

SENATO DELLA REPUBBLICA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

**Indagine conoscitiva sugli effetti
nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V
della Parte II della Costituzione**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Palazzo Madama
12 dicembre 2001

Sommario

<i>1. Il processo di decentramento in Italia.....</i>	<i>6</i>
<i>2. Le modifiche al Titolo V della Costituzione</i>	<i>8</i>
<i>3. L'attuazione del nuovo dettato costituzionale. Legge-quadro.....</i>	<i>12</i>
<i>4. Il credito.....</i>	<i>14</i>
<i>5. La finanza pubblica.....</i>	<i>17</i>
<i>5.1 L'autonomia impositiva.....</i>	<i>17</i>
<i>5.2 I meccanismi perequativi.....</i>	<i>18</i>
<i>5.3 I vincoli di bilancio.....</i>	<i>19</i>
<i>5.4 La rendicontazione. Le statistiche territoriali.....</i>	<i>20</i>
<i>6. Conclusioni.....</i>	<i>21</i>

Nel corso dell'ultimo secolo, secondo l'esperienza della maggior parte dei paesi avanzati con ordinamento federale, dal federalismo tipico dello Stato liberale, basato sull'autosufficienza dello Stato e degli organismi territoriali, si è passati a quello di tipo cooperativo, caratterizzato dal prevalere di "modelli collaborativi". In molti ordinamenti, tra cui quello svizzero e quello tedesco, le scelte legislative si formano a livello centrale; la loro attuazione si svolge a livello locale.

In entrambi i modelli, sia quello liberale sia quello collaborativo, restano sempre assegnate allo Stato le funzioni di interesse generale.

Va rilevato che l'attuazione del federalismo prescinde dalla nozione di Stato federale.

Nel corso degli ultimi decenni si è accentuato, sia in Italia sia in altri paesi, il decentramento delle responsabilità di spesa e di prelievo. Il processo ha motivazioni essenzialmente politiche. Trova sostegno nella teoria economica; ma i benefici richiedono livelli adeguati di efficienza in tutte le Amministrazioni locali.

Attribuendo la gestione di ciascun servizio pubblico al livello di governo più vicino all'area in cui il servizio è fornito, si ottiene una migliore rispondenza dell'offerta alle preferenze degli utenti. Cresce il grado di controllo esercitato dai cittadini sul comportamento degli amministratori pubblici e può risultare rafforzata la concorrenza tra governi locali, a beneficio degli stessi cittadini. Ne discende anche un aumento dell'efficienza tecnica del settore pubblico.

Il conseguimento pieno di questi vantaggi presuppone che il decentramento non comporti la segmentazione del mercato nazionale.

La stabilità delle condizioni monetarie e finanziarie è un bene pubblico che rientra nella responsabilità dello Stato. Lo stesso può affermarsi di una efficace regolazione anticiclica dell'economia.

Al conseguimento della stabilità debbono concorrere tutti gli enti decentrati attraverso il mantenimento di saldi di bilancio in sostanziale equilibrio. In assenza di efficaci meccanismi di controllo, ciascun ente potrebbe tendere ad avvantaggiarsi dei benefici prodotti dalla disciplina altrui senza contribuirvi con la propria.

Sono necessarie regole di bilancio che si applichino a tutti i livelli di governo.

Essenziale è uno stretto collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento; esso presuppone che ogni livello di governo disponga di basi imponibili adeguate.

Il decentramento deve combinarsi con elementi di solidarietà volti a ridurre le disparità presenti fra le diverse aree.

Nell'esperienza internazionale i governi locali possono in genere ricorrere all'indebitamento, ma sono previste regole che pongono un limite al disavanzo complessivo e vincolano l'utilizzo dei prestiti ad alcune finalità. Assai diffuso è l'impiego di meccanismi per la redistribuzione territoriale delle risorse.

1. Il processo di decentramento in Italia

La Costituzione repubblicana del 1948 ha attribuito grande rilievo alle Regioni; ha previsto particolari gradi di autonomia per cinque di esse.

L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è stata realizzata solo negli anni settanta. Il trasferimento di funzioni alle Regioni, avviato nel 1972, è stato completato nel 1977. Nell'ambito di questo processo, si dava anche attuazione alla possibilità, prevista dall'articolo 118 della Costituzione, di delegare ai Comuni e alle Province alcune funzioni attribuite alle Regioni.

La riforma tributaria dei primi anni settanta determinava un accentramento del prelievo presso lo Stato. Con la riforma del 1978 veniva delegata alle Regioni gran parte delle funzioni inerenti all'assistenza sanitaria.

La struttura della finanza locale italiana si è di conseguenza caratterizzata per il forte accentramento delle entrate e per un rilevante decentramento della spesa.

Le spese delle Amministrazioni locali sono cresciute dall'11,0 per cento del prodotto interno nel 1970, al 13,1 nel 1980 e al 14,8 nel 1990; è aumentata nel contempo la loro incidenza sul totale delle erogazioni delle Amministrazioni pubbliche. Le entrate proprie delle Amministrazioni locali non hanno mostrato variazioni significative; nel 1990 erano ancora pari al 2,8 per cento del prodotto interno.

I trasferimenti dallo Stato ammontavano al 5 per cento del prodotto nazionale alla metà degli anni settanta; sono saliti al 10 nel 1990.

Negli anni ottanta, i quattro quinti delle entrate dei bilanci regionali derivavano dai trasferimenti dello Stato. Di questi, gran parte aveva destinazione vincolata e riguardava la sanità. Le spese di Province e Comuni si concentravano nel settore dei trasporti, in quello dell'istruzione e della cultura e negli interventi in campo sociale.

Il persistere di elevati disavanzi pubblici faceva maturare, tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, la consapevolezza della necessità di accrescere la responsabilità degli amministratori locali, sia sotto il profilo della gestione, sia sotto quello del finanziamento dei servizi.

Le innovazioni del sistema elettorale rendevano più diretto il rapporto delle Amministrazioni locali con gli elettori, incoraggiando il processo di riforma della finanza locale.

Al conferimento ai Comuni di tutte le funzioni amministrative che riguardavano il territorio e la popolazione comunale, disposto con la legge 142 del 1990, si accompagnava un processo volto ad accrescere l'autonomia impositiva degli enti

decentrati; venivano introdotti nuovi tributi propri, quali l'ICI e l'IRAP, e addizionali a tributi erariali, per esempio all'Irpef, le cui aliquote possono essere modificate dalle Amministrazioni locali, sia pure entro ristretti limiti prestabiliti.

Tra il 1990 e il 2000 il peso delle entrate delle Amministrazioni locali sul prodotto interno è salito dal 2,8 al 7,0 per cento; l'aumento è dovuto essenzialmente all'introduzione dell'ICI nel 1993 e dell'IRAP nel 1998. Il rapporto tra entrate proprie e spese delle Amministrazioni locali è passato dal 19,1 al 52,0 per cento, ma è leggermente diminuita l'incidenza delle spese delle stesse Amministrazioni sul prodotto interno. Nel 2000 è stato varato il decreto legislativo 56, che sostituisce gran parte dei trasferimenti statali con la compartecipazione a tributi erariali, che per l'IVA è pari al 38,55 per cento.

2. Le modifiche al Titolo V della Costituzione

Con la recente riforma il nostro sistema istituzionale ha assunto tratti marcati di federalismo.

Nel previgente testo dell'articolo 114, il primo del Titolo V, gli enti territoriali erano gli elementi in cui "la Repubblica si riparte". Nel nuovo testo essi sono tra i soggetti che costituiscono la Repubblica.

I tratti del federalismo si fanno evidenti nel rovesciamento delle enumerazioni delle materie di competenza rispettivamente dello Stato e delle Regioni. Nella Costituzione del 1948 le materie di competenza legislativa regionale erano tassativamente stabilite. Nell'attuale configurazione vengono invece definite le competenze dello Stato, esclusive e concorrenti; tutte le altre sono affidate alle Regioni.

È stato frequente, tra i giuristi che hanno collaborato ai lavori preparatori della modifica costituzionale e tra quelli che hanno qui fornito la loro testimonianza, il richiamo

alla sussidiarietà quale principio informatore del nuovo assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

Secondo tale principio le funzioni sono allocate al livello più basso possibile, riconoscendo, quando necessario, ai livelli superiori le funzioni integrative di quelle dei livelli inferiori.

Il principio non mette in discussione il ruolo e l'importanza dello Stato a cui rimangono assegnate le funzioni che non possono essere svolte a livello inferiore. Lo Stato assurge a garante ultimo dell'interesse generale, intervenendo nelle materie di competenza delle amministrazioni decentrate solo quando queste non riescono a soddisfare adeguatamente i bisogni delle collettività locali.

In epoca moderna e sul piano strettamente giuridico, la prima riflessione organica attinente alla sussidiarietà si rintraccia nel XVII secolo nell'opera di Johannes Althusius. Egli riteneva che la società fosse composta da una miriade di corpi sociali di diverso livello e fosse il risultato di una serie di patti stipulati allo scopo di preservare l'autonomia di ciascuno dei menzionati corpi, senza tuttavia privarsi della protezione di quelli più elevati; funzione di questi patti era quella di trasferire ai livelli "superiori" la quantità di potere strettamente necessaria al soddisfacimento dei bisogni dei consociati.

Il principio di sussidiarietà ha tratto forte impulso dalla dottrina sociale della Chiesa. Nell'Enciclica *Quadragesimo Anno*, del 1931, Pio XI afferma "così come è sbagliato togliere a un individuo e affidare a un gruppo quello che può essere portato a termine da imprese o industrie private, è altresì un'ingiustizia, un grave male e una violazione dell'ordine naturale, che un'associazione più ampia e più importante si arroghi funzioni che possono essere svolte con efficienza da gruppi più piccoli e di rango inferiore".

Questa linea di pensiero costituisce un punto di riferimento centrale dell'insegnamento di Giovanni Paolo II; nell'Enciclica *Centesimus Annus*, del 1991, si legge: "Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato.... una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue

competenze.... deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune”.

Nel Titolo V l’ambito regionale è ora diventato, secondo il principio di sussidiarietà, il “livello legislativo privilegiato” per le materie decentrate.

Quanto alle funzioni amministrative, il principio trova esplicito riconoscimento nel nuovo testo dell’articolo 118 della Costituzione, il quale recita: “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Innovazioni importanti attengono anche ai rapporti con l’ordinamento comunitario e con gli obblighi internazionali. Il nuovo articolo 117 della Costituzione afferma che: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

La formulazione è volta sicuramente a coprire le innovazioni intervenute nell’assetto monetario e nelle relative istituzioni.

Prima della modifica dell’articolo 117, nell’ordinamento italiano non esisteva alcuna norma costituzionale che attribuisse espressamente una “superprimarietà” alle norme derivanti dalla ratifica di trattati internazionali.

Lo specifico riferimento ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali sembra ora comportare una “costituzionalizzazione” dei trattati; le norme interne derivanti dall’attuazione dei trattati ratificati godrebbero di un rango superiore rispetto alle leggi ordinarie di diritto interno. Ne discende, da un lato, che un’eventuale legge dello Stato in contrasto con le norme di derivazione internazionale, scaturenti dalla ratifica dei trattati, potrebbe essere sottoposta al vaglio di legittimità della Corte costituzionale; dall’altro, che

una modifica delle norme di derivazione internazionale, non conseguente a una revisione del trattato, richiederebbe l'adozione di uno strumento dotato di rango costituzionale.

L'articolo 117 della Costituzione ha riflessi sui rapporti tra Governo e Parlamento. Le leggi ordinarie del Parlamento, organo che esprime la sovranità popolare, vengono di fatto subordinate a leggi che hanno contenuti largamente stabiliti dal Governo.

La revisione del Titolo V ha importanti implicazioni per l'organizzazione del settore pubblico. Essa influenza le modalità con cui la finanza pubblica svolge i compiti di allocazione delle risorse, stabilizzazione del ciclo e redistribuzione del reddito.

Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, l'articolo 117 pone la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". In relazione a tale competenza l'articolo 119 stabilisce che "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale" e che lo Stato può destinare alle autonomie locali ulteriori risorse "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"; ulteriori fondi possono essere assegnati per lo svolgimento di specifici compiti.

L'autonomia finanziaria, riservata alle Regioni "nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica" dal testo previgente dell'articolo 119, viene estesa a tutte le autonomie locali. Alle autonomie locali non sono più "attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali", bensì esse "hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie ... dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

L'articolo 119 stabilisce che le entrate proprie e il fondo perequativo debbano finanziare integralmente le funzioni attribuite alle Amministrazioni locali. È consentito il

ricorso all'indebitamento "solo per finanziare spese di investimento" ed "è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti".

Viene ribadito, all'articolo 120, il divieto di istituire dazi o adottare provvedimenti che limitino la libera circolazione di cose e di persone.

L'accentramento a livello statale della politica monetaria e della vigilanza sulle banche e sui mercati è caratteristica costante di tutti gli Stati federali. È così negli Stati Uniti d'America, in Svizzera, in Germania, ma anche in importanti paesi emergenti.

Nel nuovo assetto costituzionale della Repubblica Italiana le materie relative a "moneta, tutela del risparmio, mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema valutario" sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Le materie relative a casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale sono invece oggetto di legislazione concorrente. La formulazione letterale dell'attribuzione dei compiti appare non in linea con gli sviluppi intervenuti nei primi anni novanta con il recepimento della seconda direttiva di coordinamento bancario e con l'emanazione del Testo unico del 1993.

3. L'attuazione del nuovo dettato costituzionale. Legge-quadro

La formulazione dell'articolo 117 della Costituzione richiede di precisare il rapporto tra leggi regionali e legge statale di determinazione dei principi fondamentali; di chiarire, cioè, se le Regioni possano o meno esercitare la potestà legislativa loro spettante anche in assenza di una legge-quadro in materia.

Problema analogo si era posto con il previgente articolo 117. Tale norma, infatti, analogamente alla nuova, attribuiva alle Regioni ordinarie potestà legislativa concorrente su alcune materie, prevedendo che la stessa dovesse esercitarsi, tra l'altro, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato".

L'esperienza delle Regioni a statuto speciale aveva già messo in evidenza l'esigenza di una legge-quadro, anche al fine, secondo un autorevole parere, di "ristabilire la certezza del diritto fra le Regioni e lo Stato, conferire alle Regioni stesse uno spazio di reale autonomia, sottrarre la Corte costituzionale a quelle tensioni di ordine politico che essa non è naturalmente in grado di risolvere".

Ragioni contingenti, quali il ritardo nell'adozione delle leggi-quadro e la necessità di non rinviare ulteriormente l'attuazione della riforma, avevano indotto a riconoscere alle Regioni il potere di legiferare anche in assenza della fissazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. La legge 281 del 1970 aveva, infatti, stabilito che la legislazione regionale concorrente dovesse esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali, quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti.

L'opportunità, anzi la necessità, di una legge-quadro diviene più evidente esaminando i riflessi del decentramento sull'organizzazione del settore pubblico e sul sistema economico. Vari aspetti richiedono la definizione di regole comuni che assicurino un armonico operare delle varie Amministrazioni pubbliche; in particolare con riferimento all'autonomia impositiva, ai meccanismi perequativi, al vincolo di bilancio, al quadro contabile. Solo operando in tal modo sarà possibile porre le basi per accrescere l'efficienza della pubblica Amministrazione e per indurre comportamenti che incidano positivamente sull'equilibrio dei conti pubblici.

4. *Il credito*

La moneta, la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza sono materie di fondamentale interesse generale, la cui rilevanza per l'assetto complessivo dell'economia nazionale è sancita dagli articoli 41 e 47 della Carta costituzionale.

Un limitato decentramento di funzioni normative e amministrative in materia bancaria era previsto per alcune Regioni a statuto speciale.

Il nuovo decentramento di funzioni in materia creditizia alle Regioni a statuto ordinario deve tenere conto dell'evoluzione che ha interessato l'attività bancaria, i mercati finanziari e il quadro normativo di riferimento.

La legge di riforma, con specifico riferimento al risparmio, conferma la validità e l'attualità delle scelte a suo tempo operate dall'Assemblea costituente, che riservò la materia allo Stato al fine di assicurare l'efficiente allocazione delle risorse finanziarie all'interno del Paese. Si legge nei lavori dell'Assemblea che "il risparmio deve essere investito là dove è più utile e più domandato, là dove migliori sono le condizioni per l'investimento".

Anche per le funzioni decentrate, trattandosi di materia di competenza concorrente, devono essere rispettati i principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

La formulazione adottata dal legislatore nella recente riforma - che fa riferimento a "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" - sembra mutuata dalle disposizioni riguardanti le Regioni ad autonomia differenziata.

Il carattere, risalente nel tempo, dei testi presi come modello ha portato all'utilizzo di una terminologia impropria, che fa riferimento a categorie di banche non più esistenti nel nostro ordinamento. Ove non sia possibile procedere a una rettifica del testo costituzionale, è quanto meno necessario che la legislazione attuativa della riforma ponga rimedio a questa palese incongruenza.

L'esperienza delle Regioni a statuto speciale non è idonea a offrire utili elementi di raffronto. L'attribuzione di compiti a queste Regioni si innestò su un assetto ordinamentale - quello della legge bancaria del 1936 - che è ormai da tempo superato. Esso delineava un mercato controllato e segmentato, caratterizzato da uno scarso livello di concorrenza, dalla chiusura verso l'estero, dalla marcata specializzazione settoriale e territoriale degli intermediari, dalla natura pubblica dei principali operatori. Il credito speciale, in particolare, costituiva un canale privilegiato per indirizzare i flussi creditizi verso settori dell'economia reale e verso zone del Paese indicati dagli organi di governo.

A ciò faceva riscontro una vigilanza di tipo amministrativo-strutturale, imperniata sullo strumento dell'autorizzazione, che investiva scelte rilevanti della gestione aziendale, quali la concessione dei crediti di maggior importo, nonché l'espansione territoriale degli intermediari; quest'ultima costituiva il principale campo di applicazione dei poteri delle Regioni a statuto speciale.

Con l'attuazione delle direttive comunitarie di coordinamento e con l'emanazione del Testo unico del 1993 è stata completata la realizzazione del mercato unico bancario a livello europeo. Sono state definitivamente affermate la natura imprenditoriale e concorrenziale dell'attività bancaria, l'attribuzione della responsabilità di vigilanza al paese dove la banca ha sede legale.

I principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi precludono ai singoli Stati membri la possibilità di limitare l'insediamento e lo svolgimento dell'attività da parte delle banche dell'Unione europea.

La vigilanza si è parallelamente evoluta in senso tecnico-prudenziale, incentrandosi sulla verifica della sana e prudente gestione e sulla determinazione di regole generali, neutrali rispetto alle scelte organizzative e operative dei soggetti vigilati. Lo spazio riservato ai provvedimenti autorizzativi si è drasticamente ridotto e la loro assunzione avviene in base a valutazioni di ordine rigorosamente tecnico.

Tali significativi mutamenti trovano espressione nel disposto dell'articolo 159 del Testo unico bancario, che sta a fronte della definizione dei poteri di competenza delle

Regioni a statuto speciale. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'articolo 159, ne ha confermato la legittimità. La norma riserva in via esclusiva alla Banca d'Italia le valutazioni di vigilanza, condiziona al parere favorevole della stessa i provvedimenti emanati dalle Regioni, individua specifici istituti normativi inderogabili da parte della legislazione regionale. Emblematica è l'evoluzione del regime di apertura degli sportelli bancari che, sostanzialmente liberalizzato, è espressamente escluso dall'ambito delle competenze decentrate.

L'articolo 159 riflette il mutato contesto istituzionale e di mercato.

Partendo da tale norma, la legge-quadro deve ora disciplinare i poteri legislativi delle Regioni a statuto ordinario, preservando la coerenza dell'ordinamento interno e l'efficacia dell'azione di vigilanza.

Essa deve determinare con chiarezza e precisione i principi fondamentali, nel cui ambito deve esplicitarsi la competenza regionale, al fine di prevenire conflitti tra Stato e Regioni.

Per evitare il proliferare di nozioni differenziate tra loro incoerenti, la normativa-cornice deve preliminarmente introdurre una definizione unitaria di "banca regionale". Si impone una nozione fondata su parametri indicativi di un legame stretto tra operatività aziendale e regione di insediamento. Una definizione basata unicamente sull'ubicazione degli sportelli all'interno del territorio regionale risulterebbe oggi anacronistica, in un contesto di globalizzazione e di integrazione anche tecnologica dei mercati.

Nella raccolta dei depositi, nell'erogazione dei finanziamenti e per l'esecuzione dei servizi, accanto agli sportelli tradizionali, si è affermato l'utilizzo di reti di promotori finanziari, di strumenti telefonici e informatici. Gli intermediari ricorrono all'accesso a distanza ai mercati interbancario e finanziario e ai sistemi di pagamento, organizzati mediante canali telematici nazionali e internazionali.

La nuova configurazione del sistema finanziario richiede che tutti i provvedimenti volti a perseguire, direttamente o indirettamente, la "sana e prudente gestione dei soggetti

vigilati” restino riservati all’autorità creditizia nazionale, al fine di assicurare efficacia e tempestività all’azione di vigilanza, anche nell’ottica della cura unitaria della funzione creditizia più volte affermata dalla Corte costituzionale.

Tali interventi riguardano profili direttamente connessi con la tutela del risparmio, di esclusiva competenza dello Stato, anche nella nuova formulazione dell’articolo 117.

5. *La finanza pubblica*

L’impostazione generale data al processo di decentramento, con riferimento alla definizione delle competenze, alla previsione di un’ampia autonomia impositiva e di adeguati meccanismi di perequazione, pone le basi per rendere più funzionale il settore pubblico. A questo fine cruciali sono la definizione e il rispetto di cogenti vincoli di bilancio.

“L’armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” sono materie di legislazione concorrente; l’articolo 117 attribuisce la potestà legislativa alle Regioni, riservando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

5.1 *L’autonomia impositiva*

Occorre definire chiaramente le responsabilità di ciascun livello di governo, in maniera da poter determinare con certezza i mezzi necessari; valutare il ruolo che devono svolgere i tributi pienamente attribuiti agli enti decentrati, le addizionali ai tributi gestiti dallo Stato e i trasferimenti dal bilancio statale. È essenziale che le prime due componenti rappresentino una quota significativa delle risorse complessive.

L'autonomia tributaria non deve essere di ostacolo allo sviluppo del Paese. Un'eccessiva frammentazione del sistema tributario può rappresentare un vincolo alla libera circolazione di persone e di merci. Occorre definire preliminarmente i tributi che gli enti decentrati possono istituire. Non debbono moltiplicarsi gli adempimenti richiesti al contribuente.

Vanno evitate forme dannose di concorrenza fiscale. A garantire la disponibilità di servizi pubblici adeguati ai bisogni contribuirà la definizione dei livelli minimi delle prestazioni.

5.2 *I meccanismi perequativi*

Il fondo perequativo rappresenta un'innovazione rispetto al precedente testo costituzionale. Si introducono elementi di solidarietà come correttivo della tendenza alla differenziazione, implicita nel federalismo.

La perequazione delle risorse tra gli enti territoriali può essere realizzata secondo due modelli: quello verticale, che ripartisce risorse di fonte erariale, e quello orizzontale, che utilizza risorse fornite dalle amministrazioni decentrate in condizioni economiche più favorevoli.

In Italia ha prevalso a lungo il modello verticale. Il decreto legislativo 56 del 2000 ha istituito un meccanismo redistributivo con caratteristiche orizzontali.

Il nuovo dettato costituzionale non specifica il modello da attuare in futuro. È essenziale che l'entità della perequazione sia definita *ex ante*. L'entità della perequazione deve essere collegata allo sforzo fiscale. Va evitato che le spese superino le risorse e che lo Stato sia chiamato a ripianare i disavanzi.

Il fondo perequativo non potrà impedire che si approfondiscano i divari tra le risorse pro capite disponibili per le varie Regioni. La differenziazione dei costi di

produzione dei servizi pubblici consentirebbe di limitare quella della loro quantità e qualità.

5.3 *I vincoli di bilancio*

Occorre riaffermare la corresponsabilità di tutti i livelli di governo nel mantenimento di quella stabilità che è il connotato centrale dell'architettura di politica economica dell'Unione europea.

Le regole europee sostanzialmente impongono il pareggio di bilancio al netto degli effetti del ciclo; fanno riferimento ai risultati contabili riguardanti il complesso delle Amministrazioni pubbliche. È tuttavia il governo centrale a rispondere del loro rispetto.

La non simmetria tra la distribuzione di poteri in ambito nazionale e l'attribuzione di responsabilità stabilita a livello europeo può determinare per i governi locali un incentivo ad assumere comportamenti opportunistici, eccedendo nelle spese per poi lasciare al governo centrale il compito di compensare i conseguenti squilibri.

Verrebbe impedito un corretto utilizzo dei margini di manovra disponibili per la conduzione di politiche di stabilizzazione nell'ambito del Patto di stabilità e crescita.

Il Patto di stabilità interno introdotto nel 1998 mira a rendere le scelte di bilancio degli enti decentrati compatibili con il rispetto degli obiettivi fissati a livello nazionale. Sono necessari ulteriori affinamenti, anche alla luce della revisione del testo costituzionale.

Va affermato il principio del pareggio del bilancio di ciascun ente al netto degli investimenti. Per il complesso della finanza decentrata vanno definiti precisi limiti per le spese in conto capitale finanziate con il ricorso al mercato. Per le Regioni, due terzi delle entrate sono costituiti da tributi, quali l'IVA, l'IRAP, l'Irpef e le imposte sui consumi energetici, il cui gettito è fortemente influenzato dalla congiuntura; sono necessarie forme di flessibilità in relazione agli effetti del ciclo economico. Queste ultime potrebbero essere fondate sull'accesso a trasferimenti statali, o a fondi di riserva precostituiti, in funzione

dell'andamento delle variabili macroeconomiche, secondo meccanismi e per importi prestabiliti. Va esaminata la possibilità di subordinare l'accesso all'indebitamento per gli investimenti al rispetto del vincolo di bilancio.

Per quanto concerne la ripartizione tra i vari enti del disavanzo complessivamente ammesso a fini di investimento, appare preferibile un metodo cooperativo. Le decisioni andrebbero assunte in un processo a più stadi, dal livello regionale sino a quello comunale. La limitazione delle risorse disponibili e il conflitto di interessi tra i potenziali fruitori potrebbero contribuire ad aumentare l'attenzione posta nel vaglio dei progetti da finanziare.

Per il rispetto delle regole europee, l'indebitamento consentito alle autonomie locali dovrà trovare compensazione in un maggiore avanzo dello Stato.

Lo Stato potrebbe influenzare l'allocazione delle risorse in progetti di interesse nazionale rendendo disponibili solo per tali opere fondi proporzionali a quelli investiti localmente, in conformità del dettato del nuovo articolo 119.

5.4 *La rendicontazione. Le statistiche territoriali*

La stessa attuazione dei meccanismi perequativi previsti dal nuovo testo costituzionale richiede un sistema di regole contabili comuni.

L'armonizzazione dei principi contabili non limita l'autonomia delle Regioni. L'adozione di regole di trasparenza e di modalità comuni di rendicontazione non rappresenta una *deminutio* dell'autonomia, ma un requisito preliminare alla sua legittimazione, come accade anche al di fuori del settore pubblico.

Le evidenze contabili delle autonomie locali sono attualmente disomogenee, incomplete, non tempestive. Si riduce la trasparenza della situazione finanziaria delle Amministrazioni pubbliche; ne può risentire la valutazione, da parte dei mercati, dei risultati conseguiti dai singoli enti. La rilevazione dei disavanzi dal lato della copertura

effettuata con riferimento alla variazione delle passività finanziarie delle Amministrazioni, pur fornendo il dato complessivo del saldo dei conti pubblici, non consente di analizzarne le determinanti; vi è il rischio di non poter correggere tendenze che possono portare a un ampliamento dello squilibrio dei conti.

I servizi forniti dalle Amministrazioni locali rappresentano oltre la metà di quelli complessivamente offerti dall'operatore pubblico e circa il 10 per cento del prodotto interno. È indispensabile affiancare ai bilanci degli enti pubblici rilevazioni statistiche extracontabili concernenti la tipologia, la qualità, la quantità dei servizi offerti, che ne consentano una valutazione in rapporto ai costi.

Un arricchimento delle statistiche riguardanti gli aspetti più rilevanti del territorio fornirà un contributo di conoscenze al settore produttivo e, più in generale, alla collettività.

Lo Stato deve esercitare appieno il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati” dell'amministrazione centrale, regionale e locale. Occorre definire prontamente, con una legge-quadro, un sistema contabile comune a tutti i livelli di governo in grado di fornire informazioni tempestive ed esaustive.

6. Conclusioni

I principi di federalismo ai quali si ispirano le modifiche al titolo V della Costituzione sono di carattere solidale.

Il decentramento, in linea con le scelte dei Costituenti, risponde a bisogni di autogoverno, deve far leva su strumenti di redistribuzione, deve rafforzare l'unità del Paese.

È una occasione per ammodernare il comparto pubblico; per avvicinarlo alle esigenze dei cittadini, per renderlo più efficiente; per accrescerne il contributo alla crescita, in un quadro di progressiva riduzione degli squilibri territoriali.

Quelli introdotti sono avanzamenti suscettibili di approfondimenti e di sviluppi.

Vanno affrontate le problematiche, che potrebbero insorgere, relative agli effetti sul diritto interno dei trattati e degli accordi internazionali; approfondite alcune tematiche applicative.

L'autonomia attribuita agli enti territoriali deve accompagnarsi alla responsabilità. I benefici del decentramento si colgono laddove i cittadini sono in grado di controllare effettivamente l'operato degli amministratori locali, in una idonea configurazione del rapporto tra rappresentanza politica e imposizione tributaria.

La Banca d'Italia, inserendosi nel processo di decentramento in atto, sta procedendo a un rafforzamento del ruolo delle sue Filiali. Esse sono punti di osservazione efficaci della variegata situazione territoriale del Paese.

Accanto all'attività di lettura e di analisi delle economie regionali, è stato potenziato il compito di vigilanza delle stesse Filiali sulle banche e sui mercati provinciali e locali.

Sono importanti le sedi istituzionali che si vanno delineando per definire le norme di attuazione delle politiche di decentramento.

Fondamentale è il passaggio attraverso una adeguata normativa-cornice.

Occorre stabilire prontamente regole di bilancio stringenti, un adeguato grado di autonomia tributaria, forme di perequazione delle risorse, incisivi criteri di coordinamento in materia statistica e informatica, efficaci sistemi di rendicontazione.

È l'occasione per una generale riforma della contabilità pubblica.

Il processo di decentramento offre la possibilità di ridefinire la linea di demarcazione tra pubblico e privato. È anche un passaggio per l'introduzione di forme

più ampie di sussidiarietà. Le riforme di struttura, di cui l'economia e la società hanno bisogno, sono di competenza del governo centrale. Modifiche negli ordinamenti possono, devono muoversi in sinergia con le riforme strutturali.

Ne trarranno beneficio la competitività dell'Italia, la crescita, l'occupazione.