

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE

13° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 APRILE 2003

Presidenza del presidente VIZZINI

INDICE

Audizione del Presidente dell'Istituto di studi e analisi economica

* PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 13	* MAJOCCHI, presidente dell'Istituto di studi e analisi economica	Pag. 4
		ESPA, direttore dell'area economica e diritto della pubblica amministrazione	9

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.

Intervengono Alberto Majocchi, presidente dell'Istituto di studi e analisi economica, Efisio Espa, direttore dell'area economica e diritto della pubblica amministrazione, Raffaele Malizia, coordinatore dell'area federalismo fiscale e decentramento, e Maria Cristina Mercuri, coordinatore dell'area bilancio, comando e controllo della pubblica amministrazione dello stesso Istituto.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente dell'Istituto di studi e analisi economica

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 2 aprile scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Onorevoli colleghi, nel quadro dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione, la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, abbiamo oggi il piacere di avere con noi una delegazione di rappresentanti dell'ISAE. Sono presenti il presidente dell'ISAE Alberto Majocchi, il direttore dell'area economica e diritto della pubblica amministrazione Efisio Espa, il coordinatore dell'area federalismo fiscale e decentramento Raffaele Malizia e la coordinatrice dell'area bilancio, comando e controllo della pubblica amministrazione Maria Cristina Mercuri.

Stiamo conducendo questa attività conoscitiva – che in parte si affianca a quella che svolgiamo in sede di espressione dei pareri sui disegni di legge che fanno riferimento alle funzioni delle autonomie locali – per renderci conto in tempo reale degli effetti dei disegni di legge che giacciono innanzi alle Camere, in particolare di quelli attualmente in corso d'esame, e anche dei provvedimenti che il Governo si appresta a varare. Mentre questo processo è in corso, vorremmo renderci conto della connessione tra il ruolo che le autonomie hanno assunto e stanno assumendo, a seguito di modifiche importanti della nostra Costituzione, e la promozione dello sviluppo economico nel Paese, attesa anche la dislocazione dualistica della nostra economia e la necessità di rimuovere i forti squilibri in atto

nel Paese. Siamo ovviamente anche interessati a verificare che il processo di sviluppo del federalismo che si sta avviando abbia come obiettivo finale quello di rendere allo stesso costo servizi migliori ai cittadini. Un federalismo, cioè, che non sia un moltiplicatore di spesa ma un fattore di diversa distribuzione delle competenze, cui debbono corrispondere adeguati spostamenti di risorse e la chiusura dei «rubinetti» di spesa di uffici centrali. Diversamente, se tutto questo non funzionasse, sono personalmente convinto che nell'attuale condizione il Paese non reggerebbe il costo economico di un'operazione di questo genere.

A tutto questo, come del resto evidenzia la stessa composizione della vostra delegazione, che ha qui presente un coordinatore dell'area federalismo fiscale e decentramento, non può che corrispondere anche una diversa organizzazione dell'assetto della finanza pubblica e della distribuzione delle risorse, in particolare con l'attuazione dell'articolo 119, che a mio avviso sarà esercizio non semplice perché una sua piena attuazione richiederebbe un previo processo di destrutturazione, seguito da un processo di ristrutturazione dell'intero sistema tributario del Paese.

Su questi punti siamo lieti di conoscere l'opinione dell'ISAE e pertanto, ringraziando il presidente Majocchi per avere accettato, come uno dei primi impegni del nuovo incarico al quale è stato chiamato, quello di essere audito dalla nostra Commissione, gli cedo volentieri la parola.

MAJOCCHI. La ringrazio, signor Presidente, è per me un piacere essere qui. Il tema della vostra indagine è di grande interesse e rilievo dal punto di vista istituzionale e finanziario.

Abbiamo portato con noi le copie definitive del primo Rapporto sull'attuazione del federalismo che l'Istituto ha preparato nel corso del 2002. È un lavoro sviluppato dai ricercatori dell'Istituto quando presidente dello stesso era la professoressa Padoa Schioppa Kostoris; è per noi un piacere lasciarne una copia agli atti della vostra Commissione.

In realtà, in una prima fase l'attenzione dell'Istituto si è concentrata sull'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione repubblicana, così come definito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, confermata dal *referendum* del 7 ottobre dello stesso anno. Successivamente, l'ISAE ha provveduto, da un lato, ad arricchire e migliorare le sue prime analisi – soprattutto sul piano della quantificazione della dimensione finanziaria del decentramento – e, dall'altro, ha progressivamente collocato al centro dei suoi esercizi sia la nuova proposta di revisione costituzionale del Titolo V, il cosiddetto disegno di legge costituzionale Bossi, sia il principale provvedimento di attuazione dello stesso Titolo V, il disegno di legge ordinario denominato La Loggia. L'Istituto, naturalmente, segue da vicino lo sviluppo del dibattito sia in sede politica che scientifica, in particolare la possibilità, ormai molto concreta, che il Titolo V della Costituzione possa essere nuovamente sottoposto a modifiche – tramite un nuovo disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa –, con particolare riguardo alla complessa materia della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e autonomie locali.

In una prima fase l'ISAE ha analizzato il Titolo V riformato ipotizzando che quel testo non fosse suscettibile di modifiche migliorative e che quindi la questione centrale da esaminare risiedesse nella sua piena attuazione. In tale fase sono state oggetto di particolare attenzione problemi cruciali dell'introduzione concreta di un sistema federale quali: la nuova separazione di competenze all'interno della Repubblica, la quantificazione delle risorse da attribuire ai livelli decentrati di governo, la definizione di nuove procedure di bilancio, i criteri di base cui dovranno rispondere sia un sistema tributario locale inevitabilmente destinato ad allargarsi sia la funzione di perequazione esplicitamente prevista dal testo costituzionale riformato e, come noto, assai delicata in un Paese come l'Italia tuttora segnato al suo interno da profonde differenze di sviluppo.

In un secondo momento, che coincide con la presentazione, lo scorso 6 febbraio, del primo Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, le analisi dell'Istituto, prendendo atto di una discussione economica e istituzionale sempre più approfondita, si pongono anche dal punto di vista delle possibili correzioni del testo costituzionale, con particolare riferimento alla divisione di competenze e ai meccanismi di bilancio che, anche in un nuovo sistema federale, devono poter garantire il proseguimento del processo di risanamento finanziario del Paese.

Nell'insieme, la valutazione dell'ISAE sul processo di riforma in senso federale è positiva. Quantomeno su un piano potenziale, appaiono rilevanti i vantaggi conseguibili in termini di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica da amministrazioni regionali e locali più vicine ai cittadini, più consapevoli dei bisogni e delle esigenze del territorio, maggiormente responsabilizzate sia sul terreno del conseguimento dei risultati sia su quello del rigore nella gestione del bilancio. Del resto, l'investimento istituzionale degli scorsi anni in termini di maggiori poteri e maggiore *accountability* dei sindaci e, in un secondo momento, dei presidenti delle Province e delle Regioni fornisce, in modo inequivocabile, segnali assai incoraggianti. La stabilità dei governi regionali e locali, conseguenza prima degli interventi appena ricordati, ha costituito una base solida sulla quale si è innestato il progressivo allargamento di competenze occorso già prima della riforma costituzionale federale, in particolare con le cosiddette leggi Bassanini. La strada di un sensibile riequilibrio di poteri tra centro e periferia, pertanto, appare essere giusta.

Nondimeno, proprio allo scopo di sfruttare al meglio le potenzialità del nuovo assetto federale e di evitare alcuni problemi che talora si affacciano nei sistemi federali, appare necessario porre in essere quelle condizioni di tipo istituzionale ed economico che al decentramento delle competenze legislative e delle funzioni amministrative faccia corrispondere un salto di qualità nelle politiche pubbliche. Tali condizioni, dalle quali potrebbero scaturire anche alcuni suggerimenti di modifica del Titolo V riformato, saranno esplicitate più avanti in maggiore dettaglio.

I cambiamenti di recente attuati al testo della nostra Costituzione e quelli già all'orizzonte - di ciò vi è ormai ampia consapevolezza - sono molto profondi. E' senz'altro vero che il Paese ha una lunga tradi-

zione di autogoverno locale ed è altrettanto vero che il processo di progressivo rafforzamento dei poteri regionali e locali è in corso da oltre tre decenni. E tuttavia, l'ampiezza delle riforme costituzionali in senso federale è tale da giustificare, con riferimento ai mutamenti in corso, l'uso di aggettivi quali rivoluzionario o epocale.

La radicalità delle scelte effettuate dal legislatore costituzionale è evidente quanto meno sotto quattro aspetti.

Il primo riguarda la redistribuzione di competenze legislative tra Stato e autonomie locali. Nel contesto disegnato dal nuovo articolo 114 della Carta costituzionale – l'equiordinamento tra le diverse parti componenti la Repubblica – competenze di enorme importanza vengono assegnate dall'articolo 117 riformato alla sovranità regionale in termini sia esclusivi (e si tratta già di una novità istituzionale di enormi proporzioni) sia concorrenti, allargando nell'insieme, in modo assai sensibile, l'area delle materie sulle quali si esercita la potestà legislativa regionale.

Il secondo aspetto si riferisce alla struttura di finanziamento delle nuove competenze legislative acquisite dalle Regioni, vale a dire al modello di federalismo fiscale che il nuovo articolo 119 costruisce, a cui si riferiva nella sua introduzione il Presidente. Si tratta di un modello molto avanzato che responsabilizza le amministrazioni decentrate in maniera profonda sul piano della gestione del bilancio. Alle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, vengono fatte corrispondere modalità di finanziamento coerenti con il principio di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», esplicitato al primo comma dello stesso articolo 119: tributi ed entrate propri (sebbene «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), compartecipazioni al gettito di tributi erariali, risorse provenienti dal fondo perequativo. Si ridimensionano profondamente – per alcuni versi addirittura scompaiono – il principio e la pratica dei trasferimenti Stato-autonomie locali, così come siamo stati abituati a conoscerli e analizzarli in tanti decenni di finanza pubblica nazionale. Si tratta di un elemento che, naturalmente, contribuisce a definire quel principio di forte responsabilizzazione cui si faceva cenno poc'anzi, ma anche di un fattore di rigidità nella gestione finanziaria le cui conseguenze vanno valutate con attenzione.

Il terzo aspetto riguarda l'introduzione esplicita, al nuovo articolo 118, del principio di sussidiarietà. «Le funzioni amministrative» – spiega infatti tale articolo al primo comma – «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». La scelta di privilegiare i livelli decentrati di governo, ancorché mitigata dal richiamo ai principi di differenziazione e adeguatezza nell'esercizio di una specifica funzione pubblica è – a nostro avviso – molto netta.

Il quarto aspetto scaturisce, in un certo senso, dal combinato disposto dei tre elementi appena richiamati. Infatti, se nuove competenze, legislative e amministrative, vengono attribuite a livello regionale e locale, e

se tali competenze vengono a essere integralmente finanziate da forme diverse di imposizione fiscale che comunque insistono sul territorio (senza – ripeto – uno strumento ordinario di trasferimento dei fondi dal centro alla periferia legato all'esercizio di specifiche funzioni), le dimensioni finanziarie del decentramento sono destinate ad allargarsi in misura molto sensibile.

Da questo punto di vista, le prime quantificazioni realizzate dall'ISAE stimavano in circa 92 miliardi di euro, per il 1999, il corrispondente finanziario delle nuove competenze attribuite a livello delle autonomie locali per le quali era necessario il ricorso agli strumenti tributari di autofinanziamento previsti dall'articolo 119. L'esercizio si riferiva unicamente alle Regioni a statuto ordinario. Successivi raffinamenti, correzioni, approfondimenti, in particolare l'inclusione nei nostri calcoli delle quantificazioni relative alle Regioni a Statuto speciale, hanno condotto, nel citato rapporto sull'attuazione del federalismo sopra ricordato, a modifiche tali da portare la cifra della dimensione finanziaria del decentramento, nel senso appena chiarito e con riferimento all'anno 2000, a un totale di 110 miliardi di euro. In tal modo, il totale della spesa della pubblica amministrazione locale raggiunge l'ammontare di 216 miliardi di euro, una cifra che sale ancora marginalmente a 218 miliardi di euro, laddove il disegno di legge costituzionale Bossi venisse approvato in via definitiva. E' un dato che corrisponde a circa il 40 per cento delle uscite complessive della pubblica amministrazione.

È corretto precisare che il contenuto ammontare di risorse finanziarie associato al cosiddetto disegno di legge Bossi è dovuto al fatto che delle tre nuove competenze esclusive previste da tale provvedimento, la prima (la sanità) è oramai interamente decentrata sul piano finanziario e la seconda (l'istruzione), materia concorrente nel nuovo testo costituzionale, viene da noi attribuita alle Regioni – anche sul piano dei calcoli finanziari – nella fase di attuazione del Titolo V; tale operazione viene condotta sulla base degli stessi criteri che hanno sovrinteso al progressivo decentramento della sanità, anch'essa materia concorrente. Il disegno di legge Bossi ha quindi un impatto di soli 2 miliardi di euro, legati a una simulazione effettuata dall'ISAE sui potenziali costi aggiuntivi derivanti dalla creazione di polizie regionali e locali, la terza competenza esclusiva prevista dal disegno di legge presentato dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.

Nell'insieme, quindi, le autonomie locali dovranno coprire con le risorse specificate dall'articolo 119 una percentuale del 52,5 per cento delle entrate tributarie complessive. Sulla base di proiezioni relative al 2001, tale percentuale sale al 56,7 per cento. In tal modo, l'incidenza delle entrate tributarie locali sul totale delle entrate complessive della pubblica amministrazione (comprensive, cioè, dei contributi sociali in capo agli enti di previdenza) si avvicina al 35 per cento. Si rileva qui come tale indicatore sia tra i più elevati dei Paesi ad assetto federale realizzato; sulla base di dati di provenienza OCSE, solo il Canada mostra una percentuale superiore. Nel 1996 tale percentuale era circa dell'8 per cento.

Da nuove e preliminari quantificazioni effettuate dall'ISAE, basate su prime informazioni apparse sulla stampa specializzata, risulterebbe che le nuove modifiche previste dal disegno di legge di riforma costituzionale di iniziativa governativa, riguardanti la divisione di competenze esclusive tra Stato e autonomie locali, muterebbero in modo soltanto marginale, leggermente al ribasso, le dimensioni finanziarie del federalismo sopra riportate. In questo contesto, sempre sulla base di indicazioni generiche, il restringimento delle materie concorrenti a vantaggio degli ambiti di esclusiva potestà legislativa statale sembra condivisibile. Peraltro, nel citato rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo dello scorso febbraio, veniva auspicata una profonda razionalizzazione delle materie eliminando, per quanto possibile, le aree di ambiguità e correggendo la collocazione di alcuni ambiti sia di esclusiva che di concorrente potestà legislativa.

È bene precisare in questa sede che l'esercizio di quantificazione dell'ISAE è stato sempre compiuto in una ipotesi a costo zero, senza cioè che il gigantesco trasferimento di competenze innescato dal nuovo Titolo V comporti oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico. Una tale ipotesi ha una sua plausibilità, soprattutto se l'intera operazione di trasferimento di competenze avverrà in modo ordinato, con una cabina di regia condivisa da Stato e autonomie locali, dai compiti ben specificati e dalla necessaria credibilità istituzionale. In questo quadro, va anche valutata l'opportunità che il passaggio di poteri legislativi e amministrativi a livello regionale e locale avvenga gradualmente, scaglionando per blocchi, e in un orizzonte temporale credibile, le materie da decentrare.

Nondimeno, proprio al fine di contenere con efficacia eventuali pressioni sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, i rischi di costi aggiuntivi legati alla complessa operazione di attuazione del federalismo vanno tenuti ben presenti.

Tali costi potenziali sono essenzialmente connessi al trasferimento del personale oggi in capo alle amministrazioni centrali verso le amministrazioni locali. Si tratta di costi derivanti dalla maggiore onerosità dei contratti dei dipendenti regionali, in modo particolare, rispetto a quelli statali; dalla possibilità che le Regioni - chiamate a gestire nuove competenze - vogliano comunque ricorrere a personale esterno maggiormente qualificato per l'esercizio delle nuove funzioni; dalle minori economie di scala che la divisione in tante unità delle strutture statali oggi esistenti potrebbe comportare.

Anche alla luce di tali osservazioni, è molto opportuno che in tempi rapidi le regole contabili delle diverse amministrazioni pubbliche convergano verso modelli comuni, trasparenti, leggibili e che il monitoraggio delle entrate e delle spese, beninteso anche delle amministrazioni statali, possa avvenire - le tecnologie ormai lo consentono pienamente - in tempi molto contenuti e comunque tali da consentire di individuare eventuali scostamenti dai vincoli di bilancio delle singole parti componenti la pubblica amministrazione. Su tali questioni si rinvia al testo dell'audizione tenuta dall'ISAE lo scorso 2 aprile presso la 5^a Commissione permanente del Senato della Repubblica.

In questa sede, preme comunque sottolineare come il processo di bilancio che dovrà essere disegnato in coerenza con le modifiche del Titolo V debba ispirarsi a una concezione di tipo cooperativo del nostro nuovo assetto federale. In particolare, l'individuazione degli obiettivi pluriennali di finanza pubblica - quali normalmente inseriti nel Documento di programmazione economico-finanziaria - nonché la ripartizione tra diversi livelli di governo degli eventuali oneri legati al processo di risanamento o alla progettazione di interventi di sviluppo dovranno essere attuate tramite modalità di carattere cooperativo tra Stato e autonomie locali.

Uno dei possibili modelli di tale cooperazione interistituzionale può essere offerto dal consiglio di programmazione finanziaria operante nella Repubblica federale tedesca.

In ordine alle necessità di perequazione tra diverse aree del Paese in seguito al mutamento degli assetti istituzionali e alla introduzione di una forma molto accentuata di autonomia finanziaria dei livelli decentrati di governo, è opportuno precisare quanto l'ammontare della perequazione - in un quadro di sensibili squilibri tra Regioni sul piano della capacità fiscale per abitante - sia inevitabilmente destinato a crescere con le dimensioni del decentramento finanziario.

Il modello di accentuato decentramento di competenze e di autonomia finanziaria disegnato dal Titolo V riformato nella scorsa legislatura comporta inevitabilmente, in prospettiva, una maggiore discrezionalità degli enti territoriali sulle risorse tributarie generate al loro interno. I citati, diversi livelli di capacità fiscale *pro capite* tra le Regioni del Paese, pertanto, sono destinati a comportare una complessiva distribuzione delle risorse finanziarie pubbliche meno favorevole per le aree caratterizzate da più bassa intensità di sviluppo. Tuttavia, al fine di evitare *shock* indesiderati e eccessivi sui livelli di reddito e sulla quantità e qualità dei servizi erogati a livello locale in specifiche aree del Paese, il processo di attuazione del federalismo dovrà muoversi con la necessaria gradualità, assicurando, nei primi anni di introduzione delle nuove regole federali, il mantenimento dei livelli di spesa pubblica precedentemente raggiunti. Ciò significa, in concreto, che in una prima fase l'esercizio della funzione di perequazione esercitata dallo Stato debba essere molto esteso e tale da scongiurare improvvise perdite di risorse disponibili.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Majocchi per la sua esposizione e do la parola al dottor Espa.

ESPA. Signor Presidente, visto l'interesse, riscontrabile anche dalle notizie della stampa, in merito alla nuova ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie locali in seguito all'attuale processo di riforma del Titolo V della Costituzione e a quello già attuato nella scorsa legislatura, mi limiterò ad alcune considerazioni su questo tema specifico.

La questione della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo costituisce, come è noto, uno degli elementi centrali, forse anche il più qualificante, della transizione verso un assetto istituzionale maggior-

mente 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 fa parte dei motivi capaci di giustificare una forma di intervento pubblico meno centralista e più vicina alle caratteristiche di uno Stato federale.

Come è noto, purtroppo, il patrimonio di conoscenze e di indicazioni che l'analisi economica è in grado di fornire a proposito dell'assegnazione di competenze tra diversi livelli di governo 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.

Normalmente, 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, così come alle crescenti forme di coordinamento sul piano fiscale oggi in via di graduale espansione a livello comunitario, nonché alle ormai tradizionali politiche di intervento sui settori agricoli e di sostegno allo sviluppo delle aree svantaggiate realizzate attraverso i fondi strutturali. 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 per certi versi ambigue sono le considerazioni di natura teorica riguardanti la funzione di redistribuzione affidata all'intervento pubblico, 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 nelle decisioni - di carattere normativo, ma anche di indirizzo delle risorse finanziarie - dei poteri centrali. D'altra parte, pezzi importanti della letteratura economica mitigano per certi versi alcune rigidità delle affermazioni appena fatte e consentono di incorporare a livello analitico anche quei cambiamenti di natura politica o ideologica che si traducono in una differenziazione delle preferenze che può esistere 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 terza funzione classica in cui viene ripartito l'intervento pubblico, quella allocativa, è opinione largamente condivisa che i beni pubblici cosiddetti 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 e 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. In questo caso gli esempi riguardano alcuni aspetti degli interventi di assistenza sociale, trasporti urbani e extraurbani, produzione, ma soprattutto erogazione di acqua, gas e elettricità, attività culturali.

La distribuzione di competenze secondo i criteri sopra 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 dell'operatore pubblico 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 se è vero che, in numerosi casi, soluzioni appropriate sul piano istituzionale e operativo possono essere raggiunte con diverse attribuzioni tra livelli di governo del potere normativo e dell'esercizio concreto di fornitura di particolari servizi. In secondo luogo, una rigida interpretazione della tripartizione troppo automatica può indurre ad una sottovalutazione dell'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. 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 (ad esempio la Svizzera ma anche gli Stati Uniti, per le dimensioni finanziarie) nelle quali l'esercizio della compe-

tenza è affidato alla legislazione nazionale e anche l'utilizzo delle risorse gravita attorno al bilancio dello Stato del governo centrale.

È bene, quindi, essere consapevoli di quanto l'assegnazione di materie verso i diversi livelli di governo sia intrecciata 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.

In merito alle innovazioni apportate di recente dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 alla Costituzione italiana, l'ISAE esprime alcune valutazioni e suggerimenti di *policy* che, sulla base di prime informazioni apparse sulla stampa specializzata, sembrerebbero in sintonia con la ripartizione di competenze oggetto del nuovo disegno di legge costituzionale attualmente in fase di definizione e prossima discussione in Consiglio dei ministri. Gli esempi sono numerosi e significativi. Alcune materie di evidente natura sovra-regionale a causa della presenza di larghe esternalità, attualmente inserite tra quelle concorrenti, potrebbero essere ricondotte – a nostro avviso – nell'alveo della potestà legislativa esclusiva statale: è il caso della ricerca scientifica e tecnologica e di sostegno all'innovazione nei settori produttivi, della protezione civile, di porti e aeroporti civili, dell'ordinamento della comunicazione, delle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, degli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, delle grandi reti di trasporto e di navigazione. Anzi, per alcune di queste materie, il livello più appropriato di governo potrebbe addirittura rivelarsi il sovranazionale, come nel caso delle grandi infrastrutture, quali le più importanti reti di trasporto, cui si riferisce il Libro bianco di Jacques Delors del 1993.

Nel caso della protezione civile, una effettiva nuova centralizzazione sembra già essere occorsa. Sempre con riferimento al Titolo V come ridisegnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, alcune perplessità desta, invece, il decentramento normativo nel settore finanziario e creditizio e in quello dell'assicurazione previdenziale, dove non è facile comprendere perché il fondo pensione dei lavoratori metalmeccanici della Fiat di Melfi debba essere potenzialmente disciplinato da regole diverse da quello della Fiat di Torino o di Termini Imerese. Così come si rimane perplessi di fronte a uno scenario in cui la Banca d'Italia e, in generale, le autorità di controllo e vigilanza sui mercati creditizi e finanziari debbano avere a che fare, potenzialmente, con venti sistemi diversi di norme o funzioni da monitorare e, eventualmente, da sanzionare in tema di credito locale. In altri settori (si pensi ai programmi di ricerca scientifica), l'opportunità di indirizzare e razionalizzare le non molte risorse pubbliche disponibili sembra senz'altro più importante dell'esistenza di diverse regole regionali che l'esercizio di una competenza concorrente inevitabilmente comporta.

I suggerimenti appena esposti comportano interventi di cambiamento del testo del nuovo Titolo V che, pertanto, richiederebbero le consuete, complesse procedure di revisione costituzionale. In alternativa o nell'at-

tesa che tali cambiamenti vengano prodotti, il legislatore statale – titolare della definizione dei principi fondamentali, magari rafforzato dall'utilizzo della delega prevista dal disegno di legge La Loggia – potrebbe individuare nelle materie sopracitate almeno le grandi regole, in modo tale da ridurre al minimo i rischi di segmentazione normativa, di troppo accentuata frammentazione delle decisioni legislative e amministrative, in tema di programmi infrastrutturali, di ricerca, di approvvigionamento energetico, di previdenza e risparmio.

Un'altra alternativa, estendibile a numerosi campi, potrebbe essere quella di esplicitare – sempre tramite il citato disegno di legge La Loggia – che anche in materie concorrenti e perfino di competenza esclusiva regionale, lo Stato conservi alcune funzioni nazionali, di tipo gestionale-amministrativo, in maniera tale da mitigare i rischi sopracitati. Si pensi alla materia del commercio con l'estero, per la quale ha forse poco senso riferirsi a sole azioni di promozione regionale ed è del tutto naturale concepire iniziative di carattere nazionale, ma anche alla stessa sanità (ormai, peraltro, già quasi del tutto decentrata) per la quale – in analogia a quanto avviene, ad esempio, negli Stati Uniti – non sembra irragionevole ipotizzare grandi programmi di tutela della salute, definiti e finanziati dallo Stato centrale; oppure, si ponga mente agli strumenti di incentivazione ai settori produttivi (tema, in linea di principio, a esclusivo controllo regionale), rispetto ai quali sembra eccessivo supporre un universo decisionale in cui lo Stato scompaia quasi del tutto.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare gli intervenuti per le informazioni che ci hanno fornito e far presente che qualora ci fossero altri documenti che potrebbero rivelarsi utili ai fini della nostra indagine, possono farli pervenire agli uffici, affinché la Commissione ne possa dare conto nella pubblicazione del documento finale che sarà presentato nelle idonee sedi istituzionali.

Le considerazioni che abbiamo ascoltato sono convincenti per due specifiche ragioni: in primo luogo, siamo di fronte ad un processo che ormai si è avviato e che non può che essere graduale; in secondo luogo, la fretta talvolta finisce per provocare danni rispetto all'assetto di un Paese che per alcuni aspetti va modificato alla radice. Non dimentichiamo – nel mio lavoro amo ricordarlo spesso a me stesso – che quello dell'Italia è un caso atipico. Tolta l'esperienza del Belgio, che però ha precedenti di natura diversa, il nostro è il primo Paese che si dà una struttura centralista e poi decide, in corso d'opera, dopo i primi cinquant'anni, di trasformarsi ma non mediante forme di decentramento burocratico-amministrativo, bensì attraverso un vero e proprio processo di federalismo. Stiamo quindi facendo al contrario un percorso che altri hanno seguito in altro modo.

Sono convinto, ancor prima di conoscere il testo del disegno di legge che il Governo, secondo quanto si legge sui giornali, esiterà venerdì, che l'esercizio giuridico di dividere le competenze in esclusive dello Stato e esclusive delle Regioni sia attuabile e tecnicamente possibile; nessuno deve però illudersi che non restino zone d'ombra e che vi sia il rischio

di finire in un sistema di concorrenza esclusiva. Di fatto, quando le norme generali su una determinata materia si affidano all'esclusività dello Stato e le restanti all'esclusività delle Regioni, l'oggetto del contendere riguarda il termine «norme generali» e l'individuazione delle competenze delle Regioni. Tutto ciò in un Paese che non si è dotato di una stanza di compensazione in sede politico-istituzionale, come può essere normalmente una Camera delle autonomie o un Senato delle Regioni, e che finisce per lasciare alla giurisdizione la soluzione di tutte le controversie. La Corte costituzionale diventa, quindi, arbitro di tutte le contese e divergenze, con una conseguenza che rischia di essere drammatica per l'economia: quando il quadro di certezze giuridiche non è più tale perché una legge può essere, a seguito di impugnativa dello Stato o della Regione, annullata dopo un certo periodo dall'entrata in vigore, si finisce per far perdere una certezza fondamentale a chiunque voglia investire nello sviluppo del Paese. Di questo credo che il Governo debba farsene carico, come se ne farà carico certamente anche il Parlamento, avendo presente tale questione nodale.

Non mi soffermerò sulle considerazioni che ho ascoltato e che condivido sui problemi legati all'attuazione del federalismo fiscale. Il professor Majocchi sa meglio di me che lo stesso concetto di capacità fiscale che viene assunto come strumento di perequazione - lo dico con una battuta -, rischia di portare in cattedra tanti ricercatori di oggi, così come con il concetto di capacità contributiva previsto dall'articolo 53 della Costituzione ne andarono in cattedra altri. Va da sé che una cosa è scrivere teoricamente un principio in una norma costituzionale, altra è poi applicarlo praticamente, atteso che non è facile stabilire cosa può essere giusto fare o non fare in simili norme.

Detto questo, il nostro compito è di segnalare tutte le problematiche di fronte alle quali ci troviamo per mettere poi il Parlamento nella sua interezza in condizione di legiferare disponendo di un quadro di conoscenze il più ampio possibile.

Vi siamo sinceramente grati per il contributo che ci avete dato e per quello che ancora potrete dare nel corso di questa indagine e dei nostri lavori. Quando l'Alta commissione di studio inizierà a lavorare sui principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, noi, credo, saremo tra i primi a disporre di un resoconto dettagliato di tale processo; questa potrà essere, ad esempio, un'altra occasione di contatto con il vostro Istituto.

Per il momento, ringraziandovi per il contributo che ci avete oggi dato, dichiaro conclusa l'audizione.

Onorevoli colleghi, in conclusione dei nostri lavori, ricordo che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi del 18 marzo scorso ha sollevato la delicata questione degli auspicabili margini di omogeneità degli statuti regionali nelle quindici Regioni a statuto ordinario, nonché la concorrente opportunità di armonizzazione dei sette statuti delle cinque Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Ove la Commissione concordi, ritengo opportuno avviare, proprio nella sede dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, caratterizzata dalla tradizionale informalità nella circolazione delle notizie, dei dati e dei testi che sono in corso di elaborazione, una serie di incontri con i ventidue soggetti istituzionali sopramenzionati. L'iniziativa appare, a mio avviso, tanto più opportuna quanto più si consideri che il Governo si accinge a varare nei prossimi giorni un disegno di legge costituzionale che investe la medesima materia della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Qualora le circostanze lo richiedano - dopo l'agile ciclo di incontri suddetto - potrà essere valutata l'utilità di riversare, con le forme ufficiali proprie della Commissione plenaria, le risultanze delle suddette *hearings* nell'ambito delle due indagini conoscitive che sono in corso di svolgimento e debitamente autorizzate dai Presidenti delle Assemblee.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.

