

La riforma del Titolo V
della Costituzione:
la ripartizione delle competenze

febbraio 2003

Tratto da:
Rapporto Annuale 2003 sull'attuazione del federalismo

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Efsio Espa e Marco Felici.

La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze

LA RIFORMA DEL TITOLO V: UNA PANORAMICA

Come più volte accennato, con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 viene riformata¹ la parte della Costituzione riguardante il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato. La riforma comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale. Attraverso la conferma di alcuni articoli, l'abrogazione di altri e la modifica di altri ancora², viene cambiato in profondità l'ordinamento istituzionale della Repubblica. Sono da mettere in evidenza: la nuova struttura istituzionale, la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra enti, la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a Statuto Ordinario, l'abrogazione dei controlli preventivi sugli atti delle Regioni.

Quanto alla organizzazione istituzionale, il nuovo testo dell'articolo 114 (il primo del Titolo V), secondo una logica di equiordinazione, indica che la Repubblica (intesa come Stato-ordinamento) è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (inteso come Stato-persona)³. L'articolo 114 prevede, inoltre, il riconoscimento costituzionale della funzione di capitale della Repubblica per la città di Roma. In considerazione della nuova forma di Stato decentrato, i nuovi importanti compiti costituzionali della capitale saranno disciplinati con legge dello Stato⁴.

La rilevanza del nuovo orientamento federalista si manifesta, in particolare, nella inversione, disposta con il nuovo testo dell'articolo 117, della enunciazione delle materie di

¹ Dopo gli esiti positivi del *referendum* confermativo (svoltosi il 7 ottobre 2001) del testo di legge approvato dal Senato l'8 marzo 2001, e sulla scia del rafforzamento dell'istituzione regionale dovuto all'approvazione della legge Costituzionale sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni (L. Cost. n. 1 del 22 novembre 1999).

² In particolare, sono confermati nei loro testi precedenti gli articoli: 121, 122, 126, 131 e 133, riguardanti l'organizzazione interna delle Regioni, le Regioni esistenti e le modalità di istituzione di nuove Province o nuovi Comuni; sono abrogati gli articoli: 115, 124, 125 - 1° c., 128, 129 e 130, implicando sostanzialmente, l'abolizione dei controlli di legittimità degli atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, il venir meno della soprintendenza del Commissario del Governo, l'eliminazione della determinazione delle funzioni in base alla Costituzione o a leggi della Repubblica. Sono, invece, modificati i rimanenti articoli: 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132, il cui contenuto è analizzato nel testo.

³ Tale posizione di pariteticità è sottolineata, in particolare, in Gallo (2002).

competenza esclusiva, che pone implicitamente come più rilevante la competenza regionale rispetto a quella statale. Il secondo comma di tale articolo, infatti, definisce l'ambito di materie in cui deve essere esercitata la potestà legislativa esclusiva da parte dello Stato; nel vecchio testo erano, invece, stabilite in modo esplicito le materie di competenza regionale. Il comma successivo indica le materie "concorrenti", sulle quali, tuttavia, l'iniziativa legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla normativa dello Stato. Il comma⁴, infine, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale, cioè relativamente a ogni materia non espressamente riservata allo Stato. Si può, dunque, ritenere che l'articolo 23 della Costituzione, concernente il principio di legalità, sia ora da interpretare nel senso di una riserva di legge sia statale che regionale⁵.

Secondo il principio di sussidiarietà, che attribuisce le funzioni al livello "più basso" di governo, l'ambito regionale, con la riforma, è divenuto quello legislativamente più rilevante, mentre ai Comuni (articolo 118) spettano le funzioni amministrative. Al tempo stesso è espressamente riconosciuta l'importanza di un livello "superiore", proprio dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (articolo 117, comma 1). Sulla base dell'articolo 120, inoltre, il Governo può sostituirsi agli organi degli altri livelli, in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, o a tutela dell'unità giuridica ed economica del paese.

Il concetto di equiparazione tra i livelli, statale e regionale, di potestà legislativa viene ribadito anche dal nuovo testo dell'articolo 127, in cui si dispone che sia il Governo sia la Regione possono promuovere la questione di legittimità (rispetto alle competenze costituzionalmente loro assegnate) dinanzi alla Corte Costituzionale. Nel vecchio testo ciò era consentito unicamente al Governo, tramite la figura del Commissario governativo.

La nuova formulazione dell'articolo 119, infine, rappresenta l'aspetto più rilevante dal punto di vista degli effetti economico-finanziari del nuovo assetto costituzionale.

Il testo riformato di tale articolo, al comma 1, evidenzia una estensione del riconoscimento dell'autonomia finanziaria dall'ambito regionale a quello di Comuni, Province e Città metropolitane. Peraltro, non è del tutto chiaro (anche se probabile) se per gli enti non regionali si tratti di un'autonomia diversa, di tipo regolamentare e, comunque discendente dalla potestà legislativa regionale. Lo stesso comma precisa anche - diversamente dal vecchio testo - che l'autonomia sia da esercitare sia dal lato delle entrate che da quello delle spese. Al comma 2, nel testo riformato dalla nuova Costituzione, l'enfasi è posta sul possesso, da parte degli enti, di risorse autonome, che non sono più dunque "attribuite" da un livello superiore di governo, come indicato precedentemente. Viene poi esplicitamente enunciato il potere - non riconosciuto in

⁴ In particolare, la capitale dovrà garantire l'esercizio delle attribuzioni degli organi costituzionali, assicurare la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla vita politica e costituzionale del paese e rappresentarne l'unità simbolica.

⁵ Cfr. Gallo (2002).

vigenza del vecchio Titolo V - di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione (e non, come nel vecchio articolo, "nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica").

Sembra, quindi, superata la ristrettezza di autonomia tributaria che tradizionalmente ha caratterizzato le Regioni. Queste ultime, infatti, senza la necessità di una legge statale istitutiva, possono stabilire i loro tributi - cioè fissare le aliquote e individuare la base imponibile - nonché applicarli. Nell'articolo 119 viene, tuttavia, specificato che tali poteri sono da esercitare "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", cioè in base a materie che il nuovo articolo 117, al comma 3, inserisce tra quelle a legislazione concorrente. Dunque, allo Stato resta la fissazione dei principi fondamentali di indirizzo - attraverso leggi "quadro" - mentre per le Regioni l'iniziativa legislativa in materia di coordinamento sembra riferibile ai rapporti tra finanza regionale e finanza locale.

Tra le fonti di finanziamento a disposizione delle Regioni e degli Enti Locali, il nuovo testo dell'articolo 119 annovera le "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio", in luogo delle "quote di tributi erariali" che, secondo la versione ormai superata dell'articolo, erano riservate unicamente alle Regioni. L'elemento rilevante che emerge dal confronto è il riferimento alla realtà territoriale (regionale o locale) specificato nel nuovo testo. Tuttavia la definizione un po' vaga della Costituzione lascia alla legge ordinaria la determinazione dei criteri di individuazione specifica del gettito territoriale: se prodotto, riscosso sul territorio o incidente sui suoi residenti.

Sembra di poter desumere dal testo che il gettito da compartecipazione venga indirizzato direttamente alle Regioni senza un preventivo accantonamento in un fondo del bilancio statale. Ciò deriva sia dalla netta distinzione operata nei confronti dell'altra fonte di finanziamento costituita dal fondo perequativo, sia dalla caratteristica di diversità implicita nel riferimento al territorio che si contrappone agli ovvii intenti riequilibratori del fondo perequativo.

Il terzo comma dell'articolo 119, infatti, stabilisce che, con legge dello Stato, sia istituito "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Innanzitutto, deve essere sottolineato il riaffermarsi, in questo articolo, della potestà legislativa statale in tema di perequazione delle risorse finanziarie, materia questa già individuata come di competenza esclusiva dello Stato nell'articolo 117 (comma 2, lettera e). È, dunque, da ritenersi che lo schema di perequazione sia di tipo "verticale". In secondo luogo, è da evidenziare l'assenza dei vincoli di destinazione dei contributi perequativi, volta a indicare l'invito a un sistema di autonomia regionale ampia, in cui lo Stato, in caso di materia a legislazione concorrente, fissa nelle leggi "cornice" principi fondamentali non invasivi, che non necessitano di rilevanti contributi specifici mirati all'ottenimento di livelli uniformi di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Altra caratteristica dei flussi perequativi è di essere indirizzati ai "territori con minore capacità fiscale per abitante" e non più, come nel testo precedente, "attribuiti ... in relazione ai bisogni delle Regioni". Nella formulazione dei criteri di perequazione, l'attenzione è posta,

dunque, a compensare, più o meno compiutamente⁶, disuguaglianze delle basi imponibili e non a soddisfare bisogni, intesi in senso più generale; aspetto quest'ultimo che potrebbe implicare un peggioramento, rispetto a prima, per le Regioni meno sviluppate.

Nel 4° comma dell'articolo 119 si afferma che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento individuate (tributi ed entrate proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo) consentono agli enti territoriali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Le disponibilità complessive per le Regioni devono, cioè, essere uguali all'entità delle spese dello Stato relativamente alle funzioni da trasferire.

Il 5° comma dell'articolo 119 prevede la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive (rispetto al fondo perequativo) ed effettui interventi speciali, con finalizzazione di tipo solidaristico economico, sociale, riguardanti l'esercizio dei diritti della persona. In quest'ultimo caso, innovando rispetto al vecchio testo, e confermando l'interesse verso i diritti civili e sociali già manifestato nell'articolo 117, comma 2, lettera m, relativo ai livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti di cittadinanza di competenza esclusiva dello Stato.

L'ultimo comma dell'articolo 119 sembrerebbe introdurre all'interno del dettato costituzionale il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente (la cosiddetta *golden rule*), stabilendo che gli enti decentrati possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Viene anche esclusa la garanzia statale sui prestiti contratti da tali enti.

L'ultima osservazione, infine, riguarda l'articolo 116, il cui 3° comma, innovando radicalmente, definisce la possibilità di forme di autonomia differenziata tra le Regioni a Statuto Ordinario, che potrebbero in ciò, quindi, diversificarsi al loro interno. Questo avverrebbe su iniziativa delle Regioni interessate, tramite legge statale approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Le particolari condizioni di autonomia consentirebbero il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni delle materie (di parte o di tutte) attualmente di competenza concorrente e anche il passaggio dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente di alcune limitate e tassativamente indicate materie (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

La questione della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, sia sul piano delle potestà legislative sia su quello delle funzioni gestionali e amministrative, costituisce uno degli elementi centrali - per alcuni versi forse il più qualificante - della transizione verso un

⁶ Come si vedrà in seguito, generalmente, nei paesi in cui vige il criterio della perequazione delle capacità fiscali (ad esempio Australia, Canada e Germania), l'intervento riequilibratore tende a ridurre, ma non a eliminare, le differenze interregionali di gettito.

assetto istituzionale maggiormente improntato ai principi del federalismo. Affidare un numero consistente e rilevante di materie alla sfera delle decisioni autonome dei livelli decentrati significa, infatti, applicare quel principio di vicinanza tra cittadini - elettori e organi di governo locali che, come si è visto, fa parte dei motivi capaci di giustificare una forma di intervento pubblico meno centralista e prossimo alle caratteristiche di uno Stato federale.

La rilevanza della divisione delle competenze tra Stato, da una parte, e Autonomie Locali, dall'altra, nella costruzione e/o espressione di uno stato federale, trova poi una contropartita finanziaria nei criteri che sovrintendono all'assegnazione delle risorse legate all'attuazione delle diverse funzioni pubbliche. E' fin troppo evidente che maggiori sono le materie devolute a livello regionale e locale e più consistente il loro peso nel bilancio pubblico complessivo, più forte è lo spostamento permanente di risorse finanziarie dal bilancio dello Stato centrale a quelli di Regioni, Province, Comuni e, nella prospettiva della nostra Costituzione riformata, Città metropolitane.

Le questioni da affrontare e chiarire sono, pertanto, almeno due. In primo luogo, è importante capire se esistano (e, nel caso, come possano essere applicati) criteri economicamente fondati ai fini dell'assegnazione delle varie competenze pubbliche ai diversi livelli di governo. In secondo luogo, appare altrettanto rilevante esplicitare eventuali principi che, una volta distribuite le diverse competenze, possano servire da guida nella concreta attribuzione permanente delle risorse pubbliche associate a ciascuna funzione.

Come analizzato in precedenza (capitolo 1), il patrimonio di conoscenze e di indicazioni che l'analisi economica è in grado di fornire è molto ricco ma, al tempo stesso, molto variegato e talvolta troppo astratto per consentire facili e rapide traduzioni su un piano normativo e gestionale.

Si è detto che la funzione di stabilizzazione e sviluppo - afferente al controllo macroeconomico e, in ultima analisi, alla promozione di una crescita equilibrata con bassa inflazione - appare da assegnare al governo centrale ma anche, oramai, ai livelli sovranazionali: si pensi solo al governo dell'euro da parte della Banca Centrale Europea, ma anche alle crescenti forme di coordinamento sul piano fiscale oggi in via di graduale espansione a livello comunitario. Esistono pochi dubbi sul fatto che, rispetto alla frammentazione di diverse e, inevitabilmente, mal coordinate iniziative locali in tema di gestione macroeconomica, lo Stato centrale o le istituzioni sopranazionali possano mettere sul tavolo un insieme più coerente e oramai rodato di misure destinate ad un migliore governo della congiuntura e della politica economica più in generale. Ciò rimane vero anche in un contesto - quale quello progressivamente consolidatosi negli ultimi vent'anni - in cui l'efficacia complessiva della politica economica statale è messa in crisi dalla capacità dei mercati di anticiparne gli effetti.

Più sfumate e ambigue sono le considerazioni di natura teorica riguardanti la funzione di redistribuzione, da intendersi sia tra individui, sia tra aree geografiche a diversa intensità di sviluppo. Da un lato, essa sembrerebbe trovare una collocazione più naturale all'interno del

governo centrale. In particolare, i grandi interventi di redistribuzione, soprattutto tramite la progressività delle imposte, parrebbero trovare una più efficace sintesi e una unitarietà e efficacia di intervento nelle decisioni - di carattere normativo, ma anche di indirizzo delle risorse finanziarie - dei poteri centrali. D'altra parte, i lavori di Oates e della letteratura ad esso conseguente mitigano le rigidità delle analisi basate sui contributi di Musgrave e consentono di incorporare a livello analitico anche quei cambiamenti di natura politica e/o ideologica che si traducono in una differenziazione delle preferenze tra diverse aree geografiche. Ciò può significare che, in un quadro garantito da una qualche forma di perequazione delle risorse sul piano territoriale, può essere giustificato l'affidamento di un compito di redistribuzione anche ai livelli decentrati di governo, soprattutto nel campo dell'assistenza sociale. Non a caso, gli esempi, anche nel nostro Paese, di politiche assistenziali affidate ai livelli decentrati di governo, sono numerosi.

Per ciò che concerne la funzione allocativa esercitata dall'operatore pubblico, è opinione largamente condivisa che i beni pubblici "puri" (difesa, sicurezza, politica estera, giustizia, infrastrutture nazionali, reti di comunicazione) per le loro intrinseche caratteristiche (non escludibilità, ad esempio), per ragioni di interesse collettivo, per necessità di uniformità e unitarietà organizzative, per la presenza di economie di scala, debbano gravitare attorno alla sfera dello Stato centrale. Ma esiste, come è noto, anche una vasta gamma di settori e servizi in cui l'accentuazione del carattere della gestione a livello locale sembra essere maggiormente giustificata (alcuni "pezzi" di *welfare*, come accennato, trasporti urbani e extraurbani, produzione, ma soprattutto erogazione di acqua, gas e elettricità, attività culturali, ...).

La distribuzione di competenze secondo i criteri qui succintamente richiamati pone non pochi problemi sia al legislatore sia a chi, più modestamente, si muove sul terreno dell'analisi.

Innanzitutto, assai spesso, nell'esame dei grandi compiti del "pubblico" divisi tra le funzioni di allocazione, stabilizzazione e redistribuzione, si perde traccia della distinzione tra potere legislativo e intervento gestionale, tra *regulation* (in senso lato) e *administration*. Non è una questione di poco conto, come si vedrà meglio più avanti, se è vero che, in numerosi casi, soluzioni appropriate sul piano istituzionale e operativo possono essere raggiunte con diverse attribuzioni tra livelli di governo della potestà a normare e dell'esercizio concreto di fornitura di particolari servizi.

In secondo luogo, una rigida interpretazione della tripartizione di Musgrave e connesse, troppo automatiche, applicazioni della teoria dei beni pubblici possono, in generale, sottovalutare l'importanza dei diversi "sistemi di preferenze" che cittadini-elettori residenti in differenti aree geografiche possono manifestare. Più in concreto, se si accetta l'idea che esista (e che l'operatore pubblico debba farsi carico di ciò) una non piena uniformità delle aree di un paese, la distribuzione di competenze deve necessariamente tradursi in un assetto istituzionale capace di rispettare in misura maggiore le preferenze eterogenee delle singole regioni.

Nell'insieme, comunque, le conclusioni a cui giunge l'analisi economica non consentono di

avere a disposizione un comodo *kit* di strumenti grazie al quale costruire un coerente e non ambiguo sistema di assegnazione di competenze. La prova della mancanza di indirizzi univocamente trasparenti e generalmente accettati in materia è offerta proprio dai numerosi esempi di realizzazione concreta del federalismo (Tab. 2). Le competenze in tema di trasporti e comunicazione, ad esempio, possono essere in capo allo Stato centrale, ma anche condivise tra diversi livelli di governo. Quelle in tema di istruzione sono talora di competenza delle Regioni, in altri casi sono concorrenti, in altri ancora (è il caso della Spagna) rientrano nella sfera del "centro". La tutela della salute, per aggiungere un altro esempio significativo, è in genere materia di potestà regionale o condivisa, ma esistono esperienze importanti (si veda la Svizzera) nelle quali l'esercizio della competenza è affidato alla legislazione nazionale.

E' bene, quindi, essere consapevoli di quanto l'assegnazione di materie verso i diversi livelli di governo sia intrecciata, talora in modo inestricabile, con le particolarità istituzionali tipiche di ciascun paese, spesso sedimentatesi in periodi di tempo molto lunghi: dalla forma di Stato ai rapporti esistenti tra i livelli decentrati di governo (di tipo cooperativo o competitivo), alle caratteristiche del percorso storico che ha condotto all'affermarsi di un sistema federale.

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione è stata approvata in un momento in cui la tradizionale struttura centralistica della nostra Repubblica veniva sottoposta a rilevanti cambiamenti con significativi provvedimenti di decentramento di funzioni amministrative.

In un contesto di chiara "gerarchia" istituzionale tra lo Stato, da un lato e le Autonomie Locali, dall'altro, la Costituzione del 1948 (cfr., cap. 2), sul piano delle potestà legislative, assegna alle Regioni il diritto di emanare per alcune specifiche materie "norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni" (art. 117 vecchia Costituzione). Tale versione del Titolo V, pertanto, si serviva della "legislazione concorrente" tra Stato e Regioni per disciplinare materie tutt'altro che irrilevanti quali l'istruzione artigiana e professionale, l'urbanistica, il turismo, la viabilità, gli acquedotti e i lavori pubblici di interesse regionale, l'artigianato, l'agricoltura. Al tempo stesso, al successivo art. 118, la Carta Costituzionale sanciva che "spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri Enti Locali."⁷

⁷ La vecchia versione dell'art. 118 prevedeva altresì che "lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative" e che "la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

LE COMPETENZE LEGISLATIVE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

La Costituzione del 1948 riconosceva, pertanto, alle Regioni un diverso grado di autonomia, misurabile nella maggiore o minore presenza di limiti, imposti dal legislatore statale, alla loro potestà legislativa. Nella sua versione originaria, la Costituzione stabiliva per le Regioni due livelli di potestà legislativa: piena, solo per le cinque Regioni a Statuto Speciale; concorrente o ripartita (ovvero subordinata alla conformità dei principi generali stabiliti dallo Stato in una legge⁸definita "quadro") per le Regioni a Statuto Ordinario e, se prevista nello Statuto Speciale, per le cinque Regioni e le Province autonome che possono prevedere anche una competenza legislativa di attuazione o integrativa che riguardava i casi in cui le Regioni si limitavano ad adattare la normativa statale già esistente alle necessità e ai bisogni particolari del territorio. Ciò comportava che le Regioni a Statuto Speciale, in alcune materie costituzionalmente definite, avessero riconosciuta la competenza a legiferare in modo autonomo rispetto allo Stato e che le norme da esse stabilite avessero forza superiore alla legge statale. Tale potere legislativo era limitato dal vincolo del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale (anche se deducibili in via interpretativa), degli obblighi internazionali, delle leggi di riforma economica e sociale, dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

Un'ulteriore differenza nella potestà legislativa delle due tipologie di Regioni interessava la normativa di attuazione ad esse deferita da legge dello Stato. Mentre, per dettato costituzionale, era possibile in sede di norma statale affidare alle Regioni a Statuto Ordinario la competenza e il mandato ad emanare norme applicative che rendessero operativa la disciplina statale sul territorio regionale - con modalità che rispettassero le differenze tra le diverse aree geografiche - per le Regioni a Statuto Speciale lo Stato poteva effettuare questa delega solo ove lo statuto lo consentiva.

Assai diverso è il criterio con cui è stato costruito il nuovo art. 117 della Costituzione. Esso, infatti, elenca una serie di materie di competenza esclusiva dello Stato, un gruppo di materie di competenza concorrente Stato-Regioni ed infine, con una norma a carattere residuale, attribuisce tutte le altre materie non menzionate alla piena potestà regionale.

L'inversione del criterio di distinzione dei diversi ambiti di potestà legislativa è l'innovazione più importante della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, poiché pone implicitamente come primaria la competenza regionale rispetto a quella statale. Questo criterio, peraltro, è stato già introdotto con le grandi riforme dell'amministrazione dello Stato a Costituzione invariata della fine dello scorso decennio esaminate nel precedente capitolo.

⁸ L'obbligo di osservare i limiti contenuti nelle leggi quadro e la loro mancata emanazione da parte dello Stato comportò l'inattività legislativa regionale. La soluzione del problema si ebbe con la esplicita disposizione contenuta nella legge n. 281/70 che prevedeva l'emanazione di leggi regionali nei limiti dei principi fondamentali delle materie risultanti da leggi appositamente emanate dallo Stato o desumibili dall'ordinamento.

In continuità con il vecchio testo della Costituzione, rimane la potestà legislativa regionale “concorrente”, che interessa le materie incluse in un elenco predefinito. Per tali materie, la determinazione dei principi fondamentali rimane riservata alla legislazione dello Stato mentre alle Regioni è affidata la rimanente disciplina.

Con la riforma costituzionale, inoltre, la legge regionale è soggetta agli stessi limiti di quella statale. In particolare, oltre al rispetto della Costituzione, vengono inseriti i vincoli derivanti dall’Ordinamento Comunitario e dagli obblighi internazionali. Precedentemente, il testo costituzionale non limitava espressamente la potestà legislativa statale (che chiaramente doveva agire nel rispetto e nell’ambito della Costituzione); prevedeva invece limiti alla potestà legislativa delle Regioni attraverso i vincoli dei “principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” e del “contrasto con l’interesse nazionale e con quello delle altre Regioni”.

Il limite dei principi fondamentali delle materie è ora riaffermato per la potestà legislativa concorrente. Per le materie di “esclusiva” competenza regionale si possono ritenere introdotti, anche se in via interpretativa, alcuni nuovi limiti⁹ impliciti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti, restano di competenza dello Stato, a conferma del suo ruolo centrale di garante dell’unitarietà e dell’indivisibilità della Repubblica:

- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, 2° comma); rimane invece di competenza delle Regioni (art.120) la previsione di strumenti per il rispetto di tali livelli;
- la destinazione di risorse aggiuntive in favore di determinati Enti Locali per rimuovere gli squilibri economici e sociali (art. 119, 4° comma);
- la competenza in politica estera;
- la competenza in materia di difesa e sicurezza dello Stato;
- la competenza in materia di giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- le norme generali sull’istruzione.

In particolare, nel gruppo di materie di politica economica e monetaria (moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema valutario, sistema tributario e contabile, perequazione delle risorse finanziarie) la legislazione statale in materia di concorrenza e di perequazione di risorse finanziarie¹⁰ potrebbe comportare un contenimento della potestà legislativa regionale.

Oltre i già indicati vincoli alla potestà legislativa regionale, nelle materie relative alle attività produttive, con la riforma sono introdotti o sono altrimenti deducibili dal testo costituzionale:

⁹ Questi nuovi limiti che la legge costituzionale introduce, forse per mitigare la scelta di attribuire in via primaria alle Regioni la competenza a legiferare su molte materie, si ritiene inseriscano elementi contraddittori nella disciplina.

¹⁰ Per i territori con minore capacità fiscale per abitante si provvede con legge dello Stato a istituire un fondo destinato a compensare gli squilibri tra le entrate tributarie delle Regioni e permettere agli Enti Locali di fornire servizi di uniforme livello sul territorio nazionale.

- il divieto di istituire dazi di importazione - esportazione - transito, di ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose, di limitare l'esercizio del diritto al lavoro;
- il limite delle norme fondamentali delle riforme economico sociali e dell'unità economica del Paese.

L'ampliamento dell'autonomia delle Regioni nel nuovo Titolo V si può desumere:

- dall'aver previsto una maggioranza parlamentare qualificata per l'approvazione di progetti di legge in materie di competenza concorrente, o relativi alla finanza regionale, nel caso in cui la Commissione parlamentare per le questioni regionali (integrata dai rappresentanti delle Regioni) abbia espresso parere contrario sul progetto di legge (statale), o parere favorevole condizionato all'introduzione di modifiche espressamente formulate, ma non accolte dalla Commissione Parlamentare competente riunita in sede referente;
- dall'aver ribadito anche in sede costituzionale la riserva alle Regioni della potestà regolamentare in ogni materia non altrimenti riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, già prevista dalle leggi "Bassanini". In questo modo, il legislatore ha voluto rendere incompetente lo Stato a regolamentare anche le materie su cui fissa i principi fondamentali, riconoscendo invece tale funzione alle Regioni nelle materie di competenza esclusiva, concorrente e su quelle delegate dallo Stato.

Gli ambiti di competenza legislativa delle Regioni sono ancora molto sfumati; è di facile osservazione la possibile interferenza di certe materie con altre affini ma di diversa potestà legislativa. Per una decifrazione definitiva della ripartizione delle competenze occorrerà attendere l'opera chiarificatrice della Corte Costituzionale, chiamata a decidere sui conflitti di attribuzione, e l'approvazione e l'implementazione dei provvedimenti di attuazione della riforma costituzionale, a cominciare dal D.d.L. "La Loggia". Tuttavia, l'analisi del testo della riforma, in comparazione con la precedente versione dell'art. 117 e con i decreti di legislazione delegata dalla legge n. 59/97, permette di stilare un primo elenco di materie (cfr. Tab. 1) da attribuire con ragionevole certezza alla competenza delle Regioni.

Innanzitutto, è lo stesso testo normativo ad indicare la esclusiva competenza nelle materie di polizia amministrativa locale e di istruzione e formazione professionale. In secondo luogo, procedendo per esclusione, non è difficile constatare l'assenza, negli specifici elenchi dell'art. 117, di importanti materie quali l'industria, il commercio, l'agricoltura, l'artigianato, il turismo, l'edilizia e l'urbanistica, le politiche del lavoro (collocamento, impiego pubblico e privato, promozione dell'occupazione). In terzo luogo, sulla base di "serene" interpretazioni del testo possono essere inserite nel nostro elenco di materie esclusive regionali: le reti regionali di trasporto e di navigazione; porti ed aeroporti di rilievo regionale; produzione e distribuzione di energia in ambito regionale; istituzione di altri Enti Locali (riordino del governo locale sotto il profilo della dimensione di Comuni e Province). In quarto luogo, sono anche di competenza esclusiva alcune delle materie che il vecchio art. 117 precedentemente indicava di competenza ripartita e che con la riforma non sono state inserite tra quelle di competenza concorrente, quali: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione; fiere e mercati; musei e biblioteche di carattere locale, acquedotti, acque minerali e termali, cave e torbiere.

La riforma del titolo V della costituzione: la ripartizione delle competenze

Tab. 1 LA NUOVA POTESTA' LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI SECONDO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE

Materie di competenza esclusiva dello Stato	Materie di competenza concorrente (1)	Materie di competenza esclusiva delle Regioni (2)
Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni	Agricoltura
Immigrazione	Commercio con l'estero	Industria
Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose	Tutela e sicurezza del lavoro	Commercio, fiere e mercati
Difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Artigianato
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie	Professioni	Energia, produzione e distribuzione di energia in ambito regionale
Organi dello Stato e relative leggi elettorali; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento Europeo	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Miniere, cave e torbiere
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Tutela della salute	Turismo e industria alberghiera
Ordine pubblico e sicurezza	Alimentazione	Politiche del lavoro
Cittadinanza, stato civile, anagrafi	Ordinamento sportivo	Risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Protezione civile	Caccia e pesca nelle acque interne
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Governo del territorio	Edilizia e urbanistica
Norme generali sull'istruzione	Porti e aeroporti civili	Porti e aeroporti civili di rilievo regionale
Previdenza sociale	Grandi reti di trasporto e di navigazione	Reti regionali di trasporto e di navigazione, viabilità
Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane	Ordinamento della comunicazione	Trasporto pubblico locale
Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia	Musei e biblioteche regionali
Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno	Previdenza complementare ed integrativa	Istruzione e formazione professionale
		Polizia locale, urbana e rurale
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Servizi sociali
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Organizzazione degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Istituzione di nuovi enti locali

(1) Si tratta di materie per le quali "Spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", art. 117 della Costituzione.

(2) Le competenze esclusivamente attribuite alle Regioni non sono esplicitate nel nuovo testo della Costituzione. Esse sono quindi frutto di una interpretazione dell'ISAE sulla base del principio, citato all'art. 117, che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Le modifiche al Titolo V della Costituzione, introdotte con la legge costituzionale n. 3/01, determinano un problema di compatibilità con la riconfermata particolarità delle Regioni a Statuto Speciale e con l'apparato normativo derivante dal vecchio testo costituzionale. L'avvenuto ampliamento dell'autonomia delle Regioni a Statuto Ordinario ha, chiaramente, l'effetto di attenuare il carattere specifico delle Regioni a Statuto Speciale poiché, ora, anche le Regioni ordinarie godono di una potestà legislativa esclusiva, hanno una piena autonomia finanziaria e statutaria ed è, oltretutto, loro consentito di negoziare con lo Stato ulteriori forme e condizioni di autonomia in alcune materie.

In fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema e in attesa dell'adeguamento degli statuti regionali (che anche dopo la riforma vengono adottati con leggi costituzionali) l'articolo 10 della legge Costituzionale 3/2001 prescrive l'applicazione alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano delle nuove disposizioni nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già presenti negli statuti odierni (cfr. tabelle in appendice). Inoltre, nel nuovo testo dell'articolo 117 è espressamente indicata la partecipazione delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province autonome alle decisioni dirette alla formazione di atti normativi comunitari in materie di loro competenza e la capacità di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

La completa soluzione dei problemi di coerenza tra le nuove competenze legislative attribuite alle Regioni a Statuto Ordinario e l'apparato normativo antecedente non può essere realizzata se non con l'emanazione dei nuovi statuti speciali che incorporino la nuova normativa.

L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

L'articolo 118 del nuovo testo della Costituzione stabilisce che "tutte le funzioni amministrative e le relative potestà regolamentari vengono attribuite in via di principio ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza."

Secondo il principio di sussidiarietà (si veda il capitolo 1), le funzioni amministrative vengono conferite alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, con esclusione delle materie incompatibili con le dimensioni dell'ente. La differenziazione della allocazione delle funzioni in considerazione delle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi e la loro idoneità organizzativa (adeguatezza) a garantire l'esercizio delle competenze sono gli altri principi da seguire per individuare il nuovo grado di autonomia amministrativa delle Regioni riconosciuto dalla riforma costituzionale.

Allo Stato, divenuto, secondo l'articolo 114 della Costituzione, uno degli enti costitutivi della Repubblica insieme a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni e ad essi equiparato e posto al medesimo livello costituzionale, permane la uniforme disciplina su tutto il territorio nazionale della propria organizzazione, di quella degli enti pubblici nazionali e la competenza legislativa esclusiva relativa alla individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane¹¹.

Inoltre, secondo l'art.118, comma 2, i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze legislative dell'articolo 117 della Costituzione.

La diversa tipologia di funzioni amministrative indicate nel nuovo testo costituzionale rappresenta uno dei nodi interpretativi della riforma; la soluzione più condivisa¹² restringe il campo alle funzioni "fondamentali," attribuite dallo Stato agli Enti Locali e ricavate dalle materie di competenza legislativa sia statale che regionale, e alle funzioni "conferite," attribuite dallo Stato e dalle Regioni agli Enti Locali in base alle materie di rispettiva competenza legislativa esclusiva.

Per individuare quali funzioni possano ancora permanere allo Stato e quali siano invece da considerare esercitabili dalle Regioni e dagli Enti Locali occorre, prima di tutto, fare riferimento ai nuovi ambiti di potestà legislativa e alla loro capacità di allocare¹³, con legge, le funzioni amministrative. Successivamente si deve differenziare all'interno dei livelli di governo la titolarità delle competenze allo scopo di ottimizzarne l'efficacia, secondo i noti principi di sussidiarietà- adeguatezza- differenziazione.

Come anticipato, la legge costituzionale n.3/01 segue il decentramento amministrativo attuato con la riforma "Bassanini"; pertanto, l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo comporta integrazioni e cambiamenti nell'assegnazione delle materie decentrate con la legislazione delegata d'attuazione della legge n. 59/97. Un preciso riferimento al metodo utilizzato per il decentramento delle competenze amministrative è presente nel disegno di legge "La Loggia", di attuazione della legge costituzionale n.3/01 approvato lo scorso 27 gennaio dal Senato della Repubblica, che all'articolo 5 (Attuazione dell'art.118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative) prevede che:

- tutte le funzioni spettano ai Comuni, ad eccezione delle funzioni amministrative che vengono conferite dallo Stato e dalle Regioni, secondo le rispettive competenze legislative e nel rispetto dei noti principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, qualora occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o

¹¹ Articolo 117, comma 2, lett. p).

¹² D'Atena (2002)

¹³ Antonimi (2002)

- economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale;
- lo Stato e le Regioni devono favorire lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale;
 - lo Stato, con l'entrata in vigore della legge, avvierà il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e che tale trasferimento avverrà mediante decreti del Presidente del Consiglio, previo accordo in Conferenza Unificata, dei beni e delle risorse strumentali idonee per la piena attuazione delle funzioni amministrative dei Comuni e degli altri Enti Locali da quantificarsi tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato 2002 e la applicazione dell'art.3 (Conferimenti alle Regioni e agli Enti Locali, potere sostitutivo statale in caso di inadempienza delle Regioni nella ripartizione delle funzioni) e dell'art.7 (Attribuzione delle risorse, nomina di un commissario *ad acta* volto a superare l'inerzia statale) e dell'articolo 8 (Regime fiscale del trasferimento dei beni) del D.Lgs.n. 112/98;
 - fino alla adozione di tali provvedimenti le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti (decreti legislativi attuativi delle leggi Bassanini);
 - ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la Corte dei Conti verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni e degli Enti Locali in relazione al Patto di Stabilità Interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza nella attribuzione delle funzioni amministrative è destinata a riguardare principalmente gli Enti Locali. A livelli di governo territoriale più alti le funzioni amministrative dello Stato e delle Regioni che presumibilmente, secondo il nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione e secondo l'articolo 5 del disegno di legge governativo, avranno una diversa titolarità, saranno quelle relative a materie che, individuate ai sensi della legge n. 59/97, hanno avuto, a livello di competenza legislativa, una posizione diversa negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione. Il processo di modifica della titolarità delle competenze impegnerà soprattutto le funzioni amministrative in materie che, con la piena attuazione della riforma costituzionale, saranno disciplinate, nel dettaglio e nei principi, con leggi regionali. In tal modo, il superamento del collegamento tra aree di competenza legislativa e aree di competenza amministrativa (articoli 117 e 118 della Costituzione) viene attenuato in quelle materie in cui vige una competenza legislativa esclusiva delle Regioni o dello Stato. Si ripercorrerebbe così l'attribuzione delle funzioni attuata dalla prima "Bassanini" che ha previsto, infatti, due diverse ripartizioni tra Stato - Regioni - Enti Locali, la prima direttamente svolta dal legislatore nazionale per mezzo di decreti legislativi nelle materie di competenza statale, la seconda operata da ogni singola Regione con la ripartizione alle Province ed ai Comuni delle competenze, non conservabili in capo ad essa, delle funzioni amministrative relative alle materie disciplinate con leggi regionali.

Il processo di modifica della titolarità delle competenze è particolarmente evidente per le

funzioni statali relative a materie, come l'industria, che il nuovo testo della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa regionale; si deve, infatti, ritenere che, a meno di particolari funzioni la cui migliore attuazione possa essere svolta solo dallo Stato, la titolarità delle funzioni amministrative spetti alle Regioni e agli Enti Locali in tutti i casi in cui le Regioni siano competenti a legiferare sulla materia in modo esclusivo e che quindi spetti loro l'ulteriore ripartizione alle Province e ai Comuni. Il richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e la conservazione a livello più centrale solo delle funzioni per le quali altrimenti non sarebbe assicurato l'esercizio unitario, comporta che l'attribuzione delle funzioni agli enti minori debba essere attuata soprattutto dalle Regioni. Persistendo la mancanza nel disegno di legge governativo della previsione della normativa diretta a definire le funzioni fondamentali degli Enti Locali, a Comuni, Province e Città metropolitane va evitato il rischio che possano essere conferite funzioni in modo non omogeneo sul territorio nazionale. Situazioni di eccessiva disparità saranno in futuro poste sotto il controllo della Corte Costituzionale; l'attribuzione di funzioni amministrative mediante leggi dello Stato e leggi regionali comporta, infatti, la sottoposizione dei provvedimenti, su impugnativa del Governo, al controllo della Consulta che viene così ad assumere il ruolo di arbitro della attuazione della riforma costituzionale¹⁴.

In appendice si riportano le funzioni amministrative dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali trasferite con i decreti legislativi della riforma "Bassanini". Con la piena attuazione della riforma costituzionale, alcune di esse saranno trasferite ad un diverso livello di governo. Le funzioni amministrative che, si prevede, saranno interessate da questa nuova fase di decentramento sono elencate all'interno delle caselle relative alla competenza statale per ordine di settore. Si prevede che, nelle materie disciplinate dalla potestà legislativa esclusiva primaria e regolamentare delle Regioni, ai sensi della norma a carattere residuale dell'articolo 117 della Costituzione, le relative funzioni amministrative, che le "Bassanini" conservano alla competenza statale, siano destinate a subire un nuovo decentramento.¹⁵ Una volta individuate le funzioni statali da decentrare alle Regioni, l'ulteriore redistribuzione tra Regioni ed Enti Locali deve essere attuata secondo quanto prescritto dall'articolo 118 della Costituzione che prevede, quali destinatari principali, i Comuni e, secondariamente, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ed al fine di "assicurarne l'esercizio unitario" gli altri Enti Locali, le Regioni ed infine lo Stato.

¹⁴ Lo Stato nei giudizi d'impugnazione di fronte alla Corte Costituzionale rappresenta quindi le posizioni di Comuni, Province e Città metropolitane non essendo queste legittimate a ricorrere in via principale alla Corte. Ciò comporta che nell'eventualità di una legge statale lesiva delle attribuzioni di Comuni o Province o Città metropolitane questi enti, essendo la Regione legittimata ad impugnare solo in caso di lesione della sfera di competenza regionale, non avrebbero la possibilità di tutelarsi per difendere le proprie attribuzioni. A tal proposito gli Enti Locali hanno avanzato due proposte di modifica delle modalità d'iniziativa per i ricorsi costituzionali: il ricorso promosso dal Governo su iniziativa e stimolo della Conferenza Stato- Città; la potestà del Consiglio Regionale delle Autonomie Locali di proporre alla Giunta Regionale la proposizione di un ricorso nei confronti della legge statale.

¹⁵ Cfr. B. Caravita (2002)".

ISAE Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo

Tab.2 ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI FEDERALISMO: ALCUNI ASPETTI DEL DECENTRAMENTO

	Australia (1901) (1)	Belgio (1831) (1)	Canada (1867) (1)	Germania (1949) (1)	Italia (1948) (1)	Spagna (1978) (1)	Stati Uniti (1789) (1)	Svizzera (1848) (1)
STRUTTURA								
Stati membri	8 Stati	5 (2) Comunità Regioni	13 Province	16 Länder	20 Regioni (5 a Statuto Speciale)	17 Comunida- des	50 Stati	26 Cantoni
% spesa pubblica su PIL (2000, OCSE)	32,7	47,0	40,9	42,9	44,4	38,7	29,4	-
Disequilibrio verticale (1997)	37,8	53,61	20,1	22,3	61,1	54,1	31,0	24,1
Entrate fiscali locali in % del totale delle entrate locali (1997)	35,5	38,5	60,8	52,2	22,8	35,6	43,9	47,6
Trasferimenti agli enti locali in % del totale delle entrate locali (1997)	36,5	52,4	20,4	23,8	64,5	55,3	28,6	24,7
COMPETENZA FISCALE								
Dogane	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale
Imposte indirette	Centrale	Condivisa	Centrale	Stati	Centrale	Centrale / Stati (5)	Condivisa	Centrale / Stati
Imposte sui redditi personali	Centrale	Centrale / Stati	Centrale/ Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale / Stati (5)	Condivisa	Centrale / Stati / Comuni
Imposte sui redditi da impresa	Condivisa	Condivisa	Centrale/ Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale / Stati (5)	Condivisa	Centrale / Stati
RELAZIONI INTERNAZIONALI								
Difesa	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
Ratifica trattati	Centrale	Tutti i livelli	Centrale (6)	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati
Cittadinanza	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati (3)	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati
Immigrazione nella federazione	Centrale	Centrale	Condivisa	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa	-
ASPETTI ECONOMICI								
Commercio estero	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale	-	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
Commercio tra gli Stati	Condivisa	-	Centrale	-	Stati	-	Centrale	-
Commercio interno agli Stati	Stati	-	Stati	-	Stati	-	Stati	-
Moneta	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale
Sistema bancario	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati (4)	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale
Bancarotta	Centrale	-	Centrale	-	Centrale	-	Centrale / Stati	-
Assicurazioni	Condivisa	Centrale	Centrale/ Stati	-	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	-

La riforma del titolo V della costituzione: la ripartizione delle competenze

segue: ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI FEDERALISMO: ALCUNI ASPETTI DEL DECENTRAMENTO

	Australia (1901) (1)	Belgio (1831) (1)	Canada (1867) (1)	Germania (1949) (1)	Italia (1948) (1)	Spagna (1978) (1)	Stati Uniti (1789) (1)	Svizzera (1848) (1)
TRASPORTI / COMUNICAZIONE	-	-	-	Centrale / Stati (3)			-	Centrale
Strade e ponti	Centrale / Stati	Stati / Comunità	Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale
Ferrovie	Centrale / Stati	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati (3)	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale
Aerei	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale (transitoria)
Telecomunicazioni	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
Servizio postale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
Televisione	Centrale	Stati / Comunità	Centrale	Centrale/ Stati	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
ISTRUZIONE E RICERCA								
Istruzione inferiore e secondaria	Stati	Stati / Comunità	Stati	Stati	Condivisa	Centrale	Stati	Stati
Istruzione universitaria e oltre	Centrale / Stati	Stati / Comunità	Stati	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Stati (escluso Politecnico Centrale)
Ricerca e sviluppo	Centrale / Stati	Tutti i livelli	-	Condivisa (3)	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
SERVIZI SANITARI E SOCIALI								
Ospedali	Centrale / Stati	Stati / Comunità	Centrale	Condivisa (3)	Condivisa	-	Centrale	-
Salute pubblica	Stati	Stati / Comunità	Stati	Condivisa	Condivisa	Centrale / Stati	Stati	Centrale
Disoccupazione	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa (3)	Condivisa	-	Centrale / Stati	Centrale
Integrazioni al reddito	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Condivisa (3)	Condivisa	-	-	Stati
Servizi sociali	Condivisa	Stati / Comunità	Centrale	-	Centrale / Stati	Stati	Centrale	Stati
Pensioni	Condivisa	-	Condivisa	-	Centrale	-	Condivisa	Centrale
SISTEMA LEGALE								
Legislazione civile	Centrale / Stati	Centrale	Stati	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Stati	Centrale
Legislazione penale	Stati	-	Centrale	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Stati	Centrale
Organizzazione giudiziaria	Centrale / Stati	-	Centrale / Stati	Condivisa (3)	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Stati
Polizia	Centrale / Stati	Centrale	Centrale / Stati	Stati	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Stati e Comuni (parte Confedera- zione)
Prigioni	Stati	-	Centrale / Stati	-	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	

segue: ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI FEDERALISMO: ALCUNI ASPETTI DEL DECENTRAMENTO

	Australia (1901) (1)	Belgio (1831) (1)	Canada (1867) (1)	Germania (1949) (1)	Italia (1948) (1)	Spagna (1978) (1)	Stati Uniti (1789) (1)	Svizzera (1848) (1)
VARIE								
Agricoltura	Condivisa		Condivisa	Condivisa (3)	Stati	Stati	Stati	Centrale
Pesca	Centrale / Stati	Stati	Centrale / Stati	Condivisa (3)	Stati	Centrale / Stati	Stati	Centrale
Energia nucleare	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa	Condivisa	-	Centrale / Stati	Centrale (transitoria)
Lingua	-	Tutti i livelli	Centrale / Stati	-	Centrale	Stati	-	-
Ambiente	Centrale / Stati	Stati	Centrale/ Stati	Condivisa (3)	Centrale/Stati	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale / Stati

Fonte: Watts (1996), Costituzioni nazionali, *Commission sur le déséquilibre fiscal* (2001), World Bank su dati FMI (2000).

Nota: Centrale/Stati indica competenze specifiche nei sottolivelli. Il trattino significa che la materia non è trattata nella Costituzione o è residuale.

(1) Le date si riferiscono al momento della promulgazione delle Costituzioni, senza tener conto delle successive modifiche. Per l'Italia quindi si è indicato il 1848 e non il 2001.

(2) Insieme di Regioni e Comunità considerando che la Comunità fiamminga si è fusa con la Regione fiamminga.

(3) I *Länder* amministrano la legislazione centrale.

(4) La regolamentazione bancaria è esclusivamente centrale; risparmio e credito cooperativo provinciali.

(5) La potestà originaria di esigere tributi compete allo Stato, le Comunità possono stabilirne ed esigerne d'accordo con la Costituzione e le leggi.

(6) Con il consenso del governo locale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ahmad E., D. Hewitt, E. Ruggiero (1997), "Assigning expenditure Responsibilities" in Ter-Minassian, T. (ed.) *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington, D.C., IMF.
- Alesina A. e Perotti R (1996)., "Budget deficits and budget Institutions", *NBER Working Papers*, n.5556
- Antonini L. (2002), intervento nel forum "Federalismo e Devoluzione", disponibile sul sito <http://www.federalismi.it>.
- Arachi G. e Zanardi A. (2000), *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, Economia Pubblica, n.1, Milano, Franco Angeli.
- Arachi G. e Zanardi A. (2000), "Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti", in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Bologna, Il Mulino.
- Arachi G. e A. Zanardi (2001), "La devoluzione nel Paese del dualismo", in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2001*, Bologna, Il Mulino.
- Aubert J., (1978), "Switzerland" in Butler D. e A. Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Bonelli E. (2001), *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli.
- Bordignon M. (1996), "Federalismo, perequazione e competizione fiscale", in A. Monorchio (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino.
- Bordignon M. (2001), "Il nuovo sistema perequativo delle Regioni a statuto ordinario", in Dirindin N. e E. Pagano (a cura di), *Governare il federalismo. Le sfide per la sanità*, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore.
- Bordignon M., Cerniglia F. (2001), *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, Società Italiana di Economia Pubblica *Working Papers*, febbraio.
- Bosi P. (2000), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino.
- Bossi U. (2002), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, febbraio.
- Brosio G. (a cura di) (1995), *Governo decentramento e federalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Buchanan, J.M. (1962), *Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice*, Raleigh, The University of North Carolina Press.
- Buchanan, J.M. and Tullock G. (1967), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Calmieri C. (2002), *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli.
- Caravita B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli.
- Centro Studi Confindustria (2002), "Federalismo e bilancio pubblico" in *Previsioni macroeconomiche*, settembre.
- Ceriani V. (2003), "Federalismo, perequazione e tributi", in *Politica Economica*.
- Cerulli Irelli V. (2002), *Costituzione e Amministrazione*, Torino, Giappichelli.

- Commission sur le Déséquilibre Fiscal (2001), "Intergovernmental Fiscal Arrangements", Background paper for The International Symposium on fiscal imbalance, Québec.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (1998), *Razionalizzazione e semplificazione dei documenti e delle procedure contabili*, Documento No. 3, ottobre.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001), "Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno", *Economia pubblica*, Anno XXXI, No. 1.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (2002), *Audizione alla commissione Bilancio del Senato della Repubblica su federalismo amministrativo e costituzionale*, 5 novembre, Roma
- Commonwealth Grants Commission (2001), *Annual Report*, Canberra, disponibile sul sito http://www.cgc.gov.au/cgc_annual_report.htm.
- D'Atena A. (2001), *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè.
- D'Atena A. (2002), *Il nodo delle funzioni amministrative*, disponibile sul sito <http://www.federalismi.it>.
- Dafflon B. (1999), "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", *Working Paper No.278*, University of Fribourg.
- European Commission (2002), "The composition of public expenditure: a synthetic indicator", in *Public Finances in EMU – 2002*, European Economy – Reports and studies, 3.
- EUROSTAT (1999), *Metodologia dei conti regionali: tavole delle amministrazioni pubbliche*, Metodi e Nomenclature, Lussemburgo
- Fausto D. e F. Pica (a cura di) (2001), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Fazio A. (2001), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, dicembre.
- Feld L.P. (2001), *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, febbraio.
- Fitch Ratings International Public Finance (2002), *L'autonomia finanziaria regionale: oltre i luoghi comuni*, Rapporto di ricerca, New York.
- FREE, Foundation for Research on European Economy (2002), *Rapporto di primavera 2002*, maggio.
- Gallo F. (2002), "Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.", *mimeo*, presentato al Workshop organizzato dal Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche in collaborazione con la rivista *Politica Economica*, su "La delega fiscale del Governo Berlusconi. Quale disegno? Quali conseguenze?", Bologna, marzo.
- Geri M., Volpe M. (1993), "Aspetti strutturali delle distribuzioni territoriali della spesa pubblica", *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, SVIMEZ, Bologna, Il Mulino.
- Giarda P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino.
- Giarda P. (2000), "Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti", *Economia Pubblica*, n.5, Milano, Franco Angeli.
- Giarda P. (2001), "Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Società Italiana di Economia Pubblica Working Papers*, n. 115, Gennaio.
- Giarda P. (2002), "Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?", Relazione presentata alla XLIII riunione scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, 25 ottobre.
- Giardina E., F. Osculati e M. Rey (a cura di) (1996), *Federalismo*, Milano, Franco Angeli.
- Groppi T. e Olivetti M. (a cura di) (2001), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli.

- Guerrieri G. (a cura di) (2001), *Federalismo fiscale 1996-2003*, ANCI Lazio.
- Hayek F.A. (1944), *The Road to Serfdom*, London, Routledge.
- Inman, R. "Local fiscal discipline in U.S. federalism", mimeo, disponibile *on line* sul sito <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/usa.pdf>.
- ISAE (2001), "Federalismo e interesse nazionale: standard sanitari e contenimento della spesa pubblica", in *Rapporto Trimestrale, priorità nazionali e risultati della regolamentazione*, aprile.
- ISAE (2002), *Rapporto Trimestrale, le previsioni per l'economia italiana*, Roma, Gennaio.
- ISTAT (1996), *Conti economici regionali delle Amministrazioni pubbliche e delle famiglie*, Argomenti, n.5, Roma.
- ISTAT (2002), *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche (aggiornamento) Anni 1998-2001*, Statistiche in breve, 12 agosto, Roma.
- ISTAT (2002b) *Conti economici territoriali – Anni 1995-2000*, 11 ottobre, Roma.
- ISTAT (2002c) *Conti economici nazionali per settore istituzionale – Anni 1980-2000*, Statistiche in breve, gennaio, Roma.
- ISTAT (2003), *I bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province autonome – Anno 2000*, in corso di stampa.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (1997), "I bilanci consolidati dei flussi e degli *stocks* della Pubblica Amministrazione a livello regionale", *ISPE, Documenti di lavoro*, n. 65, Roma.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (2002), Audizione alla Commissione Bilancio del Senato della Repubblica su "Attuazione del federalismo amministrativo e costituzionale, Roma, 6 novembre.
- La Loggia E. (2002), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Febbraio.
- Lagona F. e F. Padovano (2000), "Budget rules and fiscal performance in the European Union : a non metric principal component analysis" in Dardanoni V. e G. Sobbrino (a cura di) *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- Leonard H. B., Walder J. H. (2000), *"The federal budget and the state, Fiscal Year 1999"*, Taubman Center for State and Local Government, Harvard University and Office of Senator D. P. Moynihan, United States Senate.
- Maggi M., Piperno S. (1995), "Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione meridionale", *Economia Pubblica*, n.1, Milano, Franco Angeli.
- Malizia R. (1998), "Gli aspetti finanziari della contabilità economica territoriale", in Istituto Guglielmo Tagliacarte, *Statistica e territorio*, Milano, Franco Angeli.
- Messina G. (2001), "Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione nel nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario", *Banca d'Italia Temi di discussione*, No. 416, Agosto.
- Mikesell , J. (2002), "Subnational Government Bankruptcy, Default, and Fiscal Crisis in the United States", *Working Paper 02-21, International Studies Program*, Georgia State University, December.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza del Settore Pubblico Allargato (1997), "Le entrate tributarie dello Stato regionalizzate. Una stima del carico fiscale del 1994", *Conti Pubblici e Congiuntura Economica*,

Quaderno Monografico n. 16, I.P.Z.S., Roma, Dicembre.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni (2001), "La spesa statale regionalizzata, anno 1999", *Temi di Finanza Pubblica*, Quaderno n.22, I.P.Z.S., Roma, Novembre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2002), "La spesa statale regionalizzata – Anno 2000", *Temi di finanza pubblica*, Quaderno n.23, Roma, Dicembre.
- Musgrave R.A and Musgrave P.B. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- National Council of the Republic of Slovenia (2002), "The Influence of Upper Chambers On The Development Of Democracy And The Role Of Civil Society", Meeting of the Association of European Senates, Giugno 2002.
- Neppi Modona G. (a cura di) (1998), *Stato della Costituzione*, Milano, Il Saggiatore.
- Norregaard J. (1997), "Tax assignment" in Ter-Minassian, T. (a cura di) *Fiscal Federalism in theory and practice*, IMF.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Hartcourt, Brace, New York, Jovanovich.
- Oates W. (1994), *The Potential and Perils of Fiscal Decentralization*, University of Maryland, Department of Economics.
- OCSE (1987), *The control and management of government expenditure*, Parigi.
- OCSE (1999), *Revenue statistics, 1965-1998*, Paris.
- OCSE (2002), *Revenue statistics, 1965-2001*, Paris.
- OCSE (2002), *National Accounts of OECD Countries : Detailed Tables, 1989-2000, Vol II*, Paris.
- Prud'homme R (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer*, Vol. 10, n. 2.
- Stammati S. et al. (2001), "Dibattito sul federalismo fiscale", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Anno XV, No. 1-2.
- SVIMEZ (2001), "Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate", Quaderno n. 19 di *Informazioni SVIMEZ*, Roma.
- Tanzi V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank.
- Tanzi V. (2001), "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", *Carnegie Endowment Working Papers*, Washington.
- Tiebout C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5.
- Tremonti G. e G. Vegas (2002), *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Onorevole Giulio Tremonti, e del Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero, Senatore Giuseppe Vegas, sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio*, Febbraio.
- Vandelli L. (2002), *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna.
- Vitaletti G. (2002), "Dossier sul federalismo fiscale", *paper* presentato alla Commissione Bilancio del Senato della Repubblica in occasione dell'audizione della Commissione Tecnica per la spesa pubblica

su “Federalismo amministrativo e costituzionale”, 5 novembre, Roma.

Volpi M. (2002), intervento nel forum “Federalismo e Devoluzione”, disponibile sul sito <http://www.federalismi.it>

Walsh C. (1999), “L’esperienza del federalismo fiscale australiano”, *Amministrare*, No. 3.

Watts R. (1996), *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston.