

Irescenari Irescenari

TENDENZE DEL DECENTRAMENTO POLITICO IN PIEMONTE:
ALCUNI ELEMENTI DI NOVITÀ



L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 l.r. n. 7/2001).

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Angelo Pichierri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria,
Carmelo Inì, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

COLLEGIO DEI REVISORI

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*
Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,
Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Paola Borrione,
Laura Carovigno, Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo,
Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero,
Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese,
Simone Landini, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi,
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli,
Giovanna Perino, Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio,
Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

© 2008 IRES – Istituto di Ricerche Economico – Sociali del Piemonte
via Nizza 18 – 10125 Torino
Tel. 011.66.66.411 – Fax 011.66.96.012

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699,
con autorizzazione della Prefettura di Torino del 20/05/1997

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto
del volume con la citazione della fonte.

Irescenari

**TERZO RAPPORTO TRIENNALE
SUGLI SCENARI EVOLUTIVI DEL PIEMONTE**

Coordinamento scientifico: Paolo Buran

2008/21

**TENDENZE DEL DECENTRAMENTO POLITICO IN PIEMONTE:
ALCUNI ELEMENTI DI NOVITÀ**

di Stefano Piperno

Questo contributo trae spunto da una relazione preparata insieme a Giorgio Brosio per il Seminario “Il regionalismo italiano in cerca di riforme”, organizzato dal Centro studi per il federalismo e svoltosi il 9 e 10 marzo 2007 presso il Collegio Carlo Alberto di Moncalieri (To). Si veda Brosio G., Piperno S., *Le Regioni come livello meso di governo: implicazioni per il federalismo fiscale*, in corso di pubblicazione da parte del Centro studi sul federalismo per i tipi di Giuffrè.

Ovviamente, la responsabilità di questo testo è solo dello scrivente.

La versione finale di questo contributo non tiene conto dei provvedimenti di attuazione dell’art. 119 della Costituzione e di riforma del TU delle autonomie locali che sono ancora in corso di elaborazione.

UFFICIO EDITORIA IRES PIEMONTE

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno

PROGETTO GRAFICO

Clips – Torino

IMPAGINAZIONE

Edit 3000 srl – Torino

INDICE

1.	PREMESSA	1
2.	LA CRESCITA DEL LIVELLO DI GOVERNO <i>MESO</i> E I SUOI EFFETTI SUL SISTEMA DELLE RELAZIONI INTERGOVERNATIVE	5
3.	IL REGIONALISMO ASIMMETRICO E LE RECENTI RICHIESTE DI COMPETENZE AGGIUNTIVE DA PARTE DI ALCUNE REGIONI	9
4.	CRESCITA DEL LIVELLO <i>MESO</i> , REGIONALISMO ASIMMETRICO E ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: L'IMPATTO SUI RAPPORTI FINANZIARI	13
4.1	Centralità della regione nel quadro delle relazioni finanziarie intergovernative	13
4.2	Crescente asimmetria di fatto nella distribuzione delle funzioni	13
4.3	Tensioni tra territorio e funzioni	14
4.4	Regioni come snodo di relazioni tra livelli superiori e inferiori di governo	14
5.	CONCLUSIONI	17

1. PREMESSA

L'aggiornamento della componente "istituzionale" degli scenari di sviluppo del Piemonte apparentemente risulta un'operazione semplice: i problemi individuati nella precedente edizione¹ restano sostanzialmente inalterati, confermando gli scenari "polari" dell'assetto costituzionale a tre punte (Stato, regioni, enti locali) ivi delineati: federalismo policentrico vs. declino delle istituzioni locali (Tav. 1). La bocciatura (2006) della riforma costituzionale approvata nella XIV legislatura non consente, infatti, di considerare chiusa la transizione istituzionale che sta vivendo il nostro paese. Anzi, il problema del consolidamento della riforma costituzionale, approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, lascia aperta la possibilità di aggiustamenti dell'attuale Titolo V e di applicazioni legislative e amministrative che potranno alternativamente fare oscillare il pendolo delle relazioni intergovernative a favore del centro o della periferia. Nei prossimi anni le politiche regionali continueranno quindi ad esser condizionate da: (i) la nuova distribuzione delle funzioni tra Stato, regioni e autonomie locali e l'evoluzione dei meccanismi di coordinamento per la gestione delle competenze "condivise" e per il controllo degli equilibri generali della finanza pubblica e (ii) il nuovo assetto della finanza decentrata in attuazione delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione. Ciò all'interno di uno scenario di federalismo a tre punte (sancito, ricordiamo, dall'uguale dignità costituzionale data ai tre tipi di soggetti), un modello originale nel nostro paese, anche se si possono trovare somiglianze con l'evoluzione in atto all'interno di altri paesi europei. Niente di nuovo dunque? In realtà, vi sono almeno tre elementi di novità – tra di loro strettamente collegati – che vanno segnalati e che potrebbero incidere anche significativamente nell'evoluzione istituzionale della nostra regione:

- **Il primo è rappresentato dalla crescita del ruolo politico istituzionale dei livelli meso di governo, intendendo per questi i livelli intermedi fra lo Stato nazionale e il livello comunale di base.** Si tratta di una sorta di megatrend, già presente in passato e segnalato anche in altri contributi settoriali di questa relazione di scenario, che è stato però all'origine recentemente di alcune iniziative concrete da parte delle regioni, tra le quali il Piemonte, che ne giustificano l'evidenza data in questo contributo. Esso presuppone anche l'esistenza di importanti caratteristiche evolutive delle relazioni intergovernative che influiscono sui problemi del finanziamento. 
- **Il secondo, potenzialmente più rilevante in termini di concreto assetto istituzionale, è quello derivante dalla richiesta esplicita da parte di alcune regioni, compreso il Piemonte, di attuare le previsioni costituzionali di regionalismo asimmetrico, ossia di richiesta di competenze aggiuntive** rispetto a quelle ordinariamente assunte dalle regioni a statuto ordinario. 
- **Il terzo è riconducibile alle iniziative legislative degli ultimi due anni.** Il precedente governo Prodi ha approvato alla fine di agosto 2007 un disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, provvedimento atteso da tempo. Trattandosi di legge delega vi erano contenuti solo i principi, le linee guida e i componenti principali del nuovo modello di finanziamento del sistema delle autonomie. Il disegno di legge è stato approvato dopo una lunga fase di consultazioni con le regioni e gli enti locali che ha però ancora lasciato aperti numerosi nodi insoluti sui quali residuano significativi contrasti tra Stato, regioni ed enti locali. In particolare, il provvedimento non aveva visto l'approvazione da parte delle associazioni degli enti locali. Il 30 luglio 2008 il nuovo governo Berlusconi tramite il ministro Calderoli ha presentato uno schema 

¹ Si veda il secondo rapporto triennale di scenario dell'IRES: *Il processo di decentramento politico in Piemonte*, «Irescenari», 2004/12.

di disegno di legge delega che però non si discosta in misura rilevante dal precedente, anche per scelta esplicita dei suoi estensori. Le regioni hanno a loro volta presentato un articolato. L'approvazione finale di questo disegno di legge², per non parlare dei successivi provvedimenti delegati, risulta comunque un percorso che non potrà essere breve ma che presenta alcuni aspetti innovativi che – se confermati in futuro – risultano strettamente connessi con i due punti precedenti. Nel caso il disegno di legge fosse approvato e poi attuato si potrebbe allora delineare un percorso istituzionale più chiaro rispetto alle alternative configurate nella seconda relazione di scenario per quanto concerne in particolare l'evoluzione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

Certamente, il dibattito politico-istituzionale offre altri elementi di novità, non tali però da mutare le prospettive delineate nella precedente relazione di scenario per quanto concerne i principali ambiti problematici individuati. Con l'avvio della XV legislatura si era infatti riaperto il cantiere dell'attuazione del Titolo V della Costituzione. Nel gennaio 2007 era stato presentato un disegno di legge per il nuovo Codice delle autonomie che mirava al ridisegno delle funzioni degli enti locali. La riforma proposta tendeva a individuare le funzioni fondamentali dei Comuni e a garantire l'esercizio dei servizi essenziali su tutto il territorio secondo modalità di gestione ottimali, anche attraverso un riassetto del sistema di finanziamento locale che sia in grado di incentivare le gestioni associate. In particolare, essa affronta in termini nuovi e più flessibili il problema dei microcomuni e delle aree metropolitane. In parallelo, era stato presentato un disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (disegno di legge Lanzillotta), che risulta complementare al precedente, con l'obiettivo di una liberalizzazione del sistema. Infine, era in discussione anche un disegno di legge di riforma del sistema delle Conferenze Stato-regioni-enti locali, viste come strumento essenziale per il coordinamento delle politiche "multilivello". Il nuovo governo si è impegnato a portare avanti provvedimenti analoghi. L'analisi dei prevedibili impatti di questi provvedimenti non muta però le valutazioni effettuate nella seconda relazione di scenario, in particolare per quello che riguarda le specificità piemontesi rispetto ai rapporti tra Stato e sistema regionale delle autonomie, ai rapporti tra regione ed enti locali per quanto concerne la cooperazione verticale e orizzontale e ai rapporti con le autonomie funzionali, lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale e i processi di privatizzazione. Viceversa, un'analisi delle caratteristiche principali di ciascuno dei tre elementi di novità segnalati consente di introdurre alcune varianti allo scenario precedente.

² Mentre scriviamo (agosto 2008) lo schema non è stato ancora approvato come disegno di legge. Il governo è comunque intenzionato a presentarlo come collegato alla legge finanziaria.

Tavola 1 – Gli scenari “polari” dell’assetto costituzionale a tre punte (Stato, Regioni, Enti Locali) identificati nel 2004 e le novità intervenute*

	FEDERALISMO POLICENTRICO	“DECLINO” ISTITUZIONI LOCALI
Rapporti tra Stato e sistema regionale delle autonomie**	<p>Applicazione piena principi di sussidiarietà verticale.</p> <p>Identificazione chiara delle competenze nelle diverse materie – anche attraverso l’identificazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (regionalismo asimmetrico) – e trasferimenti adeguati di strutture e personale con riduzione del peso dell’amministrazione statale centrale e periferica.</p> <p>Applicazione regole di disciplina fiscale con sanzioni e incentivi condivisi.</p> <p>Adeguatezza cespiti locali entrata con significativa autonomia di gestione.</p> <p>Promozione politiche condivise di governo del territorio con particolare riguardo per le politiche delle città.</p>	<p>Sovrapposizioni di competenze con ridondanza di strutture amministrative.</p> <p>Crescita dell’amministrazione statale periferica.</p> <p>Assenza di capacità amministrativa nei soggetti locali e ineffettività del trasferimento di funzioni.</p> <p>Uso statale di eccessivi vincoli, finanziari e procedurali, per contenere la spesa di tutti gli enti pubblici, che comportano soluzioni inefficienti.</p>
Rapporti tra regioni ed enti locali Cooperazione verticale e orizzontale	<p>Meccanismi di concertazione per funzioni condivise (es.: sanità, scuola, servizi sociali) attraverso il Consiglio regionale delle autonomie e altri strumenti.</p> <p>Metodo di coordinamento aperto: definizione di indirizzi e programmi, monitoraggio prestazioni, valutazioni congiunte.</p> <p>Politica regionale di razionalizzazione delle forme di cooperazione tra enti locali (dimensioni, funzioni).</p> <p>Enfasi sulla rete regionale dei centri urbani.</p> <p>Sviluppo territoriale equilibrato grazie a politiche regionali di riconoscimento dei milieu e delle reti locali.</p>	<p>Approccio gerarchico nell’organizzazione amministrativa.</p> <p>Complicazione processi amministrativo-burocratici, processi decisionali più lunghi.</p> <p>Mancata razionalizzazione forme di cooperazione tra enti locali e loro eterogeneità sul territorio.</p> <p>Divaricazione nello sviluppo tra le diverse aree sub-regionali e conflittualità tra territori.</p> <p>Declino capacità competitiva area metropolitana.</p>
Rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo	<p>Verifica periodica degli squilibri verticali e loro correzione.</p> <p>Criteri oggettivi e certi per i finanziamenti statali.</p> <p>Soluzione condivisa degli squilibri orizzontali: perequazione statale tra territori e perequazione regionale tra enti locali.</p> <p>Equilibrio tra finanziamenti generali perequativi senza vincoli di destinazione e finanziamenti settoriali.</p> <p>Superamento schema “binario” dei rapporti finanziari Stato-regione-enti locali.</p>	<p>Crescita squilibrio verticale strutturale.</p> <p>Crescita squilibri orizzontali.</p> <p>Criteri transitori e non oggettivi dei finanziamenti statali.</p> <p>Assenza di responsabilizzazione fiscale.</p> <p>Crescita debito locale, dissesti finanziari dovuti a “finanza creativa”.</p> <p>Contrattazione con singoli enti, e procedure di ripiano deficit ex post.</p>
Rapporti con le autonomie funzionali, sussidiarietà orizzontale, privatizzazione e mercato	<p>Sviluppo sussidiarietà orizzontale e integrazione pubblico-privato con le autonomie funzionali e gli altri soggetti privati di mercato e non profit.</p> <p>Liberalizzazione dei mercati dei servizi pubblici locali di tipo economico e rafforzamento ruolo di governo da parte degli enti locali.</p> <p>Riduzione delle tariffe dei servizi grazie ai meccanismi di concorrenza nel e per il mercato.</p> <p>Costruzione di un mercato regionale amministrato per i servizi alla persona (con procedure rigorose di accreditamento) e compartecipazione finanziaria utenti in base alla condizione economica.</p> <p>Consolidamento a livello nazionale e internazionale di alcune imprese nel settore dei servizi rete (con integrazione verticali, o di filiera).</p>	<p>Conflittualità pubblico-privato e dispersione risorse.</p> <p>Mantenimento regime affidamenti diretti.</p> <p>Alleanze tra imprese pubbliche di proprietà dei comuni medio-grandi (a fini di controllo dei mercati).</p> <p>Mancata crescita delle imprese dei servizi pubblici a rete.</p> <p>Scarso controllo pubblico dei mercati dei servizi.</p> <p>Segmentazione dei mercati (servizi alla persona, servizi a rete), con “scrematura” segmenti profittevoli da parte di poche imprese e offerta pubblica residuale per gli altri segmenti.</p>

* Gli aspetti rilevanti per quanto concerne lo scenario di federalismo policentrico vengono evidenziati in grassetto. Si introduce anche esplicitamente la possibilità di regionalismo asimmetrico (le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall’art. 116. 3° comma della Costituzione).

** La configurazione del nuovo Senato federale previsto dal disegno di legge costituzionale allora in discussione alla Camera dei Deputati (settembre 2004) veniva considerata cruciale nel delineare l’evoluzione futura. La bocciatura della riforma costituzionale approvata nella scorsa legislatura ripropone il problema.

2. LA CRESCITA DEL LIVELLO DI GOVERNO MESO E I SUOI EFFETTI SUL SISTEMA DELLE RELAZIONI INTERGOVERNATIVE

Nelle relazioni intergovernative il livello *meso* di governo è considerato come il livello intermedio fra lo Stato nazionale e il livello comunale di base. Nell'ultimo quarto di secolo si è assistito a un continuo rafforzamento di questo livello di governo in Europa. Il termine *meso* assume però un significato più generale rispetto al riferimento regionale in senso stretto. Negli Stati unitari tipo Italia, Francia, Spagna e Gran Bretagna il livello *meso* è tipicamente regionale ed è stato creato nei decenni recenti. In Belgio la regionalizzazione è stata il primo passo per la federalizzazione. **Negli ordinamenti federali (Germania e Austria) il livello regionale è riconducibile ai singoli Stati che costituiscono la federazione.** Ancora più recenti sono le esperienze di regionalizzazione nell'Europa dell'Est, segnatamente in Polonia e nella Repubblica Ceca. Vi sono stati anche tentativi non riusciti, come in Portogallo. **In altri paesi unitari (ad esempio, Danimarca, Svezia e Olanda) il processo ha visto invece il potenziamento in senso regionale dei livelli intermedi tradizionali** (come le contee, ecc.) **Vi è quindi tuttora una forte eterogeneità delle strutture politico-amministrative delle regioni in Europa** – non dimentichiamo la presenza in certi casi di altri livelli intermedi di governo, come le province in Italia – nonostante un indubbio processo di uniformizzazione sponsorizzato, di fatto, dall'Unione Europea³. **Ciò rende molto difficile definire il concetto di regione**, salvo non assimilarla alla più grande unità politico-amministrativa all'interno di uno Stato (il terzo livello)⁴. Peraltro, tali unità corrispondono ad articolazioni territoriali sia di tipo NUTS1 che NUTS2 nella nomenclatura statistica europea.

Vi sono numerosi motivi che spiegano la crescita del livello *meso*. Tra questi, rispetto al profilo di analisi del federalismo fiscale, assume grande rilevanza quello funzionale. La crescita della mobilità, delle comunicazioni e delle relazioni economiche e sociali allarga continuamente per numerose funzioni gli spazi delle politiche. Poiché non si possono continuamente cambiare i confini amministrativi e neppure è possibile per i costi politici e amministrativi creare un nuovo livello per ogni funzione, si moltiplicano forme di cooperazione istituzionale e di relazioni di tipo contrattuale. La stipula di accordi e contratti fra governi situati allo stesso e a diverso livello diventa così uno dei *modi operandi* prevalenti nelle relazioni intergovernative per ridurre la crescente tensione tra territorio e funzioni. Ipotesi di aggregazioni tramite fusioni a livello regionale nel nostro paese sembrano ormai da tempo archiviate⁵, pur se previste dalla costituzione (art. 132) e nonostante la nota origine "artificiale" delle regioni, per lasciare spazio a ipotesi più "leggere" come le intese interregionali introdotte nella nuova Costituzione (art. 117, comma 9).

La crescita del livello *meso* non è avvenuta comunque senza problemi.

Il primo di essi deriva dal fatto che il livello *meso* istituzionalmente definito viene continuamente rimesso in discussione per ragioni funzionali dall'emergenza di spazi ultraregionali nazionali e non nazionali che richiedono politiche dimensionate con riferimento ad essi.

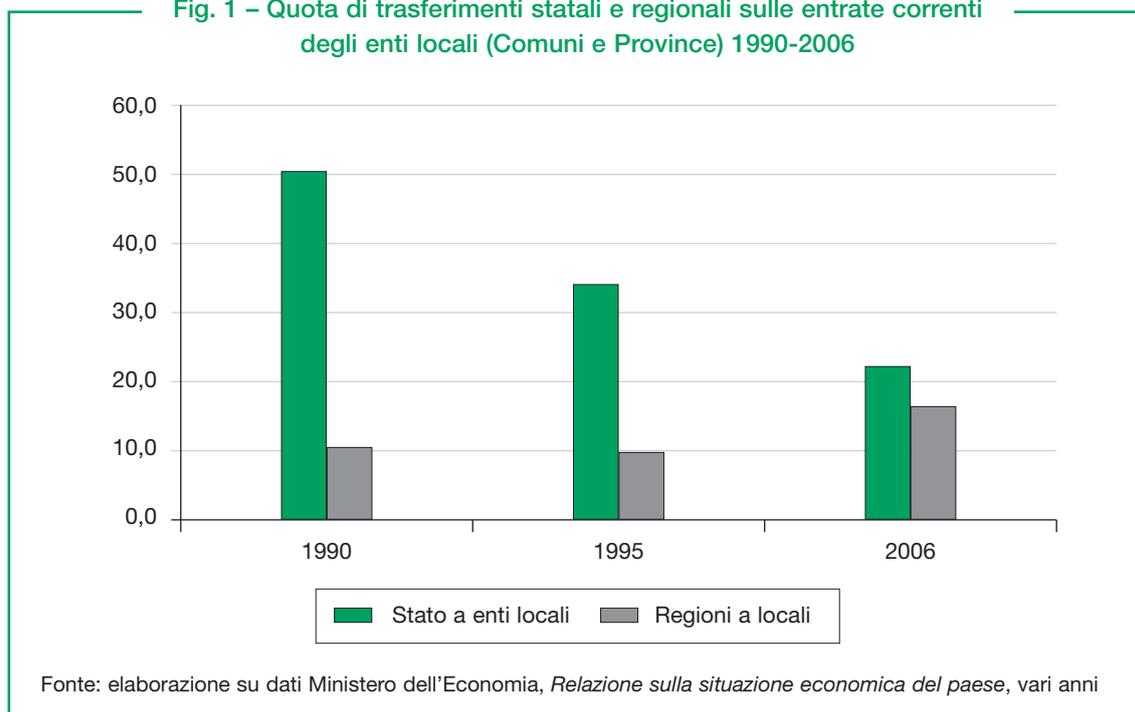
³ Non è dubbio che un fattore relevantissimo della crescita del meso-regionale sia stata la politica regionale della UE a partire dalla riforma dei fondi strutturali del 1988.

⁴ L'Assemblea delle Regioni europee (ARE) la definisce come "l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo stato, dotata di una rappresentanza politica".

⁵ L'ultima proposta di riduzione delle regioni da 20 a 12 sulla base di criteri economico-funzionali è stata fatta dalla Fondazione Agnelli e risale al 1992. Cfr: Fondazione Agnelli, *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Contributi di Ricerca, Torino, 2003.

Un primo caso è riferibile a regioni appartenenti a differenti paesi membri della UE, ma territorialmente contigue. Ne sono esempi la regolazione dei traffici frontalieri e/o la creazione di infrastrutture transfrontaliere. Il quadro giuridico di riferimento è in parte da creare; per questo la realizzazione delle politiche richiede azioni di cooperazione orizzontale fra le regioni transfrontaliere con l'intervento dei loro Stati di appartenenza e in misura crescente della UE⁶. La cooperazione transfrontaliera è stata comunque sancita giuridicamente con un regolamento che prevede lo strumento del GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale), che consente di sviluppare politiche comuni in numerosi settori attraverso la costituzione di entità di cooperazione territoriale dotate di personalità giuridica di diritto comunitario⁷, con la partecipazione degli Stati a fianco delle autorità locali e regionali. Gli spazi ultra-regionali possono però determinarsi anche senza contiguità territoriale. Sono numerosi gli accordi di questo tipo tra regioni europee⁸. In prospettiva, queste iniziative potrebbero svilupparsi su fronti anche più concreti legati all'erogazione di servizi: non è difficile immaginare che la Regione Piemonte possa fondere alcuni suoi servizi, sanitari, ad esempio, con la regione Rhône Alpes o Aquitania, o perlomeno avviare una collaborazione strettissima per cui i suoi cittadini si possono far curare nell'una o nell'altra regione, al di là del regime degli accordi di copertura all'estero del servizio sanitario nazionale. L'introduzione nella nuova Costituzione del nostro paese di un esplicito riferimento (art. 117, comma 9) alla possibilità per le regioni di concludere accordi con altri Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato rappresenta una presa d'atto di queste tendenze.

Fig. 1 – Quota di trasferimenti statali e regionali sulle entrate correnti degli enti locali (Comuni e Province) 1990-2006



⁶ Il riferimento è al programma INTERREG che dal 1988 è dedicato a progetti di cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale. Inoltre, vanno ricordate le Euroregioni, associazioni di cooperazione transfrontaliera. Ovviamente, sono possibili anche rapporti con regioni extra UE, come ad esempio i cantoni svizzeri.

⁷ Il regolamento in questione, n. 1082/2006, non è stato però ancora recepito a livello normativo nel nostro paese (dicembre 2007). Il GECT è stato individuato come strumento attuativo della cooperazione nello spazio Alpi Mediterraneo tra la Regione Piemonte, la Regione Liguria, la Regione Valle d'Aosta, la Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur e la Regione Rhône-Alpes.

⁸ Tra i casi che si possono citare ricordiamo la Comunità dei Quattro motori per l'Europa costituita nel 1988 dalla Lombardia, la Catalogna, il Baden-Württemberg, e il Rhône-Alpes. Essa ha per finalità la cooperazione tecnologica, il coordinamento dei trasporti e delle telecomunicazioni, negli scambi nel settore della cultura e della ricerca.

2. LA CRESCITA DEL LIVELLO DI GOVERNO MESO E I SUOI EFFETTI SUL SISTEMA DELLE RELAZIONI

Un secondo caso è l'emergenza di spazi ultra-regionali all'interno dello stesso Stato membro, anche in questo caso con e senza contiguità territoriale. Un esempio è il rafforzamento della rete viaria transpadana. Azioni congiunte fra le regioni contigue, che si sostituiscono o integrano l'intervento statale, sono indispensabili per realizzare queste politiche. Nuovamente, accordi e contratti costituiscono il modo d'essere prevalente⁹. Ma si possono verificare anche forme di cooperazione tra soggetti locali non contigui, sia a livello orizzontale (stessi livelli di governo) che verticale (diversi livelli di governo).

Un secondo problema è che la crescita avviene in un contesto di rafforzamento anche dei livelli di governo locale di base, in particolare dei grandi comuni che hanno capacità finanziarie non dissimili da quelle delle regioni (soprattutto se si elimina la sanità), e nei confronti dei quali i sistemi non federali hanno ridotte capacità di governo.



Tab. 1 – Percentuale dei trasferimenti statali e regionali totali (correnti e in conto capitale) alle Province sul totale entrate*

	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	ITALIA
<i>1996</i>				
Statali	54,77	51,61	54,01	55,47
Regionali	3,53	6,08	9,21	15,80
<i>2005</i>				
Statali	6,85	2,07	7,25	10,71
Regionali	38,03	27,73	28,21	34,49

* Totale delle entrate dei primi quattro titoli di bilancio al netto delle riscossioni dei crediti.
Fonte: Ministero dell'Economia e ISAE

Tab. 2 – Percentuale dei trasferimenti statali e regionali totali (correnti e in conto capitale) ai Comuni sul totale entrate*

	PIEMONTE	LOMBARDIA	VENETO	ITALIA
<i>1996</i>				
Statali	30,57	25,95	27,85	33,54
Regionali	3,71	2,68	2,83	7,85
<i>2005</i>				
Statali	20,09	15,97	13,31	23,54
Regionali	10,82	6,40	8,4	14,92

* Totale delle entrate dei primi quattro titoli di bilancio al netto delle riscossioni dei crediti. Nei trasferimenti statali è inclusa la compartecipazione comunale all'IRPEF che per le sue modalità di calcolo era assimilabile a un trasferimento.
Fonte: Ministero dell'Economia e ISAE

⁹ L'esempio più recente riferito alla nostra regione (maggio 2007) è l'ipotesi di collaborazione nella prospettiva di una maggiore integrazione istituzionale (preludio di una possibile fusione nel medio lungo periodo) tra Piemonte e Liguria, motivata dalle crescenti interdipendenze economico-territoriali e logistiche tra le due regioni. Esso ha dato luogo a cinque protocolli di intesa per azioni integrate su sanità, formazione professionale, adozioni internazionali, ricerca nelle biotecnologie e, in campo sanitario, promozione delle eccellenze agroalimentari. Un'analoga iniziativa è stata successivamente sviluppata con la Regione Valle d'Aosta alla fine di ottobre 2007 con accordi in merito alle attività di lotta agli incendi boschivi, ferrovie regionali, sanità (trapianti) e adozioni internazionali.

Per integrare la capacità regionale diventano più necessari e intensi i rapporti finanziari fra le regioni e gli enti locali. Ne è riprova l'aumento dell'importanza dei trasferimenti regionali agli enti locali legati alla ripartizione delle funzioni amministrative tra i due soggetti. Mentre nel 1990 il peso dei trasferimenti statali sulle entrate correnti degli enti locali era cinque volte superiore a quello regionale nel 2006 i due flussi erano pressoché uguali (Fig. 1). Un'analisi più approfondita a livello regionale (Tabb. 1 e 2), svolta considerando separatamente tutte le entrate dei comuni e delle province al netto di quelle da indebitamento e per riscossione dei crediti, consente di evidenziare la dinamica piemontese. Nel 2005 il peso dei trasferimenti regionali alle province sul totale delle entrate di tali enti era salito al 38% (rispetto al 3% del 1996), un valore nettamente superiore a quello della Lombardia e del Veneto (pari a circa il 27%) e anche a quello medio italiano (34%). In parallelo il peso dei trasferimenti statali alle province in Piemonte era sceso dal 55% al 7%.

Anche per i comuni si assiste a un andamento analogo, anche se molto meno accentuato, con il peso dei trasferimenti regionali che cresce in Piemonte dal 4% circa al 9% delle entrate, a fronte di una diminuzione dei trasferimenti statali dal 30% al 20%. In tutte le regioni il peso dei trasferimenti regionali agli enti locali cresce portando il valore medio nazionale dall'8% al 15%. Oltre alle regioni a statuto speciale, per i noti motivi istituzionali (posseggono le competenze in materia di finanza locale), sono le regioni più piccole a presentare i valori più elevati. Ciò sta a significare che anche in questo caso si possono maggiormente sviluppare forme contrattuali tra regioni ed enti locali per la definizione e la implementazione delle politiche, anche se, come vedremo, ciò potrebbe avvenire in forma differenziata a seconda dell'ampiezza demografica degli enti.



Un terzo problema, che è in realtà soprattutto una caratteristica, **è il peso crescente dell'asimmetria nella distribuzione delle funzioni tra Stato e regioni**. In effetti, la previsione costituzionale (art. 116, comma 3) della possibilità del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni rispecchia una situazione che già presenta una articolazione differenziata di funzioni. Le regioni hanno – nel contesto politico/istituzionale attuale ove i ritagli delle materie tra livelli di governo tendono a sfumare – elevata discrezionalità di azione con forte impatto sulla spesa. In altre parole, le regioni tendono a svolgere funzioni non esplicitamente attribuite ad esse (si pensi alla cooperazione per lo sviluppo), ma che i loro governi ritengono necessario svolgere in risposta a domande che provengono dai loro amministrati. A parità di funzioni formalmente assegnate, la composizione settoriale della spesa effettiva può così essere significativamente diversa a seconda delle scelte politiche delle regioni. Le possibilità di asimmetria inserite nel testo costituzionale, esaminate nel punto successivo, per le regioni a statuto ordinario sanciscono un ulteriore, rilevante, riconoscimento di questo fenomeno in parte spontaneo.

In conclusione, alla dimensione territoriale intermedia si aggiunge, quando ci si riferisce al concetto di livello *meso*, l'emergenza di proiezioni oltre questa sfera che vanno, sempre in Europa, verso l'alto, in direzione delle istituzioni comunitarie e verso il basso, in direzione degli enti locali. L'Italia si colloca in questo percorso di sviluppo del *meso*. Non solo per la trasformazione in Stato regionale/federale con la riforma del 2001, ma anche per la parallela crescita di altre amministrazioni funzionali (ATO, per i servizi a rete, ecc.) in parallelo a un significativo rafforzamento delle province a seguito del ciclo delle riforme Bassanini. Si tratta di una questione particolarmente rilevante per la nostra regione caratterizzata dalla nota dispersione comunale e che ha visto negli ultimi anni la crescita di quello che potremmo definire come il *meso* di secondo livello o subregionale, sia autonomamente sia su promozione dei livelli superiori. In altre parole, il livello *meso* è diventato ancora più denso e complesso introducendo una serie di vincoli, ma anche di opportunità, per le politiche regionali.

3. IL REGIONALISMO ASIMMETRICO E LE RECENTI RICHIESTE DI COMPETENZE AGGIUNTIVE DA PARTE DI ALCUNE REGIONI

La conferma della riforma costituzionale del 2001 ha lasciato aperta la possibilità per le regioni a statuto ordinario di un decentramento asimmetrico o differenziato. Ciò rientra di fatto nelle nuove potestà normative, amministrative e finanziarie delle regioni per quanto concerne le funzioni residuali (esclusive) e, soprattutto, per quanto concerne le possibilità di sviluppare condizioni ulteriori di autonomia in base al disposto dell'art. 116, comma 3 della Costituzione. Conseguentemente **la possibilità di una variante dello scenario del federalismo a tre punte basata su un modello asimmetrico di distribuzione delle competenze**, che era stata considerata poco probabile nella passata edizione dello scenario, **è riemersa concretamente**. Non casualmente, in questa legislatura regionale sono state le tre regioni “forti” del Nord ad attivarsi¹⁰: Lombardia, Piemonte e Veneto, che hanno individuato una serie di materie aggiuntive descritte nella tavola 2. L'attuazione delle previsioni costituzionali richiede l'iniziativa regionale, d'intesa con gli enti locali, che deve tradursi in una proposta legislativa recepita con una intesa dal governo e approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I percorsi scelti dalle tre regioni sono stati diversi sia per quanto concerne le materie richieste che i meccanismi procedurali seguiti. In Piemonte le nuove competenze richieste coinvolgono le materie dei beni culturali, delle infrastrutture, dell'università e delle ricerca scientifica, l'ambiente, la sanità e la previdenza. La logica sottostante è quella di consentire alla regione di svolgere effettivamente un ruolo strategico nelle materie considerate che coinvolgono interventi di grande rilevanza tra quelli segnalati nei documenti regionali di programmazione (infrastrutture viarie e ferroviarie, politiche culturali e della ricerca) al fine della valorizzazione delle diverse parti del territorio regionale. Nell'individuazione delle materie la Regione Piemonte si è basata su tre criteri principali¹¹:

- la funzionalità delle materie rispetto alle necessità connesse alle scelte strategiche di sviluppo economico e territoriale portate avanti dalla regione (in particolare, politica culturale, dei trasporti e della ricerca) e, in genere, alle specificità dei propri territori in termini di “domanda di politiche pubbliche”;
- la scelta di materie all'interno delle quali la regione ha già svolto esperienze innovative che consentono una migliore efficienza rispetto alle produzioni accentrate;
- il raggiungimento di un assetto completo di competenze in certe materie al fine di ridurre le ridondanze con lo Stato e di migliorare l'efficienza con la quale sono forniti i servizi e svolta l'attività regolativa.

Inoltre – e in questo i problemi connessi al livello *meso* sono immediatamente evidenti – la giustificazione dell'asimmetria è ricondotta al fatto che il Piemonte risulta regione confinante con uno Stato comunitario, uno extracomunitario e una regione a statuto speciale. La rilevanza delle relazioni transfrontaliere e le peculiarità dei territori montani sono ulteriori motivazioni a sostegno della richiesta.

¹⁰ Questo procedimento nella scorsa legislatura era stato attivato senza successo solo dalla Regione Toscana in materia di beni culturali.

¹¹ Si veda Regione Piemonte, *Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116 c. 3 della Costituzione*, dattil. (bozza), 2006 e la delibera approvata dal Consiglio Regionale del Piemonte il 29 luglio 2008 per richiedere l'autonomia differenziata in materia di beni culturali, infrastrutture, ricerca, ambiente, sanità e previdenza.



Infine, l'assunto implicito di tutte queste motivazioni (comuni, in linea di massima, nelle richieste delle tre regioni) è quello che queste trasformazioni istituzionali garantirebbero comunque delle esternalità positive in favore di tutto il paese consentendo a queste regioni di togliere i "laccioli" istituzionali in cui esse sono costrette.

Per quanto concerne le competenze richieste la logica ispiratrice è in buona parte riconducibile ai problemi del *meso* ultraregionale e sub-regionale. **Nel campo delle infrastrutture la regione richiede la definizione di un suo ruolo specifico nella definizione delle scelte relative alle infrastrutture ferroviarie, degli aeroporti, dei porti e della rete autostradale e stradale da considerare di interesse nazionale.** Le incertezze applicative della legge obiettivo, non definitivamente risolte dalla Corte Costituzionale, hanno portato quindi la regione a individuare un suo più preciso ruolo in termini di partecipazione ai processi decisionali e di monitoraggio delle fasi attuative. Da un punto di vista economico ciò viene anche motivato sulla base dei vantaggi informativi dell'ente regionale dovuti alla sua maggiore conoscenza delle realtà locali (in linea con la teoria politica ed economica del decentramento). In realtà queste politiche infrastrutturali comportano un interesse ultraregionale (si pensi al corridoio 5) più che nazionale e quindi dovrebbero richiedere anche un'azione coordinata tra più regioni. Più riconducibili alla gestione di competenze concorrenti a livello regionale risulta invece la richiesta del trasferimento delle competenze in materia di infrastrutture ferroviarie di interesse regionale, definite anche come ferrovie secondarie, finalizzata a un miglioramento e alla razionalizzazione della rete anche attraverso investimenti diretti (anche se con un rilievo *meso*: si pensi ai collegamenti ferroviari regionali e locali a cavallo tra Piemonte, Lombardia e Liguria).

Nel campo dei beni culturali la regione richiede esplicitamente un trasferimento delle competenze in materia di valorizzazione dei beni culturali anche per quelli di proprietà statale.

Nel campo dell'Università e ricerca la richiesta della Regione è rivolta a garantire un ruolo maggiore nella definizione di percorsi formativi del sistema universitario regionale, la possibilità di effettuare interventi finalizzati al sostegno dell'alta formazione e della ricerca e allo sviluppo degli insediamenti universitari. Inoltre – e forse questo è l'aspetto più controverso – la Regione richiede la gestione del finanziamento ordinario delle Università con il trasferimento da parte dello Stato delle risorse a ciò dedicate. Si tratta di una modifica dei rapporti Stato (Ministero)-Università che potrebbe innescare problemi simili a quelli che si incontrano ogni volta che si propone la gestione dei trasferimenti statali agli enti locali da parte delle regioni.

In particolare, le richieste in merito alla ricerca scientifica si muovono in un ambito prevalentemente di razionalizzazione di iniziative già in atto in accordo con le università piemontesi nell'ambito delle competenze già esercitate¹².

Infine la Regione richiede competenze piene in merito all'organizzazione sanitaria e la possibilità di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale per quanto concerne gli interventi relativi alle non autosufficienze.

Le varie proposte regionali lasciano però aperta la questione del finanziamento delle funzioni aggiuntive. In effetti l'applicazione dell'art. 116, comma 3, introduce una forma ulteriore di specialità che richiederà strumentazioni finanziarie adeguate. In parte questo problema viene affrontato nel punto successivo, relativo al disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

È bene però premettere alcune considerazioni di carattere generale. L'asimmetria nella distribuzione delle competenze può richiedere infatti una asimmetria anche nelle modalità di finanziamento. Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, occorre però che il finanziamento risulti coerente con le disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, ossia che esso venga basato su un mix di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale e trasferimenti

¹² Nella discussione all'interno dell'VIII Commissione del Consiglio Regionale piemontese erano emerse ulteriori proposte. In particolare, si richiede anche un ampliamento delle competenze in materia di bonifiche di interesse nazionale e di tutela dell'ambiente per gli impianti a ciclo nucleare, rifiuti e energia.

3. IL REGIONALISMO ASIMMETRICO E LE RECENTI RICHIESTE DI COMPETENZE AGGIUNTIVE

Tavola 2 – Competenze asimmetriche richieste e meccanismi procedurali seguiti dalle tre Regioni a Statuto ordinario del Nord

REGIONI	COMPETENZE AGGIUNTIVE RICHIESTE (ART. 116, 3° COMMA COSTITUZIONE)	MECCANISMI	STATO DELL'INIZIATIVA	OSSERVAZIONI
Piemonte	Beni paesaggistici e culturali; ambiente; infrastrutture viarie, ferroviarie e aeroporti; università e ricerca; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienza; organizzazione sanitaria.	Proposta della Giunta Regionale al Governo da fare recepire in un disegno di legge previa intesa tra i due esecutivi.	Delibera del Consiglio Regionale che ha approvato una proposta della Giunta Regionale.	Un aspetto rilevante è relativo ai beni culturali con la proposta di attribuire alla Regione la politica di valorizzazione di tutti i beni culturali da integrare con le altre politiche regionali.
Lombardia	Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela dei beni culturali; Organizzazione della giustizia di pace; Organizzazione sanitaria; Ordinamento della comunicazione, protezione civile; Previdenza complementare e integrativa, banche regionali; Cooperazione transfrontaliera; Infrastrutture.	Definizione di un'intesa tra Stato e regione da tradurre in una legge.	Proposta inviata al Governo e insediamento di un gruppo di lavoro misto Governo Regione Lombardia.	In diversi casi l'iniziativa è volta a un accertamento condiviso delle rispettive competenze.
Veneto	Trasformazione del Veneto in Regione a Statuto speciale (progetto di legge statale avanzato dal consiglio regionale). Competenze aggiuntive richieste in base all'art. 116 3° comma Cost.: rapporti internazionali della regione; tutela della salute; istruzione; ricerca; polizia locale; beni culturali; giustizia di pace.	Si prevede la definizione di una lista di materie in un progetto di legge nazionale di iniziativa del Consiglio Regionale. Esso istituisce un comitato paritetico con 12 membri nominati dal Consiglio Regionale e da Camera e Senato che dovrà dare un parere vincolante sui trasferimenti. Non si prevede quindi il meccanismo dell'intesa.	Progetto di legge per la trasformazione del Veneto in Regione a Statuto speciale. Proposta di legge statale del Consiglio Regionale.	La proposta del Veneto di avere il riconoscimento di Regione a Statuto speciale va ricondotta anche al problema che si è originato a seguito della richiesta di numerosi comuni della regione di essere attribuiti alla Provincia di Trento o di Bolzano. Un problema simile, anche se di minore entità, si è proposto anche in Piemonte rispetto alla Valle d'Aosta.

Fonti: documentazione amministrativa regionale (al gennaio 2008; per il Piemonte agosto 2008)

perequativi. Ciò significa che non sono ipotizzabili trasferimenti settoriali alle regioni che hanno richiesto competenze aggiuntive, e che quindi il finanziamento sia prevalentemente riconducibile o ai tributi propri o alle compartecipazioni. Ciò pone delicati problemi di compatibilità con il meccanismo che dovrà essere definito per il finanziamento delle funzioni “ordinarie” tanto che si potrebbe sostenere l’esigenza di avviare il percorso della differenziazione solo una volta che si sia definita l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione (vedi *infra*).

Con riferimento al Piemonte non è semplice effettuare una stima delle risorse necessarie per lo svolgimento delle competenze aggiuntive. È presumibile che le risorse finanziarie aggiuntive di maggiore entità siano quelle relative al finanziamento ordinario delle università¹³, in quanto le altre competenze richieste sono in gran parte di natura regolatoria. La questione finanziaria pare comunque gravemente sottovalutata.

¹³ Le allocazioni del Fondo per il finanziamento ordinario delle università piemontesi per il 2006 risultavano pari a 244 milioni per l’Università di Torino, 106 milioni per il Politecnico di Torino e 43 milioni per l’Università del Piemonte Orientale, per un totale 393 milioni di euro.

4. CRESCITA DEL LIVELLO MESO, REGIONALISMO ASIMMETRICO E ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE: L'IMPATTO SUI RAPPORTI FINANZIARI

Le riflessioni appena svolte presentano almeno quattro significative implicazioni per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e, in generale, per il sistema di federalismo fiscale proponibile per il nostro paese. È bene quindi richiamarle per poi vedere in che misura risultino coerenti con le soluzioni prospettate sul piano finanziario delle relazioni intergovernative nel disegno di legge “Delega al governo in materia di federalismo fiscale” presentato dal governo al Parlamento nel settembre 2007¹⁴ (disegno di legge Padoa Schioppa).

Non è invece ancora possibile confrontarli con le soluzioni adottate nel disegno di legge per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione dell'attuale governo perché mentre scriviamo non esiste ancora una versione ufficiale definitiva. L'impianto delle versioni sinora presentate non si discosta però sostanzialmente dal precedente.

4.1 CENTRALITÀ DELLA REGIONE NEL QUADRO DELLE RELAZIONI FINANZIARIE INTERGOVERNATIVE

Le regioni hanno funzioni di spesa molto rilevanti, destinate ad accrescersi con l'attuazione della riforma costituzionale. Devono quindi disporre di un sistema di finanziamento che ne garantisca la non dipendenza dalle politiche del governo centrale. In sostanza, le regioni abbisognano di un sistema che permetta la pianificazione finanziaria nel breve medio periodo. Di questo sistema devono essere componenti essenziali:

- tributi propri;
- partecipazioni reali e non puramente nominali a tributi nazionali a vasta base imponibile.

I tributi propri garantiscono la possibilità di manovrare il volume di entrate in relazione al volume di spesa voluto. Le partecipazioni a tributi a vasta base permettono di prevedere con sufficiente sicurezza il volume di entrate disponibili. Esse dovrebbero essere, almeno in parte, reali e non puramente nominali, ossia attribuite territorialmente ma poi ridistribuite dal centro sulla base di parametri perequativi.

4.2 CRESCENTE ASIMMETRIA DI FATTO NELLA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI

Dal punto di vista del finanziamento l'asimmetria – di fatto e/o legale – comporta due conseguenze principali. La prima è la possibilità per le regioni che assumono autonomamente più responsabilità politiche e di spesa di chiedere ai loro cittadini di pagarne il costo. In sostanza, le regioni

¹⁴ Camera dei Deputati, atto n. 3100, 29 settembre 2007.

necessitano di leve fiscali autonome, che assicurino la possibilità di adeguare singolarmente la disponibilità di entrate a decisioni di incremento di spesa. A maggiore ragione questo aspetto deve essere tenuto in considerazione nel caso di competenze aggiuntive sulla base dell'art. 116 comma 3 della Costituzione.

4.3 TENSIONI TRA TERRITORIO E FUNZIONI

Questo fenomeno che sta alla base della crescita di livelli meso può trovare alcune risposte all'interno del comma 5 dell'art. 119. L'interpretazione di questa tipologia di finanziamento può ricondurla ai sistemi di programmazione negoziata, a partire dal modello delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di programma quadro. Secondo alcune interpretazioni questa tipologia di finanziamento potrebbe riaprire la strada ai finanziamenti settoriali che hanno caratterizzato la finanza regionale italiana sino alla fine dello scorso secolo. Il ruolo della regione come soggetto capace di ridurre tali tensioni può poi svilupparsi sia attraverso lo sviluppo di intese con altre regioni (comma 8 dell'art. 117 della Costituzione) sia, indirettamente, attraverso la sua opera di razionalizzazione amministrativa all'interno dei suoi confini rispetto agli enti di livello inferiore.

4.4 REGIONI COME SNODO DI RELAZIONI TRA LIVELLI SUPERIORI E INFERIORI DI GOVERNO

Se tutto questo è vero, il ruolo delle regioni, e in genere del livello *meso*, può forse essere identificato meglio in maniera "trasversale", al di là, cioè, dell'attribuzione delle specifiche competenze legislative e amministrative nelle varie materie e senza che ciò possa essere stabilito in precise norme giuridiche. Si tratta di un ruolo difficilmente codificabile in un articolo della Costituzione, in una legge o in un provvedimento amministrativo, ma che si ricollega idealmente alla equi-ordinazione tra regioni, province e comuni prevista dall'art. 114 della Costituzione. In questo contesto resta difficile non immaginare la partecipazione delle regioni alla perequazione finanziaria dei comuni e delle province. D'altro lato, la rilevanza politica dei grandi comuni metropolitani suggerisce di utilizzare uno schema in parte gerarchico e in parte binario, già richiamato nella precedente edizione del rapporto di scenario. I trasferimenti perequativi ai comuni piccoli e medi potrebbe essere gestito dalle regioni, mentre in capo allo Stato dovrebbe essere mantenuta la competenza per i trasferimenti in favore dei grandi comuni metropolitani come strumento anche per le politiche urbane nazionali.

In questo contesto, le disposizioni contenute nel disegno di legge risultano solo parzialmente coerenti con queste prospettive. Richiamiamo solo schematicamente alcuni punti collegati ai nodi da noi individuati, dato che va al di là dello scopo di questo contributo svolgere un'analisi approfondita del disegno di legge in questione:

- **Centralità della regione nel quadro delle relazioni finanziarie intergovernative**

La proposta legislativa riconosce autonomia tributaria alle regioni, basandola sui tributi propri e sulle compartecipazioni ai tributi erariali. Il nuovo sistema di federalismo fiscale previsto dal disegno di legge appare però ancora improntato a una certa qual provvisorietà, per effetto della definizione annuale dei parametri di compartecipazione, non assicurando alle regioni fonti stabili e autonome di entrata. Si fa un riferimento generale alle imposte proprie ma con un affidamento fondamentale a compartecipazioni non definite dalla legge e quindi più "figurative" che reali. In effetti, il nuovo sistema è basato su un processo di contrattazione annuale, e non plu-

4. CRESCITA DEL LIVELLO MESO, REGIONALISMO ASIMMETRICO E ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

riennale, che si prospetta defatigante, non suscettibile di introdurre un vincolo di bilancio rigido e quindi non in grado di dare soluzione all'annoso problema dell'equilibrio finanziario del settore pubblico.

- **Crescente asimmetria di fatto nella distribuzione delle funzioni**

Nella versione finale del disegno di legge viene previsto esplicitamente un meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive attraverso tributi propri e/o compartecipazioni, fatta salva l'esigenza di perequazione verso i territori con minore capacità fiscale. La previsione è molto generica e rinvia di fatto ai provvedimenti delegati la necessità di affrontare le problematiche analizzate nel paragrafo precedente. Resta però difficile pensare a trasferimenti di funzioni aggiuntive prima che sia definito il sistema generale di federalismo fiscale

- **Tensioni tra territorio e funzioni**

Da un punto di vista finanziario questo problema può essere affrontato con i contributi speciali, a carattere aggiuntivo, e in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, quali i finanziamenti dell'Unione Europea, i cofinanziamenti nazionali (dei primi) e i contributi finalizzati agli obiettivi riconducibili al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione. È bene richiamarli uno per uno in quanto questa modalità di finanziamento si presta a diverse interpretazioni:

- “Per promuovere lo sviluppo economico”: rientrano in questo ambito tutti gli interventi legati a situazioni di ritardo delle economie regionali (si pensi alle infrastrutture nel Sud), ma non si può escludere interventi a favorire lo sviluppo di attività di eccellenza in aree già sviluppate considerato che nel nuovo testo costituzionale non vi è più un esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle Isole (alcuni interventi come quelli legati all'evento olimpico in Piemonte o alle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia potrebbero esservi inclusi). Ugualmente, programmi nazionali di particolare rilievo potrebbero essere implementati attraverso le regioni.
- “Per promuovere la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona”: rientrano in questo ambito i finanziamenti finalizzati a far fronte a particolari situazioni di svantaggio per le quali le modalità di finanziamento ordinario non consentono il raggiungimento degli standard minimi previsti.
- “Per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”: si tratta di una giustificazione legata alla straordinarietà dell'intervento. Esso non può essere considerato continuativo nel tempo, anche se questa prerogativa può essere ritenuta valida anche nei casi precedenti, a meno che non lo si riconduca alla possibilità per le Regioni di svolgere funzioni aggiuntive rispetto a quelle previste dall'art. 117 (vedi *supra* sul regionalismo asimmetrico). Da un punto di vista economico si tratta di spese collegate alla fornitura di beni e servizi che possono essere caratterizzati da un forte contenuto di esternalità positive, o legati a esigenze redistributive e/o di merito che rendono di interesse nazionale le attività regionali. Probabilmente i finanziamenti che attualmente più si avvicinano allo spirito di questo comma dell'art. 119 sono quelli connessi al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

- **Regioni come snodo di relazioni tra livelli superiori e inferiori di governo**

I contenuti della proposta di legge sono molto innovativi a questo proposito. Viene per la prima volta sancito un possibile ruolo di intervento perequativo delle regioni per quello che concerne la finanza comunale relativamente alle funzioni fondamentali dei comuni di minore ampiezza demografica e comunque con l'esclusione delle città metropolitane. In secondo luogo viene prevista la possibilità di una “regionalizzazione” del patto interno di stabilità. Le regioni, infatti, sulla base di accordi sanciti in sede di conferenza unificata, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale in relazione alle diver-

sità delle situazioni finanziarie presenti al loro interno. In questo caso la regionalizzazione è riferita a tutti gli enti locali (comprese le province) e non solo ai comuni di minore dimensione demografica. Il disegno di legge tiene conto anche della esigenza di offrire qualche forma di garanzia procedurale agli enti locali nei confronti delle regioni (in aggiunta a quella prevista con gli accordi nella conferenza unificata). In tutti e due i casi è infatti prevista una intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, rafforzando quindi il suo ruolo consultivo previsto dalla Costituzione.

5. CONCLUSIONI

Le trasformazioni nei rapporti fra governi di livello intermedio e il territorio e fra i diversi livelli di governo, che abbiamo associato con il termine “emergenza del *meso*”, introducono elementi nuovi negli scenari istituzionali delineati in precedenza in gran parte riconducibili all’applicazione del principio di differenziazione (introdotto dal nuovo art. 118 della Costituzione) per quanto concerne il funzionamento del sistema autonomistico. Lo scenario positivo di federalismo policentrico, nei confronti di una perdurante possibilità di scenario “declinistico” delle istituzioni locali, va quindi qualificato introducendo tali elementi di novità. Essi consentono di evidenziare alcuni nodi, la soluzione dei quali potrebbe facilitare il percorso legato allo scenario positivo. Queste trasformazioni richiedono infatti flessibilità, asimmetria, strumenti efficaci di coordinamento intergovernativo, maggiore affidamento sull’autonomia di entrata e rendono difficile la perequazione. **Ancora oggi non è quindi possibile delineare uno scenario definito del sistema di federalismo fiscale che si verrà a determinare nel nostro paese nei prossimi anni. Certamente, però, queste tendenze aprono almeno due spazi di iniziativa politica e amministrativa da parte delle regioni** che potrebbero facilitare il percorso della riforma all’interno dello scenario di federalismo policentrico.

In primo luogo, la richiesta di competenze aggiuntive. Nel caso piemontese le richieste nel campo delle politiche infrastrutturali dei trasporti, delle ricerche culturali, ambientali, sanitarie e nella previdenza si collegano alla necessità di disporre di strumenti aggiuntivi di governo all’interno delle politiche di sviluppo delineate nel quadro strategico regionale. Si tratta di una novità rilevante rispetto alla seconda edizione dello scenario. Si tratta anche di una novità con conseguenze istituzionali che probabilmente non sono ancora state valutate pienamente: si pensi al problema della rappresentanza regionale in un possibile nuovo parlamento nazionale di tipo federale con una seconda Camera espressione delle regioni e delle autonomie locali, che potrà legiferare su materie sulle quali le competenze delle singole regioni sono diverse. Ad esempio, riallacciandosi alla proposta commentata in precedenza, un parlamentare piemontese potrebbe legiferare in merito alla gestione e valorizzazione dei beni culturali in Calabria mentre un parlamentare calabrese non potrebbe farlo per i beni presenti in Piemonte. Ugualmente, si pensi al problema degli eventuali interventi sostitutivi dello Stato nel caso di mancato svolgimento delle funzioni differenziate da parte delle regioni, per non parlare dei già richiamati nodi del finanziamento.

In secondo luogo, le politiche regionali verso gli enti locali. La proposta governativa per la prima volta riconosce un ruolo regionale nei confronti degli enti locali medio-piccoli sia per quanto concerne la ripartizione dei trasferimenti agli enti locali di minore dimensione demografica che la gestione del Patto di stabilità interno. È probabile che le nuove proposte del governo in carica tutelano ancora di più gli enti locali rispetto alle regioni. Per quanto concerne i comuni più grandi, probabilmente Torino, si andrebbe verso quel modello che nella seconda edizione dello scenario avevamo definito binario, ovvero basato su un rapporto diretto Stato-comuni. È evidente che la probabilità di sviluppo di un modello innovativo di relazioni regioni-enti locali è direttamente collegata con la capacità della regione di dotarsi di strumenti di gestione di queste competenze e di garantirsi la condivisione degli enti locali, riempiendo di contenuti sostanziali l’attività degli strumenti di concertazione come il Consiglio delle Autonomie locali. Si tratta di un’occasione da non perdere per evitare che queste strutture rimangano delle mere arene politiche di discussione generale. Nella tavola 1 (p. 3) sono indicati gli aspetti rilevanti collegati a questa evoluzione istituzionale all’interno degli scenari delineati nella precedente edizione.

Certo, non tutti gli aspetti evidenziati risultavano completamente risolti nell’ultima proposta governativa – disegno di legge delega del 2007 – in materia di finanza regionale, che pure presenta alcu-





ni rilevanti aspetti innovativi. In particolare risultano ancora carenti i meccanismi previsti per garantire l'equilibrio dinamico tra risorse e fabbisogni di spesa per le regioni e gli enti locali.

Probabilmente, il meccanismo – basato su contrattazioni annuali – è figlio dell'esigenza di garanzie da parte delle regioni più povere. **Il federalismo fiscale è infatti una strada particolarmente complessa in paesi che hanno – come il nostro – forti divari di sviluppo al loro interno con conseguente ampia variabilità della capacità fiscale regionale per abitante.** Il problema è aggravato dal fatto che negli ultimi anni i differenziali di reddito tra regioni del Centro-nord e del Sud non sono diminuiti (Fig. 2): sono state le regioni del Nord-est e del Centro ad avvicinarsi a quelle del Nord-ovest, mentre per il Sud si è assistito a un leggero ulteriore arretramento. Anche i nuovi provvedimenti in gestazione probabilmente lasceranno da risolvere le questioni più spinose all'interno dei futuri decreti delegati. Il disegno di legge risulta invece innovativo nella regolazione dei rapporti finanziari tra regioni ed enti locali, coerenti con le funzioni del livello *meso* richiamate in precedenza. L'“innovatività” è però direttamente proporzionale alla difficoltà di risolvere la conflittualità istituzionale tra i due livelli di governo dove gli enti locali rifiutano ogni subordinazione gerarchica rispetto alle regioni, preferendo rapporti diretti con le amministrazioni centrali. Sinora, le prese di posizione delle diverse rappresentanze delle autonomie erano rimaste a un sufficiente livello di generalità per risultare accettabili da tutte le parti in causa, ma la presentazione delle specifiche previsioni del disegno di legge che individua un ruolo significativo delle regioni nella gestione dei trasferimenti perequativi agli enti locali di minori dimensioni demografiche, ma anche una possibilità di intervenire “consensualmente” per quelli più grandi, rende a questo punto necessaria l'individuazione di meccanismi operativi accettabili da tutte le parti in causa.

La sostenibilità politica del processo di riforma è quindi ancora una volta condizionata dalla soluzione di questi nodi – in particolare il conflitto redistributivo Nord-Sud e il conflitto istituzionale regioni-enti locali. Non va però dimenticato che esiste anche un problema di sostenibilità amministrativa di tale processo, in termini, cioè, di implementazione pratica. L'individuazione di un nuovo sistema di finanziamento delle autonomie regionali e locali e, soprattutto, di un nuovo sistema di perequazione, richiede infatti lo sviluppo di nuove strutture, competenze e sistemi informativi che attualmente sono assolutamente carenti a livello nazionale e regionale. Basti pensare che a oggi non è possibile simulare gli effetti delle riforme, da un punto di vista finanziario, con dati attendibili e aggiornati.

Fig. 2 – I divari di sviluppo regionale in Italia. Differenze nel Pil pro capite dalla media nazionale (=100) 1990-2005

