rendere efficace ed effettivo il novellato dettato costituzionale e consentire il controllo della spesa degli Enti locali basato su criteri di qualità, equità, condivisione ed efficienza, pare essenziale mantenere ed attuare le previsioni della legge 42/2009, tuttora in vigore, per quanto riguarda i LEP e la compartecipazione dello Stato al bilancio degli Enti locali, che deve essere in pareggio, sulla base dei costi standard delle prestazioni.

Il risanamento finanziario non può dunque essere disgiunto dal contesto europeo: le riforme istituzionali europee e nazionali devono andare di pari passo. Mentre le prime dovrebbero prevedere, a parere del CSF, una capacità di bilancio autonoma aggiuntiva per i paesi dell'eurozona, l'Italia dovrà procedere, come detto, verso l'istituzione di un Senato (federale) delle Regioni che, in una prima fase transitoria, cominci ad essere responsabilizzato sulla co-decisione, con la Camera, sulla ripartizione del gettito delle imposte compartecipate e sulla definizione delle addizionali.

L'ultimo capitolo sezione è dedicata la tema, spesso sottovalutato ma di grande rilievo, dei controlli in un assetto federale. L'obiettivo è quello di arrivare a un'amministrazione

razionale e più efficiente per gli enti pubblici locali (o decentrati), rispettando il principio di sussidiarietà, che individua come maggiormente responsabili le amministrazioni più vicine ai cittadini. Programmazione, esecuzione e controllo devono essere garantiti attraverso strumenti gestionali ben individuati e rigorosi. Come suggerimento generale, si indica al legislatore di predisporre i contenuti legislativi in base al collegato tecnico, che affronti il problema gestionale già in sede di predisposizione della norma.

Vengono poi presentati indicazioni e meccanismi che per vari aspetti generali sono già in parte avviati, ma che necessitano di ulteriori passi, celeri, per la loro realizzazione. Dal punto di vista organizzativo, infatti, il federalismo richiede di concentrarsi su due aspetti: divisione e coordinamento. Divisione intesa come ripartizione del potere tra più unità di governo, centrale e territoriale; coordinamento inteso come l'insieme di meccanismi che regolano il collegamento tra le diverse unità di governo. Occorre un'analisi dei processi organizzativi delle funzioni e dei servizi delle varie amministrazioni pubbliche – come indicato nella prima sezione di questo documento.

In conclusione, si tratta di un insieme di analisi e proposte offerto alla discussione, con cui il Centro Studi sul Federalismo vuole intervenire nel dibattito pubblico nel corso del 2014, anno che si presenta come cruciale per una definizione lungimirante di assetti migliori e duraturi del nostro sistema istituzionale, in un contesto di *governance* multilivello, dal Comune all'Unione europea.

Paola Bilancia

*(Coordinatrice del gruppo di lavoro del CSF
sul Federalismo interno)*

*Hanno collaborato a questo Rapporto del CSF sul Federalismo interno:
Paola Bilancia (coordinatrice), Chiara Galbersanini, Gloria Marchetti, Anna
Mastromarino, Domenico Moro, Simone Pellegrino, Stefano Piperno, Luigi Puddu,
Christian Rainero, Silvana Secinaro, Filippo Scuto.*

Parte I

L'assetto istituzionale

1. Prospettive di riforma della rappresentanza territoriale in Italia*

1.1 Bicameralismo e rappresentanza territoriale in Italia, dopo la riforma del Titolo V

Il progressivo affermarsi del decentramento, quale formula distintiva del costituzionalismo contemporaneo e parola d'ordine fra gli ordinamenti a democrazia consolidata, ha contribuito al riaccendersi del confronto sul modello bicamerale, tenuto conto di un progressivo venir meno delle esigenze di bilanciamento della seconda Camera rispetto a quella bassa e della incidenza assai modesta, nel panorama del diritto comparato, dei casi di Camere alte di tipo corporativo.

È sul piano della rappresentanza territoriale che il bicameralismo trova oggi le sue più concrete ragioni. Che la collocazione geografica dei parlamentari, infatti, sia, al pari di quella ideologica, da sempre centrale nella determinazione del sistema elettorale è ben dimostrato dalla generale preferenza manifestata nella maggior parte degli ordinamenti a favore di collegi elettorali basati su logiche di coerenza geografica e storica, piuttosto che rispetto al collegio unico nazionale.

Non di meno la differenza sta proprio fra la scelta di un Senato in cui la cifra territoriale è presente solo a livello di circoscrizione elettorale o l'opzione di una diversa dimensione della sovranità che passa attraverso le collettività territoriali che costituiscono la nazione.

È chiaro che la gestione delle politiche del territorio non può esaurirsi nell'azione della seconda Camera. D'altra parte, è proprio nel Senato che le istanze di autogoverno locale trovano il loro naturale punto di forza e di arrivo. Se il pluralismo giuridico-istituzionale non può essere costretto in una logica di separazione o di contrapposizione, allora residua lo spazio per intendere il regionalismo quale strumento di articolazione dell'unità nazionale.

1.2 Interventi per il rinnovamento del bicameralismo italiano: Stato, Regioni ed enti locali

Per quanto riguarda la composizione, preliminare a ogni altra considerazione è la definizione dei soggetti chiamati ad essere rappresentati: da ciò dipende la natura del decentramento adottato e la funzionalità della seconda Camera stessa all'interno della forma di governo.

In questo senso, al di là della più volte richiamata tradizione municipalista italiana, se pure è vero che il corretto funzionamento di un sistema composto presuppone la partecipazione

* Anna Mastromarino

di tutti i livelli di governo all'atto decisionale, ciò non implica che questa partecipazione debba concretarsi nella inclusione di tutte le categorie del governo locale nell'organo legislativo centrale. Meglio sarebbe, piuttosto, superare il bicameralismo paritario istituendo un Senato delle Regioni e abbandonare definitivamente la prospettiva di una Camera delle autonomie che vede la compresenza paritaria di tutti gli enti territoriali (Regioni ed enti locali, secondo un modello che sembrava sostenuto dalla lettura combinata dell' art. 114 e l' art. 11 della l.c. n. 3 del 2001) e che ignora la distanza che separa ontologicamente le Regioni, entità capaci di politiche espressione della volontà generale che nella legge trova il suo spazio, dagli altri enti a rilevanza amministrativa. Del resto, la mancata definizione di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento è da annoverarsi fra le cause che più di altre hanno ingessato lo sviluppo armonico dello Stato composto in Italia.

1.3 Riforma della composizione del nuovo Senato delle Regioni

Per quel che concerne la selezione dei componenti la seconda Camera, l'analisi del diritto comparato può rivelarsi un utile strumento per la valutazione delle scelte adeguate al caso italiano.

E così, ad esempio, assecondando una tendenza tipica di tutti gli ordinamenti che hanno aderito a una formula decentrata a partire dalla forma unitaria, sembrerebbe consigliabile abbandonare l'idea della presenza paritaria di tutti gli enti substatuali nella seconda Camera, per propendere, piuttosto, in favore di una rappresentanza ponderata, che preveda un minimo e un massimo di senatori per ciascuna Regione: un minimo e un massimo contenuti, ad esempio, nella formula tedesca da tre a sei, anche al fine di ridurre le dimensioni complessive dell'organo.

Per quel che riguarda l'Italia, le soluzioni che prevedono un'elezione indiretta appaiono preferibili. In primo luogo perché quella diretta è una modalità che, nel contesto italiano, tenderebbe a consolidare piuttosto che scalfire l'incidenza dei partiti nazionali sulle dinamiche territoriali, in continuità con il passato, fomentando una proiezione locale della competizione a livello centrale.

Modelli come quello statunitense e australiano, nonché quello svizzero per altro verso, consolidati attorno a una elezione diretta dei membri del Senato presentano effettivamente, per quanto riguarda il sistema dei partiti, una struttura tale da renderli assai poco comparabili alla nostra realtà.

L'influenza dei partiti nella selezione dei membri del Senato non sembra essere direttamente proporzionale al grado del loro coinvolgimento: in un sistema partitico fortemente accentrato come il nostro, infatti, l'elezione da parte degli elettori non fornisce garanzie concrete di territorializzazione del voto. Ecco perché, qualora si propendesse in favore di una formula diretta, il peso dei partiti potrebbe e dovrebbe essere arginato quantomeno in una fase successiva alla selezione, nelle procedure decisionali in seno al Senato, prevedendo, ad esempio, l'obbligo del voto territoriale a blocchi, da affiancare a quello individuale, in corrispondenza di determinate materie a rilevanza territoriale o nelle

quali la componente territoriale può avere un peso, come nel caso delle leggi di revisione costituzionale.

Preferibile, si è detto, *rebus sic stantibus*, la scelta di un metodo che non potendo sostituire almeno affianchi alla dinamica tutta politica, quella territoriale, ipotizzando una formula di selezione che possiamo definire “*semi-indiretta*” capace di ancorare, almeno in potenza, la scelta dei partiti alla volontà del territorio.

I senatori, dunque, sarebbero indicati al momento delle elezioni regionali, seppure non in forza di una espressa preferenza dell’elettore, ma sulla base di un’indiretta designazione. Al momento della presentazione delle liste, infatti, le forze politiche concorrenti potrebbero essere chiamate a depositare, contestualmente all’elenco dei candidati alla carica di consigliere regionale, quello relativo ai candidati alla seconda Camera, il cui numero non può essere superiore a quello determinato per la rappresentanza della singola Regione in Senato. In questo modo dovrebbe essere agevolata la rappresentanza di più liste regionali, dal momento che il numero di senatori espresso dalle singole liste, entro la quota assegnata alla Regione, è proporzionale al numero di voti ottenuti.

Questo sistema, la cui definizione dovrebbe essere immaginata tenuto conto della natura concorrente della legislazione elettorale in ambito regionale, permetterebbe di prendere le mosse dal contesto di fatto (la centralità del sistema politico), pur tentando di introdurre un elemento di continuità territoriale fra lista, elettori e senatori, dal momento che la scelta dei candidati ai seggi del Senato potrebbe influire positivamente o negativamente sull’adesione a quel programma nel momento del voto. La definizione della lista, per quel che concerne sia i nomi sia l’ordine, essendo precedente rispetto allo svolgimento delle elezioni stesse, potrebbe consentire uno sbilanciamento delle valutazioni delle forze politiche circa i senatori da proporre in favore del dato territoriale rispetto a quello politico.

A questa componente selezionata in forma semi-indiretta, potrebbero poi affiancarsi i presidenti di Regione, presenti direttamente o per tramite di un delegato permanente, il cui intervento potrebbe rivelarsi assai utile sul piano della ricomposizione della politica locale rispetto a quella nazionale.

Il risultato è una formula mista, che compone i vertici dell’esecutivo regionale con membri selezionati al di fuori del circuito governativo e comunque in un momento che precede la definizione stessa dell’Esecutivo, anche al fine di arginare il ruolo del Governo regionale rispetto a quello consigliere, almeno sul piano della rappresentanza territoriale, pur mantenendo un legame del Senato con le istituzioni.

1.4. Riforma di funzioni e rapporti del Senato delle Regioni con la Camera

Come quella relativa alla composizione, anche la questione relativa alle funzioni del Senato e dunque ai rapporti che essa è chiamata a mantenere con la Camera resta centrale: attorno ad essa si snoda il cammino della difficile ricerca di un equilibrio fra il superamento del bicameralismo perfetto italiano e il tentativo di non svuotare di senso la scelta bicamerale della rappresentanza territoriale facendo del Senato un organo inutile o ridondante rispetto alle decisioni della Camera.

Il punto riguarda quantomeno due categorie di funzioni: quelle espresse sul piano legislativo e quelle inerenti il piano dei controlli.

Per quanto riguarda la sfera legislativa, volendo circoscrivere l'intervento del Senato, l'esperienza del diritto comparato mostra i limiti che derivano nel tempo dalla scelta di stilare una lista di materie per le quali è prevista la deliberazione della seconda Camera a fronte di una competenza residuale e generale della Camera bassa a intervenire con leggi monocamerale.

Meglio forse allora abbandonare le liste e gli elenchi e individuare nuove forme di definizione del ruolo del Senato nel processo legislativo: attraverso una contingentazione dei tempi di intervento, ad esempio.

Si potrebbe, dunque, prevedere che il Senato, fatta eccezione per un limitato numero di materie, circoscritte e puntuali, come potrebbe essere la legislazione elettorale nazionale, e comunque definite *a priori*, possa intervenire su tutte le deliberazioni della Camera, emendando il testo nell'arco di un limite perentorio, che per rappresentare un efficace strumento di razionalizzazione del sistema potrebbe essere contenuto fra i due ed i tre mesi. Superato il termine il testo, già approvato dalla Camera dei Deputati, entrerebbe in vigore. In caso di emendamento tornerebbe al Senato, per essere nuovamente sottoposto all'attenzione dei deputati. È a questo punto che la ricerca di un giusto bilanciamento fra due diversi interessi, governabilità ed efficienza decisionale, da un lato, coinvolgimento del territorio, dall'altro, diviene fondamentale. Perché il coinvolgimento del Senato sul piano legislativo abbia un senso, infatti, è necessario che il suo intervento lasci un segno o con l'emendamento accolto a maggioranza semplice o con il suo superamento, ma con una maggioranza rinforzata.

D'altra parte, ben si accorderebbe con il procedimento ora descritto la previsione di sedi permanenti di concertazione bicamerale, in grado di evitare, o se necessario favorire, il superamento di un disaccordo legislativo, anche su iniziativa governativa, secondo l'esperienza della Francia.

Estromesso dal circuito governativo, non per questo il Senato dovrà essere privato di una funzione di controllo comunque assegnata attraverso altre prerogative, come quelle di nomina, ad esempio, in particolare rispetto ai vertici delle autorità indipendenti o di parte dei membri della Corte Costituzionale. Oppure attraverso la previsione, per alcune materie predefinite e a forte impatto sulle competenze regionali, di un diritto di priorità nell'iniziativa legislativa, imponendo la presentazione di progetti, proposte e disegni necessariamente presso la seconda Camera, chiamata a pronunciarsi prima di quella bassa. Pur non assicurando il completamento dell'*iter* legislativo, dal momento che il procedimento potrebbe comunque arenarsi alla Camera, la conclusione dei lavori almeno in Senato concederebbe al testo legislativo, inerente materie strettamente legate al contesto regionale (si pensi all'approvazione della legislazione in materia di "regionalismo differenziato" ex art. 116 Cost., ad esempio) una maggiore visibilità e una più alta possibilità di considerazione in seno all'altro ramo del Parlamento.

2. Riforma della ripartizione delle competenze legislative Stato-Regioni e sviluppo del regionalismo differenziato *

2.1. Rafforzamento dell'autonomia regionale

A più di un decennio dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'autonomia regionale necessita, nel quadro dello sviluppo del processo federalista italiano, di un nuovo impulso. Alle difficoltà nel dare attuazione alla riforma costituzionale del 2001 che si muoveva nell'ottica di un aumento delle competenze e delle funzioni delle Regioni italiane e che, però, non ha introdotto un efficiente modello di funzionamento dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, si è aggiunta la grave crisi economica e finanziaria del Paese che ha nuovamente messo in discussione la questione dell'autonomia regionale e, più in generale, degli enti territoriali italiani. Tra le soluzioni proposte per affrontare la crisi economica, infatti, gli ultimi Governi hanno indicato la via del riaccentramento delle funzioni, una sorta di neo-centralismo giustificato dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Eppure, anche nel contesto attuale segnato dalla crisi economica, il ritorno al passato all'insegna del neo-centralismo non appare né opportuno, né tantomeno funzionale a una più efficiente gestione delle risorse pubbliche, come gli eventi della storia italiana della c.d. Prima Repubblica hanno ampiamente dimostrato. Per rafforzare l'autonomia e il ruolo delle Regioni nell'ordinamento italiano appare necessario, innanzitutto, correggere alcuni malfunzionamenti del sistema attraverso una revisione costituzionale e dare attuazione ad alcuni precetti costituzionali rimasti fino a questo momento soltanto sulla carta. In particolare, si propone di:

- 1) rivedere e razionalizzare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni attraverso alcune modifiche dell'art. 117 Cost.;
- 2) rilanciare il c.d. "regionalismo differenziato", dando concreta attuazione all'art. 116 Cost.

2.2. Revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La prima proposta di intervento riguarda la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (attraverso alcune modifiche dell'art. 117 Cost.), al fine di ridurre il contenzioso tra lo Stato e le Regioni e ridimensionare l'eccessiva espansione delle leggi statali che, sino ad oggi, ha significativamente ridotto (con l'avallo della giurisprudenza della Corte Costituzionale) lo spazio di intervento del legislatore regionale.

Per rafforzare l'autonomia regionale è di conseguenza indispensabile intervenire nuovamente sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni riordinando gli elenchi delle materie e introducendo criteri che consentano di stabilire quale sia il livello di governo più adatto a intervenire. L'autonomia legislativa regionale, infatti,

* *Filippo Scuto*

risulterebbe rafforzata se venisse rivisto e razionalizzato il riparto delle competenze e se si riducesse l'attuale, alto, tasso di conflittualità tra lo Stato e le Regioni.

Si rende, pertanto, necessaria una riforma dell'art. 117 Cost. che consenta di:

- a) riordinare gli elenchi delle materie trasferendo alcune materie da considerare di interesse nazionale alla competenza statale ed altre materie, più legate ai territori, alla competenza concorrente;
- b) introdurre alcuni principi e criteri direttivi in grado di disciplinare il complesso sistema di intrecci e sovrapposizioni delle competenze statali e regionali, evitando di favorire meccanismi di riaccentramento delle competenze in capo allo Stato.

a) Riteniamo necessario trasferire dall'elenco delle materie di competenza concorrente alle competenze esclusive statali le materie *porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione* (attribuendo, però, alla competenza legislativa regionale le reti e le infrastrutture di interesse regionale e locale ed i porti turistici); *tutela e sicurezza del lavoro; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*. Contemporaneamente, è possibile trasferire nell'alveo delle competenze concorrenti, per il loro carattere condiviso, due importanti materie quali *la tutela dell'ambiente* e dei *beni culturali* (per le quali le Regioni dispongono oggi di controverse competenze concorrenti concernenti la loro valorizzazione), fermo restando, come ha sottolineato la giurisprudenza costituzionale, il riconoscimento in capo allo Stato di determinare *standard* minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale. Da ultimo, si potrebbe valutare l'opzione di inserire la materia *turismo* tra le materie di competenza concorrente, considerata la sua valenza strategica per il Paese che renderebbe opportuna una condivisione di competenze tra lo Stato e le Regioni.

b) Pur essendo necessaria una revisione degli elenchi di materie contenuti nell'art. 117, essa non è sufficiente, da sola, a razionalizzare il sistema del riparto delle competenze legislative. Nessuna suddivisione per elenchi di materie può considerarsi perfetta, nel senso che in ogni sistema federale o di regionalismo avanzato la condivisione e l'intreccio delle competenze tra Stato e Regioni rimane un dato ineliminabile. Di conseguenza, è necessario introdurre e costituzionalizzare principi e meccanismi che disciplinino gli ambiti delle competenze condivise rispondendo a due esigenze fondamentali: garantire un elevato tasso di flessibilità del sistema ed evitare l'introduzione di norme costituzionali che favoriscano un sostanziale riaccentramento delle funzioni legislative in capo allo Stato.

Per rispondere a queste esigenze si propone di codificare all'interno dell'art. 117 Cost. i principi di *sussidiarietà* e *leale cooperazione* (attualmente limitati all'ambito delle funzioni amministrative, ex art. 118 Cost.) inserendoli quali criteri ordinatori nella ripartizione di competenze. Questi principi, introdotti parzialmente e con una giurisprudenza oscillante dalla Corte costituzionale anche in riferimento alle competenze legislative, devono essere inseriti puntualmente all'interno dell'art. 117 quali criteri regolatori negli ambiti di competenza legislativa condivisa tra lo Stato e le Regioni e nei casi di intrecci di competenze. In sostanza, appare preferibile non introdurre in Costituzione norme rigide, quali la "clausola di supremazia" del legislatore statale a tutela di esigenze di carattere

unitario, che rischierebbero, forse, di restringere significativamente l'attività legislativa regionale, bensì, utilizzare la sussidiarietà quale criterio flessibile che consenta di stabilire – nei casi di intrecci di competenze – di volta in volta, sulla base delle esigenze del momento e secondo il caso concreto, se sia da preferire l'intervento regionale o l'intervento statale, giustificato da particolari e motivate esigenze di carattere unitario.

La codificazione dei principi di sussidiarietà e leale cooperazione nell'art. 117 Cost. deve necessariamente accompagnarsi alla creazione di un Senato delle Regioni, in mancanza del quale questi principi sarebbero, nella pratica, difficilmente applicabili e poco efficaci nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Le Regioni, infatti, devono poter partecipare al procedimento legislativo statale, nelle proposte legislative che le riguardano. Sotto questo profilo, si propone di istituire un'apposita "*Commissione sulla sussidiarietà*" composta dai Presidenti delle Regioni, nel Senato a rappresentanza territoriale, cui spetterebbe il compito di verificare che le proposte legislative relative alle materie di competenza regionale rispettino il principio di sussidiarietà. Il Senato delle Regioni, inoltre, dovrebbe svolgere un ruolo di primo piano nella determinazione dei principi fondamentali che devono essere stabiliti dalle leggi statali nelle materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3, Cost.).

L'insieme di queste modifiche al sistema potrebbe ridurre l'elevato tasso di conflittualità tra Stato e Regioni che ha caratterizzato l'ultimo decennio.

Nell'ottica di un migliore utilizzo del principio di leale cooperazione, si sottolinea, inoltre, l'importanza che avrebbe, per il perfezionamento complessivo del sistema, lo sviluppo della "cooperazione orizzontale" tra Regioni attraverso la stipula di intese interregionali per un migliore esercizio delle loro funzioni, anche individuando organi comuni e specifici strumenti di coordinamento istituzionale, secondo quanto già previsto dallo stesso art. 117, co. 8, Cost.

2.3. Rilanciare il regionalismo differenziato

La seconda proposta ha per oggetto il rilancio del c.d. regionalismo differenziato, con l'obiettivo di superare il modello del regionalismo dell'uniformità (con l'eccezione delle cinque Regioni a Statuto speciale la cui "specialità" è delineata dall'art. 116, co. 1, Cost.) affidando ulteriori competenze alle Regioni virtuose nel caso in cui la loro azione consenta di ottenere risultati migliori e più adatti alle specifiche esigenze del territorio rispetto all'intervento uniforme statale.

Un *input* importante in direzione della differenziazione territoriale è pervenuto dalla riforma costituzionale del 2001 che ha permeato il rinnovato Titolo V della Costituzione di elementi di differenziazione territoriale sotto diversi profili. Inoltre la riforma del 2001 ha introdotto una specifica e importante norma per dare concreta attuazione e sviluppo al regionalismo differenziato nell'ordinamento italiano. Ci si riferisce, come noto, all'art. 116, co. 3, Cost., che consente di attribuire alle Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, nonché

in alcune materie che l'art. 117 Cost. fa rientrare tra le materie di esclusiva competenza statale.

Malgrado negli anni passati alcune Regioni (Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto) abbiano avviato questa procedura, il modello di regionalismo differenziato delineato dall'art. 116 Cost. non è ancora stato attivato, anche per la mancata attuazione in via definitiva dell'autonomia finanziaria *ex art. 119* della Cost. Si tratta di una occasione mancata dal momento che, oltre ad essere un dato oggettivo l'esistenza di differenze tra le Regioni italiane sotto molteplici profili, la logica dell'uniformità perpetrata sino a questo momento non ha consentito di ridurre i divari tra Nord e Sud del Paese e ha mantenuto intatte le problematiche del Settentrione e del Meridione. Appare, invece, indubbiamente positivo per l'efficienza del Paese e per lo sviluppo dei suoi territori che le Regioni più virtuose, che abbiano fornito servizi efficienti ed i cui bilanci non siano in disavanzo, ottengano ulteriori competenze e funzioni – legislative ed amministrative – nel caso in cui la loro azione consenta di raggiungere risultati migliori, più efficienti e rispondenti alle specifiche esigenze del territorio rispetto a quelli ottenuti con l'intervento uniforme dello Stato su tutto il territorio nazionale. Lo sviluppo del regionalismo differenziato avverrebbe, ovviamente, nel quadro di un federalismo cooperativo – delineato dal Titolo V – in cui allo Stato vengono assegnate le imprescindibili competenze di coordinamento, anche in relazione alla perequazione a favore dei territori meno ricchi.

Si propone, pertanto, di rilanciare l'attuazione del regionalismo differenziato che consentirebbe di dare risposta alle esigenze di differenziazione, peraltro pienamente coerenti con l'impianto generale del Titolo V, secondo le seguenti linee direttrici:

- a) accrescere, riavviando l'*iter* dell'art.116 Cost., i livelli di autonomia delle Regioni che lo richiedano e che si dimostrino capaci di svolgere adeguatamente ulteriori funzioni legislative e amministrative in ambiti importanti quali, ad esempio, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, l'istruzione, l'università e la ricerca scientifica;
- b) modificare l'art. 116 Cost. individuando esplicitamente nel Governo il soggetto deputato a concordare l'intesa con le Regioni;
- c) modificare, a tutela delle Regioni proponenti, l'art. 116 Cost. prevedendo che, entro 30 giorni dalla stipula dell'intesa, il Governo debba presentare un apposito disegno di legge, frutto dell'intesa, al nuovo Senato delle Regioni;
- d) a livello di legislazione ordinaria: prevedere, mediante la legge statale di attuazione dell'intesa, il conseguente passaggio di beni, risorse umane, finanziarie e strumentali dallo Stato alla Regione alla quale sono state attribuite ulteriori forme di autonomia.

3. Proposte di riforma del sistema delle autonomie locali*

3.1 Le ragioni che impongono un processo di riordino territoriale in Italia: garantire l'effettivo esercizio dei diritti ed evitare sovrapposizioni di funzioni

E' doveroso mettere in luce i motivi che portano ad affermare la necessità di operare un riordino del sistema delle autonomie territoriali italiane e che spingono a formulare alcune proposte di riforma dello stesso. Tale riforma si è resa vieppiù urgente al fine di dare attuazione al sistema amministrativo prefigurato dal Titolo V che, come noto, attribuisce una competenza amministrativa generale ai Comuni (art. 118 Cost.). Tuttavia, la disomogeneità delle realtà municipali, riguardo sia alla popolazione sia all'estensione dei territori, e l'inadeguatezza dimensionale di gran parte dei Comuni rischiano di creare situazioni di disparità di trattamento tra i residenti di piccoli Comuni – sempre più spesso privi di risorse finanziarie, umane e strumentali per garantire adeguati servizi – e gli abitanti di Comuni di dimensioni superiori che sono invece in grado di disporre di maggiori risorse e di erogare servizi moderni ed efficienti. Il processo di riordino territoriale, pertanto, non deve essere considerato solo ai fini di un taglio della spesa pubblica – come è stato fatto negli ultimi anni con una serie di manovre finanziarie – ma deve altresì perseguire l'obiettivo di garantire l'effettivo esercizio dei diritti dei cittadini. Un processo di riordino degli enti locali, inoltre, è funzionale allo scopo di operare una razionalizzazione dell'assetto territoriale – attraverso una profonda revisione delle circoscrizioni territoriali e, più in particolare, di quelle comunali – che sia in grado di eliminare le attuali sovrapposizioni di funzioni, in modo tale da garantire una maggiore semplificazione, efficienza ed economicità dell'amministrazione.

3.2 Proposte di riordino dei territori comunali

Le proposte qui formulate, aventi ad oggetto la riorganizzazione dei territori comunali, sono dirette a far fronte all'annoso problema dell'eccessiva frammentazione del sistema locale, caratterizzato da un elevato numero di Comuni, la maggior parte dei quali di piccole o piccolissime dimensioni.

a) La riduzione del numero dei Comuni

Si propone, innanzitutto, di rivedere le circoscrizioni territoriali dei Comuni, allo scopo di sopprimere i Comuni di minori dimensioni. Andrebbero quindi individuati, con legge statale, dei requisiti minimi – in relazione alla popolazione e alla dimensione – per mantenere in vita i Comuni, in assenza dei quali si dovrebbe procedere all'accorpamento e alla soppressione dei Comuni preesistenti e all'istituzione di nuovi Comuni di più grandi dimensioni territoriali e demografiche. Il riordino delle circoscrizioni territoriali comunali dovrebbe essere compiuto, ai sensi dell'art. 133 Cost., con legge regionale, nel rispetto di criteri stabiliti dalla legge statale, ma con un certo margine di manovra – ipotizzando, in casi eccezionali, anche alcune deroghe a tali criteri – in maniera tale da rispondere alle

* *Gloria Marchetti*

specifiche esigenze delle realtà locali, evitando però che una eccessiva differenziazione crei situazioni di disuguaglianza nel godimento dei diritti dei cittadini

b) L'effettiva realizzazione di modalità associative comunali

Deve essere portato avanti il processo di associazionismo comunale avviato dalle recenti manovre finanziarie le quali hanno previsto l'obbligatorietà per i Comuni più piccoli di esercizio associato delle funzioni (cfr. d.l. n. 78 del 2010 – convertito in legge n. 122 del 2010 – e d.l. n. 138 del 2011 – convertito in legge n. 148 del 2011). È evidente, infatti, che, a fronte di una situazione in cui i piccoli Comuni, disponendo di risorse economiche sempre più scarse, si trovano in serie difficoltà a garantire livelli adeguati di servizi, diventa inevitabile un processo di aggregazione delle funzioni.

3.3 Proposte di riforma delle Province

Le proposte che qui si avanzano sono volte a dare un contributo alla discussione in merito alla riforma delle Province. Del resto, la dichiarazione di incostituzionalità (sent. Corte Costituzionale n. 220/2013) delle disposizioni contenute nelle recenti manovre finanziarie (art. 23, d.l. n. 201 del 2011, convertito in l. n. 214 del 2011 e artt. 17 e 18, d.l. n. 95 del 2012, convertito in l. n. 135 del 2012) – le quali, sebbene mai attuate, configuravano le Province quali enti di secondo grado non rappresentativi e prevedevano un riordino di questi enti – ha aperto una nuova fase nel dibattito relativo a una loro riforma.

a) Proposte di revisione della riforma delle Province (e del sistema autonomistico) avviate dal Governo

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013, il Consiglio dei Ministri ha approvato, il 5 luglio 2013, un disegno di legge costituzionale che prevede l'abolizione delle Province attraverso la soppressione del riferimento a queste ultime in tutti gli articoli della Costituzione in cui esso è presente (d.d.l. cost. presentato il 20 agosto 2013 alla Camera - A.C. n. 1543/2013). Successivamente, il 26 luglio 2013, è stato approvato un d.d.l. che, in attesa dell'approvazione della legge costituzionale di abolizione delle Province, prevede la loro trasformazione in enti territoriali di secondo livello, con funzioni di vasta area, nonché l'istituzione delle Città metropolitane e una disciplina delle Unioni di Comuni (d.d.l. presentato il 20 agosto 2013 alla Camera - A.C. n. 1542/2013). Tale processo di riforma suscita però alcune perplessità e spinge, di conseguenza, a formulare alcune proposte di revisione dei testi presentati alla Camera.

In primo luogo – sembrando difficile ipotizzare un sistema in cui manca un livello di governo intermedio tra il Comune, quale ente di amministrazione generale e di erogazione dei servizi, e la Regione, quale ente di indirizzo, programmazione e di governo – il disegno di legge costituzionale di abolizione delle Province dovrebbe indicare a quale ente vadano attribuite le funzioni attualmente esercitate da queste ultime e chiarire a chi spetti la potestà legislativa in materia di trasferimento delle stesse. Al riguardo, la soluzione preferibile sarebbe quella di prevedere una competenza regionale a conferire le funzioni di vasta area, nel rispetto di criteri stabiliti dalla legge statale, al fine di evitare il moltiplicarsi di enti.

In secondo luogo, la discussione dei disegni di legge presentati alla Camera dovrebbe essere un'occasione per aprire una riflessione sulla necessità di realizzare un organico processo di riorganizzazione del territorio e una razionalizzazione dell'amministrazione locale. Questioni, queste, non affrontate in maniera adeguata dal d.d.l. di riforma degli enti territoriali, nonostante sia previsto un rafforzamento delle Unioni e delle fusioni di Comuni e la possibilità di incentivi per la loro costituzione. Al riguardo, sembra opportuna una modifica costituzionale che introduca alcuni principi cardine in base al quale procedere, successivamente, ad un riordino e una razionalizzazione del sistema territoriale – anche attraverso una revisione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni – al fine di far fronte al problema dell'eccessiva frammentazione dello stesso e impedire che vengano creati nuovi enti in luogo delle Province.

Infine, la riforma degli enti territoriali deve essere necessariamente accompagnata da una disciplina innovativa del sistema della finanza locale e regionale, peraltro fortemente penalizzato negli ultimi anni.

b) Una ipotesi alternativa: un riordino e una razionalizzazione delle Province

Non essendo in grado di prevedere se il processo di riforma avviato dal Governo verrà portato a termine e come si inserirà nel più vasto progetto di revisione del Titolo V della Costituzione (al quale ha lavorato la Commissione per le riforme costituzionali), non è del tutto da escludere l'ipotesi, alternativa a quella dell'abolizione delle Province, di un processo di riordino e razionalizzazione delle stesse. Si potrebbe, dunque, ipotizzare un processo di revisione delle circoscrizioni provinciali che avvenga secondo la procedura dettata dall'art. 133 Cost. – procedura ritenuta necessaria dalla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 220/2013) – la quale prevede l'iniziativa dei Comuni interessati e il parere della Regione. Sarebbe comunque preferibile operare un riordino delle Province attraverso una previa modifica costituzionale che trasferisca alle Regioni la competenza a intervenire in merito al mantenimento delle Province e al mutamento delle loro circoscrizioni (escludendo, comunque, la possibilità di istituire di nuove, in quanto non in linea con l'obiettivo di razionalizzazione territoriale). Tale ipotesi dovrebbe contemplare l'eliminazione del riferimento costituzionale alle Province le quali diventerebbero enti non necessari la cui istituzione è rimessa alle Regioni qualora vi sia la necessità di disporre di enti di vasta area. Inoltre, al fine di operare un taglio dei costi della politica, le Province dovrebbero essere trasformate in enti di secondo grado, ossia non più eletti direttamente dai cittadini ma espressione dei Comuni.

Nell'ipotesi di un mantenimento delle Province, infine, appare ragionevole assegnare ad esse solo funzioni di vasta area – che andrebbero espressamente individuate – ossia funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento delle attività dei Comuni. Funzioni che difficilmente potrebbero essere esercitate dai Comuni, in quanto si tratta di funzioni diverse da quelle comunali, per lo più svolte nei confronti di tali enti (si pensi, ad esempio, alle funzioni di raccordo e di sintesi di diversi interessi comunali confliggenti). Le altre funzioni di amministrazione attiva attualmente esercitate dalle Province dovrebbero, invece, essere attribuite ai Comuni o alle loro forme associative.

4. *L'istituzione della Città metropolitana: problemi e possibili sviluppi* *

La Città metropolitana, già prevista dalla riforma costituzionale del 2001 e, a livello di legislazione ordinaria già dalla legge n. 142 del 1990, era stata istituita con decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. decreto legge “*spending review*”, convertito in legge n. 135/2012), che ne aveva previsto all'art. 18 la creazione quale ente intermedio alternativo alla Provincia. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013 che ha annullato l'art. 18 del d.l. 95/2012 per difetto di fonte, il Governo ha scelto di intervenire nuovamente nella disciplina delle Città metropolitane presentando un disegno di legge alla Camera il 20 agosto 2013 recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”. Tale provvedimento legislativo avrebbe carattere transitorio, fino all'approvazione del disegno di legge costituzionale del 5 luglio 2013, secondo cui, tramite una modifica dell'art. 114 Cost., solo Regioni e Comuni diventerebbero gli enti costitutivi della Repubblica, mentre allo Stato spetterebbe la definizione delle funzioni, modalità di finanziamento e ordinamento delle Città metropolitane quali “enti di governo delle aree metropolitane” (art.1, ddl Cost. 5 luglio 2013). Tuttavia, nonostante la celere scadenza temporale – la Città metropolitana dovrebbe essere infatti istituita a partire dal 1° gennaio 2014 per un periodo transitorio di 6 mesi e subentrare alla Provincia il 1° luglio 2014 – le disposizioni del disegno di legge risultano piuttosto complesse e di non immediata attuazione. I profili di maggior problematicità riguardano:

1. le modalità di scelta delle Città metropolitane e di perimetrazione del relativo territorio;
2. le modalità di istituzione degli organi metropolitani;
3. la distribuzione di competenze tra enti.

4.1. *Modalità di scelta delle Città metropolitane e di perimetrazione del relativo territorio*

Il disegno di legge presentato il 20 agosto 2013 alla Camera prevede l'istituzione delle Città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, senza, tuttavia, individuare un criterio né per la scelta di tali città, ad esclusione di altre realtà territoriali simili o dissimili, né per la perimetrazione dell'area: in tutti i casi previsti, il territorio della Provincia viene fatto coincidere con quello della Città metropolitana, ma è opportuno sottolineare che talvolta la Città metropolitana ingloba la Provincia, estendendosi su un territorio più vasto, fino a quello di altre Province. Sarebbe, dunque, utile prevedere non un modello unico, ovvero la sostituzione del territorio della Provincia con quello della Città metropolitana in tutti i casi previsti, ma un modello eterogeneo che tenga conto delle esigenze e delle specificità di ciascuna realtà.

Si potrebbe pensare ad un modello “misto”, in cui la normativa statale individui le Città metropolitane, ma che al tempo stesso permetta alle Regioni ed ai Comuni di valutare

* *Chiara Galbersanini*

quale sia la delimitazione della superficie che più si addica al contesto territoriale. Se, inoltre, venisse prevista la creazione di un Senato delle Regioni, non ci sarebbe bisogno di elaborare ulteriori meccanismi di coinvolgimento delle Regioni nella scelta delle Città metropolitane e nella definizione dei relativi confini, poiché le Regioni verrebbero già coinvolte nell'*iter* legislativo.

Attualmente il disegno di legge non prevede alcuna partecipazione delle Regioni alla perimetrazione dell'area metropolitana, mentre viene lasciata ai Comuni la possibilità di poter decidere di uscire o di aderire alla Città metropolitana: in caso di *opting out*, almeno un terzo dei Comuni tra loro confinanti che rappresentino un terzo della popolazione potrà decidere entro il 28 febbraio 2014 di non far parte della Città metropolitana, lasciando dunque in vita la Provincia per il territorio corrispondente; in caso di *opting in*, i Comuni interessati potranno far parte della Città metropolitana attraverso il richiamo previsto dal disegno di legge all'art. 133 Cost. (iniziativa dei singoli Comuni, parere della Regione, legge dello Stato), sebbene non sia chiaro se valga o meno il criterio di continuità territoriale.

4.2. Modalità di istituzione degli organi metropolitani

Con riguardo agli organi della Città metropolitana, il disegno di legge prevede la presenza di un Sindaco metropolitano, un Consiglio metropolitano e una Conferenza metropolitana. Tali organi, che si occuperanno di approvare lo statuto e definire le soluzioni più idonee per la transizione dalla Provincia, rimarranno in carica fino all'insediamento degli organi istituiti a norma dello statuto. Fino a quel momento, il Sindaco del Comune di capoluogo è il Sindaco della Città metropolitana e il Consiglio metropolitano è composto dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana e dai Presidenti delle unioni di Comuni, oltre al Presidente della Provincia fino alla data di approvazione del nuovo statuto e al Presidente della Regione. Tuttavia, il disegno di legge prevede che lo statuto possa optare anche per una elezione diretta a suffragio universale sia per la scelta del Sindaco che per la composizione del Consiglio metropolitano: se il Sindaco rimanesse quello del Comune di capoluogo si eviterebbero ulteriori costi e spese, ma risulterebbe opportuno che lo statuto stabilisse, in tal caso, anche le modalità con cui redistribuire le funzioni e le risorse tra i Comuni dell'area in maniera equilibrata, per evitare un'assoluta preminenza del Comune di capoluogo, possibilità, per altro, individuata dal disegno di legge. Lo Statuto definirà infatti le modalità con cui la Città metropolitana potrà conferire alcune funzioni ai Comuni dell'area (e viceversa), con trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie.

4.3. Distribuzione di competenze tra enti

Alla Città metropolitana vengono attribuite le funzioni precedentemente affidate alle Province e altre funzioni proprie della città metropolitana: si prevede in particolare l'adozione da parte della Città metropolitana di un piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce l'indirizzo per l'attività dell'ente e che sarà dunque rivolto a tutti i Comuni dell'area. Inoltre, per quanto riguarda la pianificazione territoriale generale,

il disegno di legge chiarisce che esso potrà fissare vincoli e obiettivi all'attività dei Comuni compresi nell'area. A tal proposito, nel disciplinare i rapporti tra Città metropolitana e Comuni dell'area sarà di fondamentale importanza che lo statuto eviti il rischio di una sovrapposizione di competenze. Sarà inoltre necessario porre attenzione alle ridistribuzioni delle funzioni che verranno assunte nuovamente dalla Regione, una volta che le Province saranno abolite: oltre a evitare il rischio di una sovrapposizione di competenze, la Regione dovrà decidere se ridistribuire tali funzioni alle Città metropolitane o alle forme associative di Comuni.

L'istituzione della Città metropolitana può indubbiamente costituire un'opportunità, a patto che non la si concepisca solo come risposta alle esigenze di riduzione della spesa pubblica, ma se ne colgano tutte le potenzialità in relazione alla creazione di un modello più efficiente di governo delle grandi aree che contribuisca a creare un federalismo più "utile" e funzionale alle esigenze del Paese e dei suoi cittadini.

Parte II

L' attuazione del federalismo fiscale in Italia*

Il contesto politico-istituzionale e finanziario

Il processo attuativo del federalismo fiscale (l. n. 42/09 e decreti delegati) si colloca in un contesto di grave crisi economico-finanziaria che ne ha reso più difficile la realizzazione. La legislazione “emergenziale” intervenuta nel periodo 2010-2013 ha pesantemente ridotto le risorse disponibili per i governi territoriali, sia a monte (riduzione dei trasferimenti), sia a valle (vincoli del Patto di stabilità interno) operando una significativa ricentralizzazione della finanza pubblica per mezzo di provvedimenti “fuori delega” contrari ai principi della legge delega, ancora in buona parte inattuata. Ciò è stato evidenziato criticamente nelle relazioni del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali e di quello in materia economico sociale e europea, istituiti dal Presidente della Repubblica subito dopo le elezioni del febbraio 2013. I “saggi” ritengono che l’attuazione del federalismo fiscale sia lo strumento necessario per rendere efficace la politica di consolidamento fiscale in corso attraverso la responsabilizzazione degli enti decentrati e una ripartizione delle risorse pubbliche ispirata a criteri di equità e efficienza.

Il successivo programma del governo Letta si è però concentrato solo sulla modifica del regime tributario sugli immobili. In secondo luogo, il programma ha previsto un allentamento del Patto di stabilità interno, in parallelo allo sblocco dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione regionale e locale. Contemporaneamente, la Commissione per le riforme costituzionali istituita dal governo Letta ha affrontato il tema del federalismo fiscale in senso stretto all’interno delle prospettive di riforma del Titolo V, soprattutto con riferimento alla finanza regionale, senza pienamente affrontare i problemi connessi all’implementazione della l. n. 42/09.

In questo contesto, di appannamento, se non di vera e propria inversione di marcia, del processo attuativo del federalismo fiscale, il CSF ha individuato alcune proposte di intervento per rimetterlo in moto, con riferimento a tre aspetti fondamentali: a) l’autonomia tributaria delle amministrazioni regionali e locali, per quello che concerne soprattutto l’imposizione immobiliare; b) il sistema dei trasferimenti; c) gli strumenti e le modalità di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta di interventi possibili anche in assenza delle riforme costituzionali prefigurate in questo documento, rispetto alle quali comunque essi risultano coerenti e, in una certa misura, anticipatori. L’obiettivo generale è quello di non lasciare la riforma in mezzo al guado, come purtroppo è già avvenuto troppe volte nella storia della finanza decentrata del nostro paese.

* *Simone Pellegrino, Stefano Piperno*

1. Evoluzione dell'autonomia tributaria locale

La situazione esistente

Nell'ultimo anno il comparto degli Enti decentrati ha contribuito per circa la metà (0,4 per cento del PIL) alla riduzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione. Tale risultato non deriva solo da un aumento delle entrate totali (passate da 238,4 miliardi nel 2011 a 240 miliardi nel 2012), ma anche da una lieve riduzione delle spese totali, passate da 241,6 miliardi nel 2011 (erano 255,5 miliardi nel 2009) a 237,3 miliardi nel 2011. L'assetto dei tributi autonomi regionali e provinciali non ha subito modifiche rilevanti, mentre non è ancora stata attuata la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali per i diversi livelli di governo. Il dibattito recente è stato invece dominato dai problemi originati dal passaggio dall'ICI all'IMU e dalla prospettiva di esenzione dall'IMU delle abitazioni principali, senza rivolgere particolare attenzione ai legami che ciò aveva con la coerenza complessiva dell'assetto tributario locale delineato dalla l. n. 42/2009 e dai suoi decreti attuativi. Ricordiamo che il gettito dell'ICI nell'ultimo anno di applicazione (2011) è stato poco meno di 10 miliardi, mentre quello dell'IMU nel 2012 è stato pari a 23,7 miliardi, di cui circa 3,8 miliardi dovuti a misure discrezionali dei Comuni.

L'altra imposta soggetta a profonda revisione è la TARSU/TIA, che avrebbe dovuto trasformarsi in TARES a partire dal 1° gennaio 2013 (art.14 d. l. n. 201/2011). L'assenza di adeguate disposizioni regolamentari e attuative ha reso necessario il rinvio della sua completa introduzione introducendo un regime provvisorio sino alla fine del 2013 (d.l. n. 35/2013). Si prevede un'imposta distinta in due componenti, la prima (TARI) finalizzata al finanziamento totale del costo di un servizio divisibile comunale come la raccolta dei rifiuti solidi urbani, la seconda (TASI) al finanziamento dei servizi indivisibili (illuminazione pubblica, polizia locale, anagrafe ecc.).

Problemi e prospettive

L'eliminazione dell'IMU sulle abitazioni principali non può essere vista con favore per almeno quattro motivi. In primo luogo, un buon sistema tributario locale deve essere semplice e stabile. L'imposizione sulla prima casa nell'ultimo quinquennio ha subito modifiche di segno alterno, che ne hanno reso più complessa l'applicazione sia per i contribuenti sia per le amministrazioni comunali, con implicazioni profondamente negative per il processo di bilancio dei Comuni. Più di recente, l'abolizione della prima rata dell'IMU sulle abitazioni di residenza ha lasciato i soggetti passivi nell'incertezza circa il pagamento del saldo entro la fine dell'anno in corso.

In secondo luogo, l'eliminazione dell'IMU sulle abitazioni di residenza appare dettata più da motivi politici di corto respiro che dalle necessità per il Paese: un sollievo fiscale ai proprietari di abitazioni. L'Italia è certamente caratterizzata da una pressione fiscale troppo elevata, ma è soprattutto la sua distribuzione che gioca a sfavore della competitività del suo sistema economico. Ne è testimonianza il divario tra la composizione della pressione fiscale italiana e quella che, in media, si osserva in Europa: siamo al primo posto per quanto riguarda l'imposizione sul fattore lavoro, al terzultimo posto per quel che concerne l'imposizione sul consumo e abbiamo una imposizione sugli immobili che, prima dell'introduzione dell'IMU,

era pari a circa la metà della media europea. La priorità per il Paese dovrebbe quindi essere una riduzione dell'imposizione sulle imprese e sul lavoro.

In terzo luogo, l'eliminazione dell'IMU sulle abitazioni di residenza avvantaggerebbe prevalentemente le famiglie appartenenti ai decili più elevati della distribuzione del reddito: più della metà del gettito è pagato dagli ultimi tre decili della distribuzione del reddito. L'attuale distribuzione dell'imposta è inoltre meno concentrata sui decili più bassi della distribuzione dei redditi rispetto alla preesistente ICI sulle abitazioni di residenza. Infine, e non meno importante rispetto ai tre punti appena sottolineati, l'IMU sulla prima casa, con i margini di manovra sull'aliquota consentiti, consente ai Comuni di aumentare il loro grado di autonomia tributaria, in conformità con le indicazioni normative della teoria del federalismo fiscale, che considerano i tributi sugli immobili come più idonei per il livello comunale.

In un quadro storico in cui, in aggiunta, i Comuni hanno visto ridursi i trasferimenti dal centro, essi tendono ad aumentare, appena possibile, le poche misure discrezionali che attualmente sono di loro competenza. È quello che si è verificato col gettito dell'addizionale comunale all'imposta personale e progressiva, aumentato di un quinto tra il 2011 e il 2012. Si è così assistito a una ricomposizione del prelievo locale dagli immobili al reddito, il contrario di quello che sarebbe auspicabile alla luce della già ricordata composizione della pressione fiscale italiana.

Nel comparto delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF servirebbe un ripensamento e una riorganizzazione: l'effetto redistributivo del sistema fiscale deve essere indirizzato e gestito prevalentemente dallo Stato, mentre oggi le Regioni e gli Enti locali possono strutturare l'addizionale all'IRPEF in modo molto diversificato, potendo perfino prevedere specifiche detrazioni a livello locale. Questo implica che il potere redistributivo dell'IRPEF è forse troppo differenziato sul territorio, osservando la dinamica dell'aliquota media delle addizionali negli ultimi anni. Sotto alcuni aspetti tale struttura può infine erodere parte del potere redistributivo complessivo dell'imposta: si pensi ad esempio alle addizionali regionali che, a causa dei disavanzi sanitari, sono caratterizzate da aliquote superiori al sud (con redditi inferiori alla media) rispetto al nord (caratterizzato da redditi superiori alla media).

Quali sono le linee guida da seguire per riformare l'imposizione sugli immobili? In questo periodo sono state avanzate diverse ipotesi. Rimodulare l'onere impositivo dell'IMU sulla prima casa rispetto al reddito dei proprietari, una delle ipotesi più accreditate, non risponde pienamente al presupposto del tributo. L'IMU è una imposta sui valori patrimoniali, di carattere prevalentemente reale e di naturale competenza dei Comuni. Meglio sarebbe rimodulare l'imposta personale a livello erariale (per esempio ipotizzando l'introduzione di una parziale imposta negativa sul reddito) per ricomporre l'onere impositivo sulle fasce più deboli delle famiglie, proprietarie e non proprietarie dell'immobile di residenza. Una altra ipotesi molto accreditata è quella di esentare le abitazioni di residenza sotto un certo valore di rendita catastale. Anche questa ipotesi sembra poco appetibile: con un sistema catastale aggiornato forse tale misura potrebbe raggiungere gli obiettivi che si propone; tuttavia, nell'attuale sistema italiano essa potrebbe comportare una distribuzione capricciosa dei

benefici rispetto al reddito. Anche se la rendita catastale dell'abitazione di residenza tende a crescere all'aumentare del reddito, il rapporto tra la rendita media dell'ultimo decile e quella del primo è pari solamente a 2,3 e la variabilità delle rendite rispetto al reddito è molto elevata.

Un discorso a parte merita l'ipotesi di esentare dall'imposta municipale propria i fabbricati appartenenti al gruppo D al fine di ridurre le imposte sul sistema produttivo. Questi immobili hanno peraltro visto aumentare in modo consistente il debito d'imposta col passaggio dall'ICI all'IMU, che è ulteriormente aumentato tra il 2012 e il 2013 a causa dell'incremento del coefficiente moltiplicativo da 60 a 65. La significativa perdita di gettito, critica nell'attuale contesto di finanza pubblica, potrebbe essere contenuta focalizzando l'esenzione solamente sugli immobili strettamente industriali.

Permane tuttavia il problema di implementare un sistema di trasferimenti dal centro ai Comuni per compensare l'ingente perdita di gettito. Per questo motivo, forse, sarebbe più praticabile rendere l'IMU su questi fabbricati deducibile dalla base imponibile IRES (calcolata sull'aliquota base del 7,6 per mille al fine di rendere prevedibile la perdita di gettito per lo Stato), consentendo un risparmio pari al 27,5 per cento. In questo caso non ci sarebbe la necessità di prevedere trasferimenti compensativi, poiché l'IMU verrebbe incassata dai Comuni, mentre lo sgravio d'imposta inciderebbe sul gettito del livello centrale di governo. Tuttavia, lo sgravio non potrebbe, per definizione, riguardare le imprese che dichiarano una perdita di esercizio. La legge di stabilità per il 2013 ha però previsto di riservare il gettito dei fabbricati appartenenti al gruppo D allo Stato, applicando l'aliquota base del 7,6 per mille, e di non consentire ai Comuni la riduzione dell'aliquota su questi fabbricati. Ne consegue, come per il 2012, ancora una forte ingerenza del livello centrale su un tributo propriamente locale.

Un ultimo aspetto su cui concentrare l'attenzione è la previsione di un unico tributo sugli immobili, che potrebbe inglobare l'IMU e la TARSU/TIA-TARES. Tale tributo non potrebbe tuttavia prevedere un unico presupposto e un'unica base imponibile per ogni immobile, per diverse ragioni.

L'IMU è pagata da coloro che detengono un diritto reale sull'immobile, mentre la TARSU/TIA ha come presupposto l'utilizzo dell'immobile. Occorrerebbe pertanto, all'interno di un unico tributo, modulare l'onere impositivo tra proprietà e utilizzo, seguendo il sistema francese, e modulare l'onere impositivo sul valore dell'immobile per la parte dell'imposta legata alla proprietà e sui metri quadrati e sulla quantità di rifiuti prodotti per unità di superficie per la parte dell'imposta legata al possesso.

Nel brevissimo periodo non sembrano facilmente praticabili altre vie. Poiché il nostro sistema catastale è molto arretrato con, in media, valori catastali decisamente contenuti, non esiste oggi una piena correlazione tra rendita catastale e dimensione dell'immobile. Considerando solamente le famiglie oggi proprietarie dell'immobile di residenza, la correlazione tra rendita e dimensione dell'immobile è positiva, ma con un valore pari a poco più di 0,5. In assenza di una riforma del catasto, considerare i metri quadrati dell'immobile, per la parte di tributo legato all'utilizzo (come avviene oggi per la TARSU)

appare più idoneo, sia sotto il profilo della dimensione del gettito sia sotto il profilo equitativo.

La riforma del comparto immobiliare dovrebbe anche rivedere l'esclusione delle rendite catastali degli immobili dal reddito complessivo IRPEF (in vigore dal periodo d'imposta 2012) e l'applicazione della cedolare secca sugli immobili ceduti in locazione (in vigore dal periodo d'imposta 2011). Recenti studi evidenziano come l'inclusione nel reddito complessivo IRPEF del reale affitto imputato degli immobili sarebbe una via, a parità di gettito, per ridurre drasticamente le aliquote marginali dell'IRPEF, rendendo inoltre possibili specifiche detrazioni per famiglie povere ma proprietarie dell'immobile di residenza.

Raccomandazioni

L'analisi svolta consente di individuare alcune proposte che nel breve periodo consentano una evoluzione del sistema tributario locale coerente con i principi del federalismo fiscale:

- occorre evitare l'eliminazione completa dell'imposta sulle abitazioni di residenza, che rappresenta una quota non irrilevante delle entrate dei Comuni. Non si tratta solo di una esigenza legata alla difficoltà di trovare una corrispondente copertura finanziaria ma, soprattutto, della necessità di mantenere il legame tra il principio di autonomia e quello responsabilizzazione fiscale dei cittadini elettori attraverso tributi locali legati al principio del beneficio. Il rispetto del principio della capacità contributiva va garantito principalmente attraverso i tributi erariali;
- tra le varie opzioni previste dal documento del Ministero dell'Economia quella (l'ottava) che lascia ai Comuni la facoltà di abolire l'imposta sulla prima casa e di introdurre o meno la "service tax". A sostegno di questa ipotesi si sono espressi numerosi assessori al bilancio di importanti città; andrebbe comunque valutata la possibilità di introdurre esenzioni e agevolazioni in base al reddito, affinché l'imposta non gravi eccessivamente sui redditi bassi, soprattutto nel caso dei conduttori;
- nel breve periodo non è possibile rimuovere il peccato d'origine del nostro sistema impositivo sugli immobili, il sistema catastale arretrato e non più idoneo a rappresentare la redditività degli immobili. Occorre quindi che la riforma dell'imposizione immobiliare venga avviata col sistema catastale esistente ma che si proceda anche a una rapida approvazione del ddl sulla delega fiscale (A.C. 1122) che ne prevede una riforma organica nel medio periodo;
- occorrerebbe rimodulare le imposte sugli immobili tra parte reddituale e parte patrimoniale, reintroducendo la tassazione del reddito figurativo delle abitazioni non locate e introducendo anche una deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa e di lavoro autonomo;
- va ripensato il ruolo delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF per evitare una eccessiva variabilità della scala di progressività, soprattutto se in futuro i Comuni potranno beneficiare di tutto il gettito derivante dagli immobili.

2. Evoluzione del sistema dei trasferimenti per le Regioni e i Comuni

La situazione esistente

La l. n.42/09 e il d.lgs. n.68/2011 avevano previsto che a partire dal 2013 i trasferimenti perequativi per le Regioni a statuto ordinario avrebbero garantito il finanziamento dei “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP) per una serie di servizi individuati in maniera generale insieme a una serie di entrate proprie delle amministrazioni quantificate attraverso l’applicazione di un’aliquota standard. Il d.lgs. n. 68/2011 ha identificato alcuni grandi settori rispetto ai quali andavano identificati i LEP nell’assistenza, nella sanità, nell’istruzione e nel trasporto pubblico locale, con la possibilità di includere successivamente ulteriori settori.

Per quanto concerne le funzioni non-LEP, il meccanismo, la cui entrata a regime era prevista per il 2013, si basa sulla addizionale IRPEF la cui aliquota base sarà rideterminata in una misura tale da garantire una entrata equivalente al gettito prima assicurato dalla precedente aliquota base, dai trasferimenti statali soppressi e dalla compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina che viene soppressa. Per garantire il finanziamento delle spese in tutte le Regioni è previsto un sistema di perequazione orizzontale relativo solo alla capacità fiscale: la copertura delle spese non-LEP sarà garantita per l’aggregato delle Regioni ma non per le singole Regioni. Questo complesso meccanismo – sia per le spese LEP sia non-LEP – non è però entrato in vigore in assenza dei numerosi provvedimenti attuativi ancora necessari.

Il d.lgs. n. 23/2010 prevedeva che a regime, a partire dal 2013, tutto il gettito delle compartecipazioni sarebbe dovuto confluire in un fondo di riequilibrio da ripartire tra funzioni fondamentali e non fondamentali di Comuni e Province secondo i criteri previsti dalla l. n. 42/09. Il decreto “Salva Italia” ha rinviato l’assetto a regime di tre anni (al 2015) prolungando l’esistenza del Fondo sperimentale di riequilibrio. Nel frattempo, si è applicato il sistema del fondo sperimentale che è stato distribuito in maniera tale da garantire il finanziamento della spesa storica al netto dei rilevanti tagli delle manovre finanziarie intervenute tra il 2010 e il 2012. A partire dal 2013 il Fondo sperimentale è stato abrogato con l’istituzione di un nuovo Fondo di solidarietà comunale gestito dal Ministero dell’Interno e alimentato da parte del gettito IMU attribuita ormai quasi totalmente ai Comuni. Si tratta di una rilevante novità in quanto il modello perequativo diventa di tipo orizzontale (tra Comuni).

In conclusione, nonostante il d.lgs. n. 23/2011 avesse previsto un percorso di graduale applicazione del nuovo sistema, nel biennio 2011-2012 il processo di “fiscalizzazione” dei trasferimenti erariali si è limitato a garantire una sostanziale invarianza delle risorse attribuite a ogni Comune al netto dei rilevanti tagli operati dalle diverse manovre finanziarie intervenute nello stesso periodo senza operare ancora significative redistribuzioni di risorse in base a principi di efficienza e equità in base al *gap* tra fabbisogni ed entrate standard. Il decreto “Salva Italia” ha rinviato l’assetto a regime al 2015 e, a questo punto, non pare certo irrealistico assumere che si proceda a ulteriori slittamenti sulla scia delle esperienze del passato.

Nello stesso periodo è stata avviata dalla SOSE e dall'IFEL-ANCI una rilevazione relativa ai bilanci e all'attività dei Comuni per quanto riguarda i fabbisogni standard di alcune funzioni fondamentali che è stata validata dalla COPAFF e recepita in decreti del Presidente del Consiglio. Si tratta di un approccio *bottom-up* che però troverà un vincolo nell'obbligo di invarianza della spesa previsto dalla l. n. 42/09. Qualora emergessero fabbisogni superiori al montante dei trasferimenti disponibile questi dovrebbero infatti essere distribuiti pro-quota a tutti Comuni non garantendo così il finanziamento completo delle funzioni fondamentali.

Problemi e prospettive

Il nuovo meccanismo perequativo per le Regioni è ancora in gestazione, ad eccezione della componente di spesa legata ai LEP della sanità. Di fatto, la finanza regionale dipende dalla applicazione contrattata dei Patti per la salute, al cui interno viene regolata la compartecipazione all'IVA, e dalle manovre annuali legate alla legislazione emergenziale. I principali problemi da affrontare sono i seguenti:

- i. la definizione dei LEP e dei costi standard per le altre funzioni;
- ii. la definizione di un sistema di trasferimenti perequativi rispetto a LEP multilivello;
- iii. il coordinamento tra il sistema perequativo regionale derivante dalla fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali con quello statale;
- iv. la perequazione infrastrutturale in coerenza con le disposizioni del d.lgs. n.88/2011 sugli interventi speciali sullo sviluppo e coesione.

Siamo di fronte al rischio che la legislazione emergenziale prosegua in assenza di progressi rispetto ai punti elencati in precedenza.

Per quanto riguarda i Comuni, la procedura di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard, essenziale per il nuovo sistema perequativo, presenta diversi aspetti problematici, simili a quelli evidenziati per le Regioni, dei quali richiamiamo i principali:

- i. il primo è legato alla modifica della lista delle funzioni fondamentali che sono passate da sei a dieci modificando le categorie di spesa sulle quali si è concentrata la rilevazione dei fabbisogni standard;
- ii. i coefficienti di riparto sinora stimati non possono ancora essere applicati al fondo perequativo in quanto non tengono conto del gettito standardizzato dei tributi propri;
- iii. vi sono servizi che sono gestiti in condivisione da parte di più livelli di governo. Il caso più rilevante è quello relativo all'assistenza sociale, al cui interno svolgono ruoli diversi Stato, Regioni ed Enti locali. In questo caso, avremo un LEP definito per le Regioni che però per la sua realizzazione dovrà basarsi anche sugli Enti locali e sui trasferimenti perequativi ad essi assegnati;
- iv. esiste un serio problema di coordinamento con i trasferimenti statali nella gestione dei trasferimenti regionali destinati ad essere fiscalizzati e ripartiti secondo formule perequative tra gli Enti locali;

- v. infine, resta ancora irrisolto il problema della perequazione infrastrutturale che dovrebbe garantire un trasferimento aggiuntivo a quello necessario ai fabbisogni standard legati alla spesa corrente al fine di ridurre le differenziazioni infrastrutturali tra i vari territori.

La risoluzione di questi problemi risulta necessaria, anche in forma graduale purché garantisca la coerenza del risultato finale.

Raccomandazioni

Anche per i trasferimenti l'analisi svolta consente di individuare alcune proposte che nel breve periodo consentano una evoluzione coerente con i principi del federalismo fiscale:

- Il completamento della stima dei fabbisogni standard per Regioni e Enti locali è un tassello indispensabile per completare il nuovo sistema di federalismo fiscale. L'individuazione dei LEP extra-sanitari e dei relativi costi dovrebbe affrontare il problema dei LEP multilivello.
- Per gli Enti locali la sua implementazione a partire dal 2014 dovrebbe essere graduale, considerata la complessità del sistema, garantendo la possibilità di interventi di correzione per alcuni inevitabili casi specifici introducendo una sorta di “*contingency fund*”. Si può pensare a un modello (sulla scia di esperienze straniere) che garantisca anche limiti massimi di incremento o riduzione dei trasferimenti (“pavimenti” e “soffitti”).
- Nel caso vi fossero ritardi nel completamento delle stime dei fabbisogni, una soluzione, non necessariamente alternativa, potrebbe consistere nella individuazione in forma transitoria di un sistema perequativo molto più semplice, ma più celere da mettere in pratica, come sostenuto da vari studiosi e praticato in altri Paesi. L'esperienza del 2011-2012 di fatto ha utilizzato un accorgimento di questo tipo per gli Enti locali.
- Per l'individuazione dei LEP e dei relativi costi standard per i servizi extra sanitari necessari per il completamento del fondo perequativo alle Regioni occorre mettere in piedi un processo che veda il potenziamento e il coinvolgimento delle strutture tecniche della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (CINSEDO) per quello che concerne i LEP extra-sanitari valutando la possibilità di utilizzare anche la SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.) – in analogia con quanto avviene con la Fondazione ANCI-IFEL per quanto concerne gli Enti locali.
- Anche per le Regioni il processo dovrebbe essere avviato nel 2014 in forma graduale con analoghi accorgimenti rispetto a quelli previsti per gli Enti locali e con delle scadenze precise per quello che concerne la perequazione dei LEP extra-sanitari e delle spese non LEP.
- Occorre incentivare le Regioni ad avviare da subito la sperimentazione di schemi di ripartizione dei trasferimenti perequativi tra gli enti locali sulla base di criteri da loro elaborati nel quadro della metodologia nazionale. A tale fine dovrebbero esser

rese disponibili alle amministrazioni regionali le informazioni contenute nei questionari di rilevazione SOSE-IFEL.

- Sarebbe opportuno valutare la possibilità di estendere in via consensuale le procedure di determinazione dei fabbisogni standard degli Enti locali anche all'interno delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, considerata l'autonomia acquisita in materia anche dalle Regioni a statuto ordinario.
- Il grosso sforzo effettuato per la rilevazione dei costi standard presso gli Enti locali (e in prospettiva nelle Regioni) dovrebbe consentire la predisposizione di una base dati conoscitiva condivisa da tutti i livelli di governo (a cominciare dalle Regioni), così come dal pubblico in generale per fini di ricerca scientifica in una logica di *open data*.

3. Coordinamento della finanza pubblica

La situazione esistente: problemi principali

Il sistema delle relazioni finanziarie intergovernative richiede un adeguato coordinamento per regolare le interdipendenze che si producono tra i diversi livelli nelle politiche fiscali, nella gestione del debito pubblico e per eliminare, o ridurre in misura accettabile, gli squilibri verticali ed orizzontali tra enti attraverso i trasferimenti. Nei modelli federali questo è garantito in buona parte dalla Camera rappresentativa dei livelli subnazionali di governo. In sua assenza, il coordinamento della finanza pubblica non può però esaurirsi nella individuazione di principi e regole più o meno condivisi dai diversi livelli di governo ma deve essere integrato da sedi istituzionali e procedure di confronto sugli obiettivi della politica finanziaria.

Le nuove leggi di sistema, quella di contabilità (l. n. 196/2009 e sue modifiche), di attuazione del federalismo (l. n. 42/2009) e per l'attuazione del nuovo principio costituzionale di pareggio di bilancio (l. n. 243/2012) hanno riconosciuto un ruolo partecipativo alle rappresentanze delle Regioni e delle autonomie locali nella definizione dei criteri di ripartizione per la riduzione dell'indebitamento netto, finora però mai svolto in modo adeguato e sostanzialmente imposto al sistema delle autonomie.

Raccomandazioni

- Nell'attesa delle riforme costituzionali prefigurate in altre parti di questo documento (Senato delle Regioni) può essere utilizzata la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dalla l. n. 42/09 e recentemente istituita con lo svolgimento della prima seduta, come strumento di stimolo e di garanzia e di condivisione delle scelte nazionali di politica finanziaria.
- Incombenze prioritarie della Conferenza dovrebbero essere: (i) una valutazione della congruità dei fondi perequativi rispetto ai fabbisogni oggettivi di spesa di Regioni e Enti locali e (ii) l'individuazione di criteri condivisi per la gestione del Patto di stabilità interno che siano anche coerenti le disposizioni della l.c. n. 1/2012

nonché delle regole europee previste dal trattato sul *Fiscal Compact* (c.d. Patto interno euro-compatibile), approfondite nella sezione successiva di questo documento.

- Sarebbe opportuno che le Regioni istituissero una struttura tecnica di supporto della Conferenza delle Regioni e Province autonome per la definizione dei LEP e dei costi standard potenziando il CINSEDO. Il ritardo del processo in confronto con quanto avvenuto per Comuni (e Province) e ascrivibile anche alla differente dotazione di strutture tecniche attrezzate per questo compito rispetto all'ANCI che dispone della Fondazione IFEL, finanziata tra l'altro con una quota dei proventi ICI (ora IMU).

Il federalismo fiscale tra vincoli europei e riforme istituzionali*

Il grado di decentramento della spesa pubblica che si è raggiunto in Italia, nel tentativo di perseguire l'obiettivo del federalismo fiscale, ha raggiunto dimensioni tali da richiedere, ai fini del perseguimento di una politica di risanamento delle finanze pubbliche, la corresponsabilizzazione delle Regioni in questo processo, attraverso l'istituzione di un Senato delle Regioni. Per meglio apprezzare i condizionamenti che può esercitare la *governance* economica europea sui rapporti tra Stato e Regioni, può essere utile capire qual è la dinamica della spesa pubblica a livello centrale e locale e la composizione del suo finanziamento. Successivamente, si concentrerà l'attenzione su quei provvedimenti europei che, più di altri, esercitano un sensibile condizionamento sulla conduzione della politica di bilancio nazionale e regionale.

1. Dinamica della spesa pubblica a livello locale

Le trasformazioni strutturali nella distribuzione della spesa pubblica tra il livello centrale e quello locale, così come nella composizione del finanziamento della spesa pubblica locale, sono state ben descritte nel rapporto *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica*, dell'allora ministro Piero Giarda. Ad esempio, mentre nel 1980 l'amministrazione centrale sosteneva il 56,4% della spesa pubblica complessiva (esclusa la spesa pensionistica e quella per interessi) e quella locale il 43,6%, nel 2009 le percentuali si sono invertite: l'amministrazione centrale ha rappresentato il 44,2% della spesa pubblica e quella locale il 55,8%. Con riferimento agli stessi anni ed alla struttura del finanziamento della spesa pubblica, nel 1980, le spese sostenute dall'amministrazione locale erano finanziate, per il 9,6% da entrate proprie, per il 9,1% da compartecipazioni e per il 74,6% da trasferimenti dallo Stato centrale. Il rimanente 6,7% era coperto dal ricorso al debito proprio. Nel 2009, le stesse percentuali erano pari, rispettivamente, al 40,0%, 10,2%, 47,6% e 2,2%, evidenziando così che quasi il 60% delle spese locali era ancora finanziato da trasferimenti o compartecipazioni ad imposte nazionali.

Il Rapporto Giarda evidenzia alcune peculiarità importanti della spesa pubblica, sia in generale che con riferimento alla spesa pubblica locale. Secondo il Rapporto, la dinamica della spesa pubblica si distingue da quella del reddito nazionale, in quanto la prima cresce strutturalmente ad un tasso superiore alla seconda. Nel periodo che va dal 1951 al 1990 “*il tasso di crescita della spesa in termini reali calcolato su base decennale, è stato mediamente superiore al tasso di crescita del PIL per circa il 2% all'anno (la differenza è stata del 2,4% all'anno negli anni Cinquanta e del 2,1% negli anni ottanta). Negli ultimi venti anni, il differenziale nei tassi di crescita si è ridotto: la spesa ha continuato mediamente a crescere più del PIL ma il differenziale si è ridotto a circa lo 0,5% ogni anno*”. La seconda caratteristica della spesa pubblica che è messa in evidenza dal Rapporto e che riguarda i consumi pubblici, è che i prezzi della loro produzione crescono più velocemente dei prezzi della produzione dei consumi privati. In particolare, nel periodo 1970-2010, “*i prezzi di produzione dei consumi collettivi sono aumentati del 39% in più*”.

* *Domenico Moro*

dei prezzi di vendita dei beni di consumo privati". Tenuto conto che i consumi pubblici rappresentano circa il 50% della spesa pubblica corrente dell'intera pubblica amministrazione e che a livello locale si concentra il 63,7% (2008) della spesa dedicata ai consumi pubblici (il rimanente 36,3% è a carico del governo centrale), non può quindi che destare preoccupazione la dinamica dei conti pubblici a livello regionale.

In effetti, nel periodo 1990-2009, la spesa pubblica corrente dell'amministrazione centrale è cresciuta al tasso medio annuo del 3,6% e quella dell'amministrazione locale del 5,17%. Questa tendenza, negli ultimi anni, come ha ricordato il Ministro del Tesoro nell'audizione di fronte alle Commissioni riunite di Camera e Senato, il 3 luglio 2013, si è modificata solo parzialmente: *"escludendo le prestazioni sociali in denaro, la spesa primaria corrente nel triennio in esame [2010-2012, NDR] si è contratta in termini nominali di quasi 4 punti percentuali (14 miliardi) e di quasi 7 punti in termini reali. Il calo in termini nominali riflette la contrazione registrata in tutti i sotto-settori, più accentuata per le Amministrazioni centrali (-3,8 per cento; 13,6 miliardi) e gli Enti di previdenza (-10,7 per cento), meno marcata per le Amministrazioni locali (-0,8 per cento)"*. La componente più rigida della spesa pubblica continua quindi a essere quella locale.

2. Procedura per deficit eccessivo e sue conseguenze sul grado di autonomia di Regioni ed enti locali

La procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia è stata avviata con la presentazione, avvenuta il 7 ottobre 2009, di una relazione della Commissione europea nella quale si constatava che il rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo aveva superato la soglia di riferimento del 3%, e che il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, tradizionalmente superiore alla soglia del 60%, non si stava riducendo in misura sufficiente e che quindi non si avvicinava al valore di riferimento con ritmo adeguato.

L'avvio della procedura ha avuto delle implicazioni sia sul piano economico e politico, legate alle pressioni che il mercato ha esercitato sulle finanze pubbliche in quanto gli impegni presi dall'Italia nei confronti dell'Unione europea, per rientrare dal deficit, non venivano rispettati, che sull'assetto istituzionale nazionale. Innanzitutto, con l'avvio della procedura per deficit eccessivo si è avuto il congelamento di fatto degli investimenti co-finanziati dal bilancio europeo. Il loro utilizzo avrebbe infatti comportato l'inclusione nel saldo di bilancio dei co-finanziamenti nazionali di questi progetti, determinandone un peggioramento.

In secondo luogo, e soprattutto, le aspettative europee di risanamento economico-finanziario che avrebbe dovuto far seguito all'avvio della procedura per deficit eccessivo, come è noto, sono state ampiamente deluse e sono culminate in una crisi di fiducia accompagnata da un'improvvisa impennata dello *spread* sui tassi di interesse dei titoli pubblici. Il governo Monti ha dovuto impegnarsi a presentare un piano per un rapido risanamento dei conti pubblici, riprendendo misure previste dal precedente governo, ma non attuate. Tra queste misure, la reintroduzione, per decisione del governo centrale, dell'imposta sugli immobili sotto forma della nuova Imposta municipale (IMU), una parte

del cui gettito è affluito al bilancio del governo centrale e che ha comportato un aumento della pressione fiscale. L'implicazione sul piano istituzionale dell'avvio della procedura è stata la tendenza ad una ricentralizzazione dei poteri (più volte segnalata in questo documento), inducendo anche un ripensamento delle competenze attribuite alle Regioni, ad esempio, in materia di infrastrutture energetiche, prevedendo l'opportunità di riportarle in capo al governo centrale.

3. Evoluzione della governance economica europea all'interno dei Trattati e suoi riflessi sui rapporti finanziari Stato-Regioni: il six pack e il two pack

Il *six pack*, composto da cinque Regolamenti e da una Direttiva, è stato approvato a fine 2011 e quindi due anni dopo l'apertura della procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia. Esso rende più rigoroso quanto previsto dalla normativa relativa al Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Il Regolamento del *six pack* relativo alla parte *preventiva* e di modifica del PSC e che dà una base giuridica al "semestre europeo" che presiede al coordinamento della politica di bilancio dei paesi dell'eurozona, prevede che la Commissione, all'inizio di ogni anno, presenti un rapporto sulla crescita di ciascun paese e che su questa base il Consiglio europeo elabori le linee guida di politica economica e di bilancio a livello Ue e degli Stati membri, mettendo in moto il meccanismo di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati, che dovranno presentare i "Piani nazionali di riforma" (tenendo conto della "Strategia UE 2020") e i "Piani di stabilità e convergenza", che dovranno contenere gli obiettivi a medio termine.

Per gli Stati che hanno un debito pubblico che eccede il 60% del PIL e che nel caso dell'Italia ha ormai un'incidenza più che doppia, la valutazione degli obiettivi di bilancio terrà conto dell'entità del miglioramento previsto del deficit pubblico, che dovrà essere pari ad almeno lo 0,5% annuo (al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum*). Il Regolamento di modifica della parte *correttiva* del PSC, invece, prevede che se il livello del debito pubblico di un paese supera il 60% del PIL, come nel caso dell'Italia, esso dovrà aver adottato misure sufficienti a ridurre il debito eccedente a un ritmo adeguato, pari ad almeno il 5% all'anno negli ultimi tre anni. La Commissione, entro la fine del mese di giugno di ciascun anno, elaborerà le sue *raccomandazioni* in materia di politica economica e di bilancio e, se accerterà l'esistenza di un disavanzo eccessivo, informerà lo Stato interessato e il Consiglio, che potrà inviargli una raccomandazione affinché adotti le opportune misure.

Gli ultimi due Regolamenti del *six pack* prevedono invece, per la prima volta, la sorveglianza macroeconomica e si articolano, in analogia con il PSC, da un lato, in una parte *preventiva* ed in una *correttiva* degli squilibri macroeconomici eccessivi (interni ed esterni) e, dall'altro, in un sistema di *sanzioni* in caso di non osservanza delle misure correttive da parte dei paesi dell'euro-zona.

Il *two pack*, invece, è composto da due Regolamenti, approvati dal Parlamento europeo il 12 marzo 2013, e che si applicano unicamente ai paesi dell'euro-zona. Il primo riguarda gli Stati che, trovandosi in gravi difficoltà finanziarie, ricevono assistenza da uno o più Stati, dal FMI, dalla *European Financial Stability Facility* (EFSF) o dal Meccanismo Europeo di

Stabilità, mentre il secondo riguarda la prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro. Il primo Regolamento prevede che la Commissione, in base alle sue valutazioni, possa decidere di mettere sotto sorveglianza uno Stato che rischia di trovarsi in una situazione d'instabilità finanziaria e di proporre al Consiglio di raccomandare allo Stato interessato di richiedere assistenza finanziaria. Una volta che lo Stato avrà richiesto l'assistenza, esso, di concerto con la Commissione, dovrà predisporre un programma di aggiustamento volto a ristabilire una situazione economica sana e sostenibile. Il secondo Regolamento, invece, prevede che la Commissione sia messa in condizione di dare un parere sul bilancio dello Stato interessato, prima che questo venga votato dal Parlamento nazionale. In particolare, il calendario previsto dal Regolamento prevede che entro il 15 aprile di ciascun anno ogni Stato membro presenti un quadro di bilancio a medio termine redatto in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e che entro il 15 ottobre di ciascun anno sia reso pubblico il progetto di bilancio per l'anno successivo. Se la Commissione accerterà che quest'ultimo non rispetta gli obblighi di politica finanziaria previsti dal PSC, ne richiederà la revisione. Il bilancio dovrà essere approvato, in via definitiva, entro il 31 dicembre di ciascun anno. Questo significa che, sulla base di questo calendario, tutte le Regioni italiane debbano progressivamente presentare il proprio bilancio per l'anno successivo in tempo utile affinché il governo centrale possa richiedere eventuali modifiche ai bilanci regionali e presentare alla Commissione europea un bilancio consolidato condiviso dell'intera pubblica amministrazione entro il 15 ottobre di ciascun anno.

4. Evoluzione della governance economica al di fuori dei Trattati: il Fiscal Compact e il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)

Il Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 ha dato il via al Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), meglio conosciuto come “fondo salva-stati”, entrato in vigore il 27 settembre 2012. Successivamente, nel corso del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, preso atto dell'opposizione inglese all'adozione di misure per il coordinamento delle politiche di bilancio e la riduzione del deficit e del debito pubblici, a latere del Consiglio, 25 paesi dell'Ue, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca, hanno deciso di adottare il cosiddetto *Fiscal Compact*, ovvero il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria”, entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Purtroppo i *media* spesso parlano di Europa quando questa chiede sacrifici e non quando compie passi avanti verso la realizzazione di istituzioni in grado di promuovere politiche attive per il governo economico-finanziario dell'euro-zona, come il MES. Quest'ultimo, date le competenze di cui è dotato, può essere visto come l'embrione di un Tesoro europeo, sia pure limitato ai paesi dell'euro-zona e quindi, sia pure sulla base del rispetto di determinate condizioni, come prestatore di ultima istanza. In ogni caso, come detto, l'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata sul *Fiscal Compact* e così si farà anche qui, in quanto è il trattato che più ha ricadute sui rapporti finanziari tra centro e periferia.

Come appena detto, constatata l'insufficienza del PSC nel far rispettare la disciplina fiscale, i Capi di Stato e di Governo hanno dovuto introdurre delle norme ulteriori che, in assenza

dell'accordo di tutti e 27 gli Stati membri, hanno previsto in un Trattato separato (il *Fiscal Compact*, come detto). Il Trattato intende rafforzare la disciplina fiscale, in particolare, dei paesi dell'euro-zona, potenziando ulteriormente il PSC rafforzato dal *six pack* e dal *two pack*. Le novità principali sono, da un lato, la regola del pareggio di bilancio, che gli Stati hanno dovuto introdurre nelle rispettive costituzioni, e il meccanismo di correzione automatica del deficit sulla base di proposte che dovranno essere fatte dalla Commissione e recepite dalle legislazioni nazionali; dall'altro, il Trattato prevede il rafforzamento della procedura per deficit e debito pubblico eccessivi.

Per quanto riguarda il pareggio di bilancio, esso si intenderà rispettato se il deficit strutturale annuo sarà in linea con gli obiettivi di medio termine, come definiti nelle disposizioni preventive del PSC e con un limite dello 0,5% del PIL. Ogni paese membro, qualora uno Stato violasse le nuove norme, potrebbe ricorrere alla Corte di giustizia europea per far rispettare le regole sull'equilibrio di bilancio e sul meccanismo di correzione. Il Trattato, inoltre, prevede l'obbligo di ridurre il debito in eccesso del 60% del PIL in funzione di un parametro numerico, pari a un tasso medio del 5% annuo del debito accumulato.

L'altra innovazione introdotta dal Trattato riguarda la maggior automaticità nell'avvio della procedura per rimediare a un deficit eccessivo. Infatti, quest'ultima, promossa su iniziativa della Commissione, può essere bloccata solo con un voto contrario, a maggioranza qualificata, del Consiglio europeo nel formato dei paesi appartenenti all'euro-zona. Infine, è prevista l'introduzione di ulteriori misure per un maggior coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, volte a promuovere la convergenza e la competitività delle economie europee.

Quanto alle relazioni finanziarie tra Unione europea, Stato e Regioni, il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria", come già ricordato prima, ha costretto l'Italia, con una decisione "centralistica", a introdurre alcune modifiche costituzionali. In particolare, sono stati modificati, l'art. 81, l'art. 97, l'art. 117 e l'art. 119, che riguardano anche le amministrazioni locali. Dal 2014, le Regioni dovranno pertanto rispettare la norma sull'equilibrio di bilancio (da intendersi come un deficit massimo pari allo 0,5% del PIL regionale) e, soprattutto, il vincolo dell'indebitamento che dovrà essere limitato al finanziamento di investimenti e accompagnato da un piano di ammortamento.

5. La via italiana al federalismo fiscale: in mezzo al guado

La legge delega 42/2009, che è stata presentata come un passo decisivo verso l'introduzione del "federalismo fiscale" in Italia, per il fatto che si innesta sul principale punto di debolezza della riforma del 2001, vale a dire l'assenza di un Senato delle Regioni, non ha condotto a modifiche sostanziali nei rapporti tra governo centrale e governi periferici. Infatti, l'impostazione della legge delega contraddice quello che, a parole, si vorrebbe realizzare. Ne costituisce una prova la previsione, reiterata nel testo della legge, secondo cui l'obiettivo che si persegue è quello di "*mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente*", vale a dire un principio che collide con i principi

del federalismo fiscale. In secondo luogo, gran parte del gettito di cui fruiscono gli Enti locali è frutto di “addizionali” o “compartecipazioni” che sono regolate da una legge nazionale alla cui formazione non partecipa un Senato in cui, come ad esempio in Germania, siano rappresentati gli enti territoriali che concorrono, su un piano di parità con l’altra Camera, a decidere la ripartizione dei proventi di un’imposta di grande gettito come l’imposta sul valore aggiunto. In terzo luogo, e questo è forse più grave per una coalizione di governo che aveva fatto del federalismo fiscale la propria bandiera, si è proceduto con l’abolizione dell’ICI che è la principale fonte di finanziamento dell’autonomia degli Enti locali.

6. Idee di riforma per rilanciare il dibattito sul federalismo fiscale in Italia

Se quanto discusso sopra è corretto, per procedere all’attuazione del federalismo fiscale in Italia è necessario prevedere innovazioni politico-istituzionali in Europa e in Italia. Per quanto riguarda l’Europa, è necessario che si proceda quanto prima a compiere i seguenti passi:

a) completare l’unione monetaria con l’unione economica, attraverso l’istituzione di una capacità di bilancio autonoma dell’eurozona *plus*, vale a dire tra i paesi dell’euro più quelli che vorranno aderire al progetto. Un passo transitorio in questa direzione, a trattati invariati, potrebbe essere quello di dotare l’eurozona di un Fondo specifico con l’obiettivo della stabilizzazione macroeconomica, attivando cofinanziamenti europei in parallelo a finanziamenti nazionali dei paesi interessati alla manovra. Il Fondo e il suo finanziamento potrebbero essere istituiti attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata;

b) prevedere l’istituzione dello *European Redemption Fund* (ERF) proposto dal *German Council of Economic Experts* (GCEE), nel febbraio 2012, e sostenuto dal Parlamento europeo, in capo al Meccanismo Europeo di Stabilità, il quale, similmente al *Fiscal compact*, dovrà quanto prima essere integrato nei trattati esistenti. L’ERF, come hanno proposto gli economisti tedeschi, dovrà farsi carico del debito pubblico eccedente il 60% del PIL e gli Stati interessati dovranno accantonare, a garanzia del rimborso del debito acquistato dall’ERF, il gettito di un’imposta ben individuata.

Il sistema dei controlli sulle amministrazioni*

L'orientamento alla realizzazione di un assetto federale non può che basarsi sulla volontà del legislatore di ottenere una amministrazione razionale e più efficiente per gli enti pubblici, in particolare per gli enti pubblici locali (o decentrati), rispettando il principio di sussidiarietà, che individua come maggiormente responsabili le amministrazioni più vicine ai cittadini. La programmazione, esecuzione e controllo, opportune fasi che compongono l'amministrazione razionale, devono essere garantite attraverso strumenti gestionali ben individuati e rigorosi. Come suggerimento generale indichiamo al legislatore delle riforme di predisporre i contenuti legislativi in base al collegato tecnico, che affronti il problema gestionale già in sede di predisposizione della norma.

In questo contributo presentiamo suggerimenti e meccanismi che per aspetti generali sono già in parte avviati, ma che necessitano di ulteriori passi, celeri, per la realizzazione, partendo da una prima analisi organizzativa. Dal punto di vista organizzativo, infatti, affrontare il federalismo comporta concentrarsi su due aspetti: divisione e coordinamento. Divisione è intesa come ripartizione del potere tra più unità di governo, centrale e territoriale; per coordinamento si intende tutto l'insieme di meccanismi che regolano il collegamento tra le diverse unità di governo. Occorre un'analisi dei processi organizzativi delle funzioni e dei servizi delle varie amministrazioni pubbliche (es., riforma con abolizioni Province, fusioni di Comuni). In questo processo, sono da sviluppare e accelerare i meccanismi di coordinamento: di seguito l'analisi di quelli che riteniamo prioritari.

Gli strumenti aziendali di coordinamento prioritari sono:

- Analisi dei processi decisionali e organizzativi
- Armonizzazione schemi di contabilità e bilancio
- Bilancio consolidato
- Banca dati unitaria
- Controllo strategico
- Controllo di gestione.

1. Armonizzazione contabile

L'armonizzazione contabile rappresenta un processo finalizzato al raggiungimento di un'armonia che può essere perseguito da un Paese o da una comunità sopranazionale. È tanto più forte quanto più sono rilevanti il processo di globalizzazione degli scambi e il consolidamento delle strutture sopranazionali che riducono i limiti al grado di variazione contabile, come nel caso dell'Unione europea.

L'esigenza di armonizzazione diffusasi preventivamente nel settore privato, si è estesa anche nel campo delle amministrazioni pubbliche, a causa di diversi fattori:

- la crisi della finanza pubblica;
- i processi di privatizzazione dei servizi e di esternalizzazione delle attività;

* *Luigi Puddu, Christian Rainero, Silvana Secinaro*

- la necessità di comparazione tra aziende pubbliche locali, aziende a partecipazioni pubbliche e istituzioni diverse che si rivelano significative nei processi di decentramento e di integrazione politica sopranazionale.

Abbiamo bisogno di un sistema contabile che sia utile strumento per il processo decisionale.

Il processo di armonizzazione contabile, introdotto con la legge 42/2009, deve essere implementato e accelerato, mediante l'adozione di Principi Contabili comuni e uniformi.

Il processo deve prevedere:

- 1) regole contabili uniformi;
- 2) comune piano dei conti;
- 3) il completamento degli schemi di bilancio articolati per missioni e programmi, che richiamano la destinazione, con schemi che richiamano la natura;
- 4) contabilità finanziaria affiancata al sistema economico-patrimoniale;
- 5) rendere compatibili i sistemi contabili di Asl e Università;
- 6) la necessità di armonizzazione in ottica consolidata, partendo dal punto di vista del piano dei conti comuni.

Tutto questo in applicazione dell'articolo 97, primo comma, che prevede che tutte le amministrazioni pubbliche assicurino la sostenibilità del debito pubblico.

È importante, quindi, portare a compimento l'armonizzazione, senza nulla togliere alle singole tipicità di ogni azienda che partecipa, direttamente o indirettamente, nell'apparato pubblico.

2. Bilancio consolidato

Nell'ottica dell'armonizzazione contabile è opportuno implementare e accelerare la realizzazione del bilancio consolidato pubblico, che comprende tutte le aziende che afferiscono al settore pubblico in maniera diretta, aziende pubbliche, e indiretta, aziende partecipate (profit e non profit).

Per ottenere questo importante documento unitario il cammino necessita di una completa armonizzazione contabile, che parta da piani dei conti comuni e da contabilità omogenea. Il punto nevralgico è uniformare:

- 1) aziende pubbliche, che seguono le regole di contabilizzazione imposte dal Tuel;
- 2) aziende private (società di capitali), che seguono le regole di contabilizzazione imposte dai Principi contabili nazionali e internazionali (Ias/Ifrs);
- 3) aziende non profit (fondazioni, associazioni, ecc...), che seguono le regole dettate dall'Agenzia per il Terzo settore;
- 4) Asl e Università, che seguono regole di contabilizzazione ad hoc.

È necessaria l'introduzione di un Testo Unico ad hoc per il settore pubblico "allargato", che rispetti unicità e differenze in un'ottica di uniformità.

Non in linea con quanto sopra richiamato è la recente proroga all'introduzione di un sistema contabile Unico dal primo gennaio 2014 al primo gennaio 2015 (d.l 102/2013)

3. Banca dati unitaria (Bdu)

La Banca dati unitaria è composta da:

- bilancio preventivo;
- variazioni;
- consuntivi;
- operazioni gestionali;
- altre informazioni.

E' opportuno introdurre una base inventariale del patrimonio comune delle attività e passività non monetarie (ad esempio, gli immobili), con l'obiettivo di definire il valore attribuibile al patrimonio.

È opportuno introdurre l'obbligo di pubblicità del bilancio degli enti pubblici.

4. Controllo strategico

Il controllo strategico per gli enti pubblici, introdotto dal d.lgs. 286/99 con lo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi prefissati, resta uno strumento gestionale che garantisce autonomia e controllo per gli enti locali. L'attività di valutazione e controllo strategico deve supportare l'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico amministrativo e deve essere svolta da strutture o organismi che rispondano direttamente e in via riservata agli organi di indirizzo politico. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione. Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione superiore a 10.000 abitanti definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. In sostanza l'ente locale con popolazione superiore a 10.000 abitanti ha la facoltà di legge di esercitare in forma associata la funzione di controllo strategico.

L'unità preposta al controllo strategico elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi, secondo modalità da definire con il regolamento di contabilità dell'ente in base a quanto previsto dallo statuto.

L'avvio del controllo strategico non può prescindere da un quesito basilare, da cui dipendono una serie di scelte operative sul fronte dell'implementazione di procedure e

strumenti. Ci si deve chiedere prioritariamente: “cosa è?” o “cosa deve essere il controllo strategico negli enti locali?”. La funzione di controllo strategico valuta il legame tra le scelte strategiche e i relativi processi attuativi, in chiave organizzativa, finanziaria, procedurale ecc., cercando di trovare dei nessi di causa-effetto tra quanto fatto in termini di azione amministrativa e impatto atteso/misurato. Si tratta di uno strumento di valutazione interna delle scelte strategiche pianificate e delle azioni programmate ed attuate che renda possibili processi interni di apprendimento strategico e organizzativo con l’obiettivo di una maggiore efficacia dell’azione. Non può, dunque, prescindere da una opportuna fase di programmazione/pianificazione.

5. Il controllo sui servizi pubblici

Una delle tendenze dei sistemi pubblici è quella relativa alla nascita dei gruppi aziendali a livello locale.

Fra le ragioni che hanno spinto alla formazione dei gruppi è possibile individuare:

- *Sul piano esterno*: l’aumento della complessità e della diversificazione dei servizi e le relazioni con l’ambiente in cui opera l’ente locale;
- *Sul piano interno*: la necessità di fronteggiare bassi livelli di efficienza e di recuperare soddisfacenti condizioni di economicità che favoriscano l’introduzione della logica manageriale e la definizione di un nuovo ruolo dell’azienda locale, garante del sistema dei servizi.

I gruppi pubblici locali nascono:

- per scorporo di aziende;
- per decentramento di competenze territoriali dallo Stato agli enti locali (costruzione e gestione di fognature, acquedotti, ad esempio);
- per la creazione di autorità indipendenti di regolamentazione in alcuni settori (telecomunicazioni, energia elettrica e gas).

Il fenomeno del decentramento assume un ruolo fondamentale nella genesi dei gruppi pubblici. Infatti la complessità dei servizi pubblici locali richiede una specializzazione nella produzione ed erogazione degli stessi connessa ad un’elevata imprenditorialità e specifiche competenze: comporta, inoltre, l’incremento della quantità e della qualità dei bisogni espressi dalla collettività che contribuisce ad aumentarne l’eterogeneità.

La genesi primaria del gruppo pubblico locale è da attribuirsi al decentramento delle funzioni dal governo centrale a quelli periferici; le relazioni con l’ambiente influenzano, spesso, detta scelta.

L’introduzione di un’aggregazione pubblica locale, sotto l’aspetto interno, deriva dalla necessità crescente dell’applicazione di logiche manageriali (con riguardo all’efficienza e all’economicità) nella gestione dei servizi pubblici con l’obiettivo per gli enti locali di una razionalizzazione nell’impiego delle risorse disponibili. Si tratta di una tecnica finalizzata al recupero dell’efficienza, efficacia e qualità da parte dell’ente locale nell’erogazione dei servizi pubblici.

Questo accade in quanto il decentramento produttivo dell'azienda locale (che avviene con il passaggio da una gestione diretta ad una indiretta di alcuni servizi) comporta una riduzione del potere decisionale sui processi economici e implica che l'azienda locale conduca un'attenta attività di indirizzo, facendo emergere le competenze professionali indispensabili per lo svolgimento di un ruolo manageriale di guida strategica per l'intero comune allargato.

L'azienda pubblica locale assume il ruolo di garante degli interessi dei cittadini.

L'azienda pubblica locale necessita, quindi, di:

- definire una visione strategica per la struttura interna del gruppo e per tutta la comunità di riferimento (piani strategici territoriali, controllo strategico, bilancio sociale);
- esternalizzare la gestione dei servizi pubblici in base a calcoli di convenienza che dimostrino il recupero di efficienza, efficacia e economicità (ad esempio, realizzando studi di fattibilità e analisi costi-benefici);
- mantenere al suo interno le necessarie strutture organizzative e competenze per controllare con continuità le attività svolte all'esterno (a esempio, il controllo di gestione e l'ufficio partecipazioni);
- avviare e consolidare rapporti di collaborazione e partnership con soggetti pubblici e privati che operano nella comunità (università, camere di commercio, unioni e associazioni di categoria);
- evitare i conflitti con altri enti istituzionali, mantenendo il ruolo di responsabile degli interessi del territorio.

L'obiettivo finale è quello di garantire, nell'interesse della comunità di riferimento, la creazione di valore in relazione alle attività direttamente gestite e attraverso aziende e società in cui l'azienda pubblica locale partecipa in qualità di azionista/socio. Da qui, la necessità di adozione di un processo di *governance* delle partecipate, con l'obiettivo di garantire:

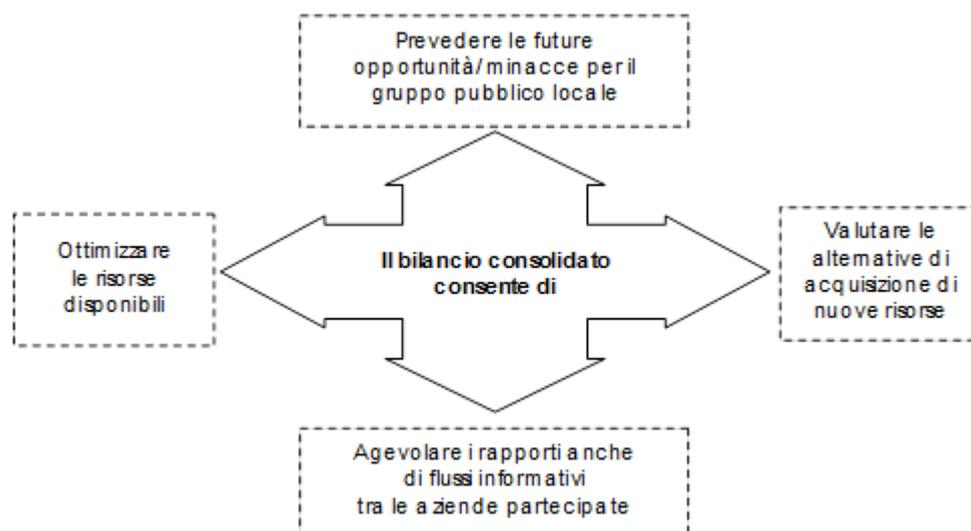
- la qualità dei servizi;
- una visione strategica unitaria;
- il conseguimento di adeguati livelli di economicità complessiva della gestione;
- la valorizzazione delle partecipazioni del tempo.

L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a società/enti terzi, rispetto all'ente pubblico, ha generato un sistema di relazione che prevede l'interagire di tre soggetti: l'azienda pubblica locale, la società di servizi pubblici locali e i cittadini/utenti.

Per esercitare la funzione di indirizzo e controllo, l'azienda pubblica locale deve focalizzare le proprie attenzioni sulle relazioni che rispettivamente vengono a realizzarsi tra:

1. azienda locale e società di servizi pubblici locali;
2. società di servizi pubblici locali e cittadini/utenti;
3. azienda locale e cittadini/utenti.

Figura : i diversi ruoli dell'ente locale



Fonte: M. Atelli-C. D'Aries, *La Public Governance nei Servizi Pubblici Locali - La Gestione e il Controllo delle Partecipate*, Il Sole 24 Ore, 2006.

I rapporti tra azienda pubblica locale e società di servizi pubblici locali si esplicano, a esempio, in:

- negoziazione di obiettivi di programmazione;
- condivisione dei flussi informativi periodici e infrannuali (es. budget, report);
- regolamentazioni della *governance*;
- contratto di servizio;
- forme e modalità di gestione;
- statuti e norme relative;
- assetti istituzionali, nomine di rappresentanti;
- gestione gare di affidamento.

I rapporti tra società di servizi pubblici locali e cittadini/utenti sono sintetizzabili in:

- carta dei servizi;
- indagini di *customer satisfaction*.

I rapporti tra azienda locale e cittadini utenti si sintetizzano principalmente in:

- analisi e salvaguardia dei bisogni pubblici;
- allocazione di risorse e sostenibilità dell'intervento pubblico;
- impatto delle strategie di risposta al cittadino (controllo strategico);
- meccanismi di partecipazione collettiva (quali il bilancio sociale, il bilancio di mandato e il bilancio partecipativo);
- consenso elettorale verso il programma di mandato.

6. Il controllo strategico consolidato

Nell'ambito degli strumenti si sottolinea l'importanza delle informazioni consolidate come supporto per la gestione strategica del gruppo pubblico locale: tali informazioni governano, programmano, e controllano le attività dell'ente locale e delle aziende partecipate.

Questo sistema si fonda su un processo di pianificazione, programmazione e controllo delle risorse da impiegare. Tale processo assume caratteristiche differenti se è anche orientato a misurare la performance dell'azione amministrativa e a fornire indicatori utili per le decisioni strategiche. Il sistema di reporting derivante da tale processo fornisce i misuratori di output che possono essere dati dai risultati, dai processi, dagli indicatori sociali.

La necessità di conoscere la performance del gruppo pubblico locale si avverte:

– sia all'interno: in questo caso il bisogno di misurare la performance del gruppo pubblico locale deriva non solo dalla necessità di migliorare i livelli di efficacia e di efficienza connessi all'offerta di servizi pubblici, ma è anche un fattore strategico ai fini della misurazione dell'efficacia dei manager pubblici;

– sia all'esterno: la comunicazione degli indicatori positivi determina a livello istituzionale una crescita del consenso ponendo freno ai comportamenti di tipo populistico che in passato sono stati all'offerta di servizi pubblici, ma è anche un fattore strategico ai fini della misurazione dell'efficacia dei manager pubblici.

Il confronto fra enti diversi che offrono gli stessi servizi con modalità differenti si fonda su:

- vari tipi di costi;
- risultati parziali di natura economica;
- modalità di gestione;
- configurazione di costo.

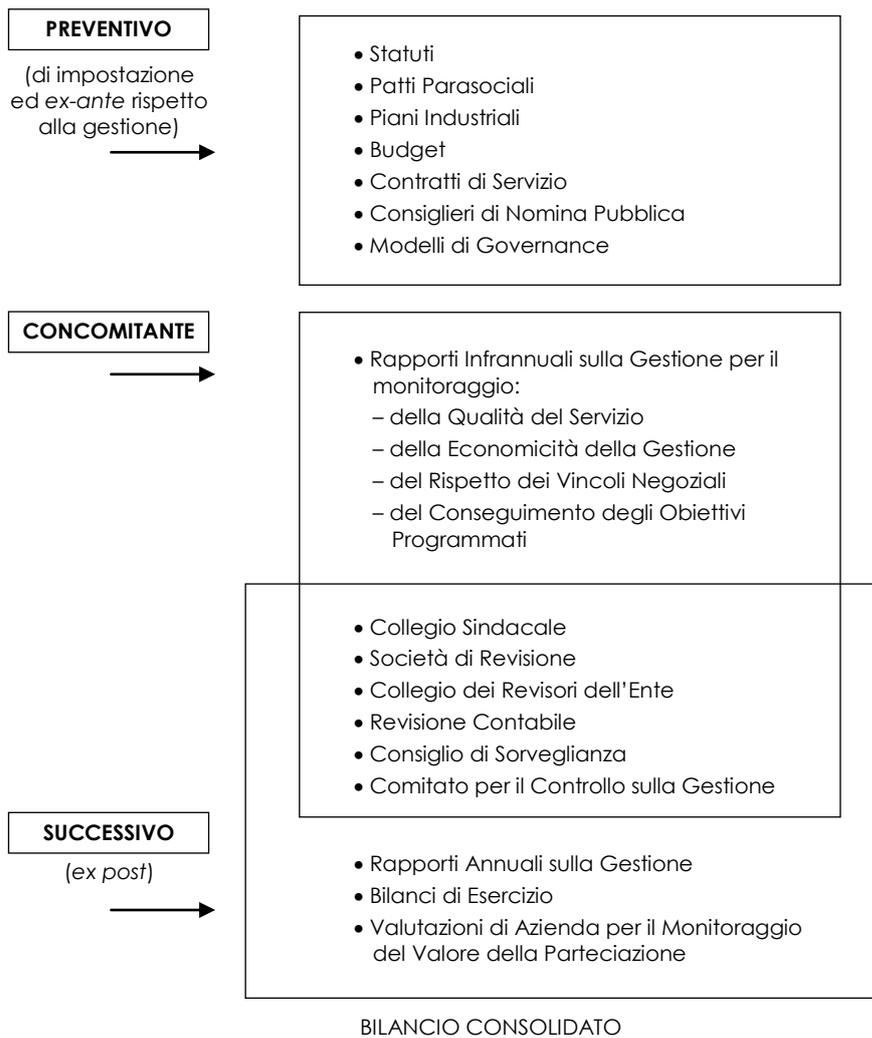
Il gruppo locale deve attrezzarsi per mettere in atto delle strategie di base per raggiungere e mantenere il “*vantaggio competitivo*” e per coglierlo bisogna considerare l'azienda nelle sue varie attività: scomponendo l'azienda in varie attività si può comprendere l'andamento dei costi. Questo perché ogni attività generatrice di valori ha una propria struttura di costo e l'andamento dei suoi costi può essere influenzato dai collegamenti e dalle interrelazioni con altre attività, sia all'interno che all'esterno dell'azienda.

Il gruppo pubblico locale consegue un vantaggio competitivo in termini di costo se riesce a svolgere la sua attività generatrice di valore a costi più bassi rispetto ad un altro gruppo pubblico locale.

Il sistema strategico di programmazione e controllo richiede la partecipazione di tutte le forze manageriali e dei vari responsabili di servizio operanti nell'ambito del gruppo pubblico locale per costruire e sviluppare le azioni amministrative di intervento sulla base di una solida forza motivazionale.

È necessario pertanto determinare un intenso coinvolgimento, partecipazione della struttura organizzativa nella fissazione degli obiettivi strategici e forte motivazione degli organi amministrativi dell'ente locale per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali e aziendali.

Il bilancio consolidato, quindi, assume anche il ruolo di strumento di controllo per l'azienda pubblica nei confronti delle partecipate, così come sintetizzato dalla Figura seguente.



Il patrimonio di funzionamento si articola in:

- Disponibilità dei beni a favore del soggetto economico.
- Correlazione tra l'impiego dei mezzi e la produzione del reddito.
- Legame di scopo, in quanto solo attraverso la combinazione economica è realizzabile l'attività produttiva.

Il reddito di gruppo rappresenta il risultato economico prodotto dalla gestione complessiva dell'entità che non deve essere considerato come la somma dei redditi delle singole partecipate e semplice aggregazione, ma deve costituire la risultante di un unitario

processo di produzione economica. Esso si forma considerando gli scambi intercorsi tra le aziende partecipate e quelle esterne al gruppo: perciò non si può determinare né tramite somma algebrica dei redditi delle partecipate, né integrando il reddito della capogruppo con la quota ad essa spettante dal reddito espresso nei bilanci delle controllate.

L'azienda locale deve dotarsi di strumenti volti a fornire utili informazioni di governo e di direzione, allo scopo di realizzare una gestione del gruppo informata tanto ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità quanto a quelli di trasparenza, *accountability* e partecipazione. Ciò implica un coordinamento interno dei differenti sistemi contabili adottati: si impone il ricorso a nuovi strumenti informativi, quali il bilancio consolidato, che possano colmare l'attuale "vuoto informativo".

È possibile distinguere l'informazione prodotta dal bilancio consolidato in base a due differenti finalità che il documento si prefigge:

1. la verifica dell'attività svolta dal gruppo pubblico locale;
2. la costituzione della base per effettuare delle valutazioni prospettive relative al gruppo pubblico locale nella sua interezza.

Come strumento di verifica, le informazioni contenute nel consuntivo del gruppo pubblico locale consentono di conoscere e di valutare (vedi Figura):

- la performance finanziaria ed economico-patrimoniale del gruppo pubblico locale;
- la composizione delle Attività consolidate;
- la composizione dei costi e dei ricavi consolidati;
- la composizione delle Passività consolidate.

Non solo, con riferimento alle valutazioni prospettive, il bilancio consolidato consente di:

- prevedere le future opportunità/minacce per il gruppo pubblico locale;
- valutare le alternative di acquisizione di nuove risorse;
- agevolare i rapporti anche di flussi informativi tra le aziende partecipate;
- ottimizzare le risorse disponibili.

7. Controllo di gestione

Il legislatore deve puntare al controllo di gestione, per ora solo avviato e impostando l'attività di controllo con collegamenti continui tra dati previsionali e quelli consuntivi dei vari centri di responsabilità. Questo, a nostro avviso, si ottiene sviluppando una riformulazione di natura organizzativa per individuare i centri di responsabilità. Il passo successivo è introdurre la distinzione tra bilancio decisionale "politico" e bilancio gestionale "amministrativo", realizzando un collegamento tra stanziamenti di bilancio e centri di responsabilità.

È opportuno sviluppare un sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili per arrivare a regole di comportamento uniformi. Un esempio già attivato è quello del criterio

di assunzione del personale, i cui parametri sono definiti a livello centrale ma viene lasciata la libertà di scelta a livello decentrato, in base ai parametri definiti.

Gli indicatori devono essere funzionali a mantenere il rigoroso controllo degli equilibri di bilancio, collegati ai principi europei, e della capacità di indebitamento.

Nello specifico, in sintesi, proponiamo:

- implementazione del processo di autonomia tributaria federale (Regioni e Comuni), Service Tax, Imu, Irap, Addizionale regionale e comunale, copertura Iva. In particolare, regionalizzazione dei tributi per finanziare il SSN: Irap, copertura Iva, addizionali regionali Irpef;
- implementazione del processo di armonizzazione contabile e di bilancio (che è stata prorogata di un anno). Per ottenere risultati consolidati il cammino necessita di una completa armonizzazione contabile, che parta da piani dei conti comuni e da contabilità omogenea. Il punto nevralgico è uniformare:
 - 5) aziende pubbliche, che seguano le regole di contabilizzazione imposte dal Tuel;
 - 6) aziende private (società di capitali), che seguano le regole di contabilizzazione imposte dai Principi contabili nazionali e internazionali (Ias/Ifrs)
 - 7) aziende non profit (fondazioni, associazioni, ecc...), che seguano le regole dettate dall'Agenzia per il Terzo settore;
 - 8) Asl e Università, che seguano regole di contabilizzazione ad hoc.

Pubblicazioni recenti del Centro Studi sul Federalismo in materia di federalismo interno

Nella Collana Studi:

Paola Bilancia (a cura di)
Modelli innovativi di governance territoriale
Giuffrè (2011)

Anna Mastromarino
Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali
Giuffrè (2010)

Nei *Research Paper*:

Anna Mastromarino
“L’autonomia tributaria degli enti substatali in Italia: il quadro costituzionale di riferimento”
Luglio 2012

Domenico Moro
“I vincoli europei all’introduzione del federalismo fiscale in Italia: una prima valutazione”
Luglio 2012

Simone Pellegrino e Stefano Piperno
“L’autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti:
«l’albero è più dritto?»”
Luglio 2012

Filippo Scuto
“Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma
ancora incompleta”
Luglio 2012

Gloria Marchetti
“Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali”
Giugno 2010

Gloria Marchetti
“Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali”
Giugno 2010

Nei Commenti:

Simone Pellegrino e Stefano Piperno
“Pareggio di bilancio e federalismo interno: quali prospettive?”
4 dicembre 2012

Paola Bilancia
“La riforma dell’ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze”
17 ottobre 2012

(indice degli Studi e testi di *Research Paper* e Commenti
sono reperibili in: www.csfederalismo.it)