

Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Colleselli – Belluno

MONTAGNA & MONTAGNE

*Valori, risorse, scenari
di una regione alpina*

2002

piamente

ni idroelet-
la e la ma-

Daniele Franco *

FEDERALISMO FISCALE E AUTONOMIA LOCALE

SOMMARIO - Introduzione. Vantaggi e limiti del decentramento. Il decentramento in Italia. La riforma del Titolo V. Minore capacità fiscale e fondi perequativi. Responsabilità e bilancio. Note conclusive.

Introduzione

In questa presentazione riassumerò sinteticamente le indicazioni della teoria economica in merito al decentramento e quindi esaminerò alcuni aspetti del processo di decentramento in atto in Italia. In particolare, mi soffermerò sugli aspetti più problematici; solo affrontando le difficoltà che tale processo incontra è infatti possibile assicurare il suo successo.

Il passaggio da un assetto centralizzato a un assetto decentrato presenta vari problemi. Occorre mediare fra obiettivi diversi e tenere conto dei vincoli che l'integrazione dei mercati pone alle scelte in campo fiscale. Occorrono nuove regole, procedure e istituzioni. Alcuni Paesi europei, come il Belgio e la Spagna, hanno affrontato questo cammino con un certo successo.

Le soluzioni istituzionali che i Paesi adottano in materia di accentramento e decentramento delle finanze pubbliche dipendono essenzialmente dalla loro evoluzione storica e da valutazioni di ordine politico. In Europa osserviamo un'estrema varietà di soluzioni. Vi sono Paesi federali come la Germania e l'Austria, Paesi centralizzati che sono diventati Stati federali, come il Belgio, Paesi ancora accentrati come la Francia e la Gran Bretagna. Non c'è un modello unico: ogni Paese ha seguito una propria strada. Né è

* Premetto che questa presentazione riflette opinioni personali che non impegnano in alcun modo la Banca d'Italia.

possibile affermare che il modello accentrato francese sia inferiore o superiore a quello federale tedesco: ogni assetto istituzionale riflette le preferenze nazionali.

Nella scelta che ogni Paese ha operato le valutazioni di ordine economico hanno in genere un peso relativamente secondario. Tuttavia, una volta che un Paese ha scelto di essere accentrato o decentrato, le considerazioni economiche sono decisive per disegnare un insieme di regole che assicurino il buon funzionamento della soluzione adottata.

Vantaggi e limiti del decentramento

I vantaggi principali del decentramento sono tre.

Innanzitutto, il decentramento consente di adeguare l'offerta di servizi pubblici ai bisogni e alle preferenze dei cittadini di ciascuna area: ogni comunità locale o regionale può scegliere le soluzioni che preferisce, adattandole alle sue specifiche esigenze.

In secondo luogo, il decentramento può consentire ai cittadini di controllare più strettamente il comportamento degli amministratori, perché le decisioni sono prese in una sede – il municipio o la Regione – più vicina al cittadino.

Infine, il decentramento può porre i governi locali in concorrenza a beneficio dei cittadini. Questi possono confrontare le soluzioni adottate dai diversi Comuni e dalle diverse Regioni ed eventualmente possono tenere conto di questo confronto nel decidere a chi dare il proprio voto.

In sostanza, la teoria economica dice che il decentramento può migliorare l'allocazione e l'utilizzazione delle risorse pubbliche.

Quali funzioni del settore pubblico possono essere decentrate? Tradizionalmente nella finanza pubblica si distinguono tre funzioni: la fornitura di servizi e di opere pubbliche, la gestione del ciclo economico, la redistribuzione dei redditi.

Con riferimento alla prima funzione, quella allocativa, la teoria economica suggerisce che le decisioni concernenti l'utilizzo delle risorse pubbliche possono essere prese sia a livello centrale sia a livello locale, in relazione al tipo di servizio che viene fornito. La difesa, ad esempio, è un tipico servizio che va fornito a livello nazionale, in quanto ci sono forti economie di scala che a livello locale o anche regionale non verrebbero sfruttate. Dall'altro lato, la raccolta dei rifiuti è un tipico servizio di carattere locale.

La stabilizzazione economica, cioè il controllo dell'andamento dell'economia, è una tipica funzione del Governo centrale, perché le politiche economiche espansive o restrittive sono efficaci soltanto in un ambito nazionale, se non addirittura in un ambito europeo.

In genere, si ritiene che anche la redistribuzione debba essere attribuita al governo centrale perché una politica di redistribuzione del reddito condotta a livello locale potrebbe risultare insostenibile. Da un lato, essa indurrebbe i cittadini più ricchi e le imprese a spostarsi verso le zone meno tassate, dall'altro potrebbe invogliare i cittadini più poveri a spostarsi verso le zone dove i servizi assistenziali sono migliori.

Quali imposte attribuire agli enti decentrati? La teoria economica suggerisce che i benefici del decentramento dipendono dall'esistenza di uno stretto collegamento fra le entrate e le spese di ciascun ente. Ogni comunità locale che decide di effettuare una spesa aggiuntiva dovrebbe finanziarla da sé; non dovrebbe metterla a carico degli altri enti.

Le giurisdizioni, ossia le dimensioni degli enti pubblici, dovrebbero essere definite sulla base dell'area di gestione dei servizi, cosicché si possano prendere assieme le decisioni concernenti la fornitura dei servizi e il loro finanziamento.

Si rileva inoltre che agli enti decentrati andrebbero attribuite imposte le cui aliquote possano essere fissate agevolmente a livello locale e che gravino su basi imponibili non mobili e con distribuzione territoriale omogenea. In tutti i Paesi occidentali, in genere, si attribuiscono agli enti locali le imposte sugli immobili. Questi ultimi costituiscono una base imponibile ovviamente poco mobile, con distribuzione territoriale omogenea e che può essere assoggettata ad imposte con aliquote fissate a livello locale.

In tutti i Paesi, una volta che si aumentino le funzioni attribuite agli enti decentrati, si incontra il problema di dover far ricorso a tributi che non hanno le caratteristiche sopra indicate. Tutte le principali imposte italiane, l'Irpef, l'Irpeg e l'Iva, hanno basi imponibili potenzialmente mobili. Le imprese, in particolare, possono spostare i propri impianti e la propria sede sociale. Se le aliquote dell'Iva fossero differenziate nei vari Comuni, nelle Province o nelle Regioni, i consumatori potrebbero fare gli acquisti in altre circoscrizioni. Si determinerebbero fenomeni di concorrenza fiscale, ossia situazioni in cui i contribuenti si spostano verso aree con aliquote più basse o situazioni in cui gli enti pubblici stessi abbassano le aliquote

per attirare i contribuenti. Il ricorso a imposte con basi imponibili che hanno queste caratteristiche, oltre a determinare fenomeni di concorrenza fra i vari enti pubblici, può complicare l'attività delle imprese. Se ogni Comune, Provincia o Regione avesse una propria tipologia di imposte, l'azienda che operasse in più circoscrizioni amministrative dovrebbe evidentemente adeguarsi e tenere forme di contabilità diverse.

Se la differenza tra le spese e i tributi propri degli enti decentrati è considerevole e viene coperta con trasferimenti dal governo centrale, vi è una minore responsabilizzazione degli enti stessi.

Quali sono i limiti al decentramento? Un primo limite deriva dal fatto che molti servizi e opere pubbliche sono di interesse nazionale, se non addirittura di interesse sovranazionale. In secondo luogo, la gestione della politica economica va condotta a livello nazionale, se non addirittura europeo: è il caso della politica monetaria. In terzo luogo, occorre evitare di segmentare il mercato nazionale dei beni, dei servizi e dei fattori della produzione.

Un altro limite può venire dall'obiettivo di limitare le disuguaglianze fra i cittadini del Paese. Quali disuguaglianze siano ammesse nell'ambito di un Paese è una scelta politica, ma tanto più una Nazione decide di avere politiche uniformi nei confronti dei cittadini delle diverse aree, tanto più il decentramento viene limitato. In tale caso, la gestione dei servizi può essere decentrata, ma la decisione circa la loro tipologia non è demandata ai singoli enti decentrati.

Da ultimo, va considerato che il decentramento richiede enti locali efficienti. Questo è un aspetto molto rilevante in Italia, in cui gli enti locali delle diverse Regioni hanno tradizioni e livelli di efficienza diversi. Questo aspetto avrebbe potuto indurre a considerare soluzioni differenziate, cioè una sorta di decentramento asimmetrico, più avanzato in alcune parti d'Italia, meno avanzato in altre.

Queste considerazioni indicano chiaramente che ogni soluzione istituzionale è necessariamente una mediazione fra obiettivi ed esigenze diverse.

Il decentramento in Italia

La questione del decentramento è stata in Italia dibattuta soprattutto in tre periodi. Nella fase di unificazione del Paese, nel 1859-1861, vi è stato un primo ampio dibattito. Non era affatto evidente che l'Italia dovesse diventare il Paese fortemente accen-

trato che è poi diventata. Molti allora sostenevano l'adozione di un modello di accentuato decentramento federale. Le difficoltà del momento, i problemi incontrati nel gestire l'unificazione, le preoccupazioni circa l'esito stesso del processo di unificazione, soprattutto quando il Sud è stato annesso al Regno, hanno fatto prevalere una soluzione accentrata. In quel momento alle Regioni non è stato attribuito alcun ruolo.

Nel secondo dopoguerra, nella fase di definizione della Costituzione della Repubblica, il ruolo delle Regioni è stato ben maggiore. Si è deciso inoltre di adottare una soluzione differenziata, cioè di avere 5 Regioni a statuto speciale e 15 Regioni a statuto ordinario. In concreto, soprattutto per le 15 Regioni a statuto ordinario, si è tuttavia continuato a riscontrare un sostanziale accentramento delle funzioni di spesa e di prelievo fiscale.

La discussione sul decentramento si è riaperta una terza volta negli anni Novanta. Una tappa importante di questa fase è la revisione della Costituzione apportata nel 2001.

Va ricordato che le Regioni a statuto ordinario sono state costituite soltanto negli anni Settanta, nonostante la loro istituzione fosse prevista dalla Costituzione della Repubblica del 1948. Paradossalmente, nel decennio in cui le Regioni sono state istituite, si è introdotta una riforma tributaria che ha accentrato fortemente il prelievo fiscale. Nel 1978 la gestione della Sanità è affidata alle Regioni, ma con un'autonomia decisionale molto limitata: i fondi sono gestiti dal governo centrale, i contratti di lavoro sono nazionali, anche la politica dei ticket è gestita a livello centrale. Di fatto, le Regioni amministrano la spesa sanitaria ma non determinano le politiche sanitarie.

Gli anni Settanta e Ottanta sono anni di accentramento della tassazione e di limitato decentramento della spesa pubblica, in particolare di quella sanitaria. Nel finanziamento agli enti decentrati è preponderante il ruolo dei trasferimenti statali. In varie occasioni i disavanzi degli enti locali vengono ripianati a posteriori a piè di lista. Sul finire degli anni Ottanta, quando l'Italia comincia a ridurre il disavanzo del settore pubblico, appare evidente la necessità di responsabilizzare maggiormente le Regioni, le Province e i Comuni nella gestione della spesa pubblica e nella riduzione del disavanzo stesso.

Gli anni Novanta sono anni di considerevoli innovazioni sotto il profilo del decentramento. Si attribuiscono alle Regioni i contributi

sanitari e le tasse di circolazione automobilistiche; si introduce l'Ici; nel 1998 si istituiscono l'Irap e l'addizionale regionale sull'Irpef. Nel 2001 si definisce un nuovo metodo di finanziamento della spesa sanitaria basato sulla compartecipazione delle Regioni al gettito dell'Iva. In sostanza, si tende a passare da una finanza locale derivata, basata su trasferimenti statali, spesso a destinazione vincolata, a una finanza comunale, provinciale, regionale più autonoma in cui gli enti decentrati hanno maggiori tributi propri, dispongono di compartecipazioni ai tributi nazionali e sono più liberi di gestire le proprie risorse.

Vi sono tuttavia vari problemi. Innanzitutto, il processo di responsabilizzazione finanziaria degli enti decentrati è ancora limitato e il Governo centrale continua a intervenire in materie che in teoria sarebbero di competenza degli enti decentrati. Si pensi all'abolizione dei ticket sanitari nel 2001: la sanità è competenza delle Regioni, ma il Governo centrale abolisce o riduce le quote di compartecipazione alla spesa. Si pensi anche ai limiti di spesa introdotti nel 2002 per gli enti decentrati nell'ambito del patto di stabilità interno.

Negli anni Novanta continuano inoltre i ripiani dei disavanzi a piè di lista, in particolare nel comparto sanitario. Le Regioni sostengono che sono i Governi ad assegnare loro stanziamenti di bilancio nettamente insufficienti; il Governo centrale sostiene che le Regioni e le Asl sono incapaci di controllare la spesa. Di fatto questa non è certamente una situazione ottimale: la possibilità di continuare a ripianare la spesa a posteriori riduce l'incentivo a economizzare.

Resta aperta anche la questione dei meccanismi di perequazione e di redistribuzione delle risorse tra le varie aree e Regioni. I meccanismi non sono trasparenti; essi sono inoltre spesso basati sulla spesa storica: gli enti che hanno speso di più in passato continuano a ricevere più risorse.

Negli anni Novanta la differenziazione territoriale dei servizi è in linea di principio modesta: tutti i cittadini dovrebbero fruire degli stessi servizi principali, quali sanità e istruzione. In pratica ci sono delle differenziazioni rilevanti tra Regione e Regione. Tali differenze determinano, per esempio, considerevoli flussi migratori nell'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione universitaria.

Il peso della finanza decentrata in Italia può riassumersi in poche cifre. Nell'anno 2000, Comuni, Province e Regioni incassano il 10 per

cento delle imposte dirette e il 30 per cento delle imposte indirette. Gli enti decentrati assorbono il 41 per cento della spesa complessiva per i dipendenti pubblici, hanno un ruolo rilevante negli acquisti di beni e servizi (68%), forniscono una parte rilevante dei servizi sociali (il 99% nel caso della sanità) ed effettuano quasi i tre quarti degli investimenti pubblici.

Il peso della finanza decentrata è cambiato nel tempo. In percentuale del prodotto interno lordo, le spese sono aumentate fino al 1990, per poi scendere leggermente fino a raggiungere il 13,5 per cento nel 2000. L'incidenza sul prodotto interno delle entrate proprie, molto modesta nel 1980, è via via salita fino al 7 per cento. In parallelo si è ridotto il peso dei trasferimenti dallo Stato centrale agli enti regionali.

Nel 1999, in un contesto in cui l'Italia è assoggettata alle regole di bilancio europee, si pone con più urgenza il problema del controllo dei disavanzi della finanza decentrata. Si introduce il cosiddetto patto di stabilità interno, che mira a coinvolgere le amministrazioni regionali e locali nel perseguimento degli obiettivi di bilancio definiti a livello nazionale.

Va detto che il patto di stabilità non è in realtà un patto tra uguali: esso è il frutto di una decisione del Governo nazionale, approvata dal Parlamento, non un patto a cui gli enti decentrati abbiano contribuito. Un approccio diverso si è riscontrato in Germania, dove il Governo federale ha cercato, peraltro senza successo, di promuovere con l'accordo dei governi regionali un vero patto di stabilità interno. Il patto italiano in realtà è una norma emanata dal Governo nazionale con lo scopo di migliorare lo stato di bilancio degli enti decentrati e ridurre il loro debito.

La normativa è stata più volte modificata: in alcuni anni il patto ha cercato di migliorare il saldo di bilancio di ciascun ente rispetto a un saldo tendenziale calcolato teoricamente, in altri si è fatto riferimento al saldo del secondo anno precedente. Nel 2002, come già rilevato, si sono introdotti massimali per la spesa; il patto non si riferisce più soltanto al saldo tra entrate e spese.

Il fatto che la normativa sia stata modificata più volte, anche con effetti retroattivi, ha avuto effetti negativi sulla sua credibilità. Gli amministratori possono ritenere che non vi sia certezza sulle modalità con cui il patto sarà attuato in futuro.

Un altro aspetto critico riguarda il fatto che il patto chiede un miglioramento del saldo di bilancio a tutti gli enti, a prescindere dal

fatto che alcuni siano in disavanzo o in avanzo. Inoltre, il saldo di bilancio definito dal patto non corrisponde a quello rilevante in ambito europeo.

Da ultimo, va ricordato che il patto di stabilità interno non è coerente con il processo di decentramento, perché è imposto a livello nazionale e perché entra nel merito della crescita della spesa, e non soltanto del saldo di bilancio.

La riforma del Titolo V

La riforma costituzionale del 2001 accelera il processo di decentramento in corso già negli anni Novanta. Con la modifica del Titolo V si dice che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Il testo precedente diceva che l'Italia si ripartiva in Regioni, Province e Comuni.

Questo è un processo innovativo le cui conseguenze non sono ancora ben definite. È un processo che ha analogie con quanto accade o è accaduto in altri Paesi. Per esempio, il Belgio, che era un Paese fortemente accentrato, nell'arco di vent'anni è diventato un Paese federale a forte decentramento. La Spagna, altro Paese tradizionalmente fortemente accentrato, ha attribuito negli anni Novanta molto potere alle Regioni, con soluzioni differenziate: alcune Regioni come la Catalogna e i Paesi Baschi hanno una forte autonomia, altre Regioni hanno un'autonomia minore. Anche la Gran Bretagna si sta muovendo, anche se con passi più piccoli, verso un decentramento, in particolare per la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord.

Con la riforma costituzionale vi è una nuova attribuzione dei poteri. Si definiscono le aree di potestà legislativa esclusiva dello Stato e quelle in cui lo Stato e le Regioni concorrono a determinare la legislazione, precisando però che in queste aree allo Stato compete soltanto l'indicazione dei principi generali. Tutte le aree di governo che non sono menzionate sono attribuite alla potestà legislativa regionale. E questo è un rovesciamento di approccio: in precedenza il testo della Costituzione definiva le competenze regionali e lasciava tutto il resto allo Stato.

Le funzioni amministrative nel nuovo testo sono attribuite ai Comuni, ma con la clausola che, per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. In questa situazione, vi è incertezza in merito ai ruoli dei diversi livelli di governo. Ad esempio il testo che riguarda l'attribu-

zione ai Comuni delle funzioni amministrative può dar luogo a varie interpretazioni.

Circa l'autonomia impositiva, il nuovo testo della Costituzione stabilisce che le autonomie locali «hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi propri». Inoltre, esse «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferiti al territorio».

La questione che si pone è la seguente: quali imposte attribuire in concreto agli enti decentrati per dare loro autonomia ma evitare anche un'eccessiva frammentazione del sistema tributario? L'articolo 120 del nuovo testo rileva che non si devono introdurre limiti alla circolazione di cose e persone. Quale ruolo attribuire al governo nazionale in questo contesto? Al riguardo, va rilevato che la delega fiscale che il Governo ha sottoposto al Parlamento concerne la riforma del sistema tributario statale ma prevede anche l'abolizione dell'Irap, che è al momento la principale imposta regionale. Il fatto che una norma nazionale possa abolire la principale imposta regionale appare contrastare con il processo di decentramento.

Quanto alle regole di bilancio, il nuovo testo della Costituzione specifica che «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento finanza pubblica e sistema tributario» sono materia di legislazione concorrente. Agli enti decentrati – Regioni, Comuni, Province – si concede di indebitarsi soltanto per effettuare investimenti. Il debito non avrà garanzie da parte dello Stato. Questa clausola implica che, se le amministrazioni pubbliche (Stato, enti decentrati ed enti di previdenza) avranno nel loro complesso bilanci in pareggio, secondo gli orientamenti europei, lo Stato dovrà avere un avanzo di bilancio che compensi il disavanzo degli enti decentrati.

La Costituzione stabilisce anche che la «potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». La norma implica che le regole di bilancio europee – il trattato di Maastricht, il Patto di stabilità e di crescita – dovranno essere rispettate non solo dallo Stato ma anche dalle Regioni. Occorre valutare come in concreto si possa rendere effettiva la corresponsabilizzazione di tutti i livelli di governo per il conseguimento degli obiettivi di bilancio. Come far evolvere il patto di stabilità interno e farlo diventare un patto che sia concordato tra i diversi livelli di governo? Come introdurre meccanismi che controllino che ogni ente adempia al nuovo patto di stabilità interno? Quali sanzioni applicare?

Un'altra questione è quella dell'informazione contabile. Occorre

assicurare che i bilanci di tutti i livelli di governo siano redatti in modo omogeneo, siano redatti tempestivamente e siano trasparenti. La trasparenza è un prerequisito per ottenere i benefici del decentramento. Come possono, per esempio, i cittadini confrontare i risultati di enti diversi se non dispongono di informazioni adeguate e omogenee?

Minore capacità fiscale e fondi perequativi

Il nuovo testo della Costituzione prevede che lo Stato istituisca «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Lo Stato deve anche definire «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». È chiaro che il fondo perequativo non potrà evitare differenze nelle risorse disponibili in ciascuna Regione. Il quesito che si pone è quali differenze nei servizi siano accettabili spostandosi da una parte all'altra d'Italia. Un settore in cui questa questione assume grande rilievo è quello sanitario. Il sistema sanitario nazionale, in linea di principio, garantiva esattamente gli stessi diritti in materia di accesso ai servizi sanitari in tutto il Paese. Adesso occorre definire quale sia il livello minimo, essenziale, di servizi che va garantito in tutto il Paese e quali differenze possono essere ammesse al di sopra di questo livello minimo.

Diventerà sicuramente importante il problema delle retribuzioni nel pubblico impiego. Si consideri ancora il caso della sanità. Finora le risorse garantite alle varie Regioni erano in linea di massima le stesse. Ciò consentiva di erogare ai dipendenti del settore sanitario la stessa retribuzione a livello nazionale. Se in futuro le risorse delle varie Regioni saranno diverse, potrà essere necessario differenziare le retribuzioni. Nelle aree più ricche del Paese le retribuzioni del pubblico impiego potrebbero essere più elevate che nelle altre, relativamente meno ricche.

Molte questioni riguardano vari livelli di governo: Stato, Regioni, Province, Comuni. Di qui l'esigenza di trovare forme di coordinamento. Nei Paesi federali esiste una Camera delle Regioni, come in Austria e in Germania, o esistono Consigli o Comitanti Stato-Regioni che assicurano una concertazione fra i diversi livelli di governo. Anche in Italia una Camera delle Regioni potrebbe contribuire a consolidare il decentramento e a creare un

ambito in cui i diversi livelli di governo si incontrano.

Altra questione rilevante è quella dei rapporti fra Regioni, Province e Comuni. Per esempio, i finanziamenti statali ai Comuni debbono essere erogati direttamente dal Governo nazionale ai Comuni o debbono transitare per la Regione? Quali rapporti orizzontali vi devono essere fra le istituzioni? Deve essere il Governo nazionale a mediare o vi deve essere un luogo, come la Camera delle Regioni, in cui le Regioni dialogano direttamente tra di esse, come accade in Germania?

Responsabilità e bilancio

Negli anni Novanta i Governi italiani hanno ridotto fortemente il disavanzo pubblico, che negli anni Settanta e Ottanta era stato a lungo attorno o superiore al 10 per cento del prodotto interno lordo. Il processo di risanamento della finanza pubblica italiana è stato complesso e faticoso, ha richiesto tagli alla spesa pubblica, aumenti delle imposte, tagli ai fondi resi disponibili alla finanza decentrata. Da più parti si è sottolineato il rischio che, senza un vincolo di bilancio stringente, gli enti decentrati possano accrescere le spese e determinare nuovi disavanzi. In tale scenario l'Italia potrebbe avere problemi a ottemperare agli impegni presi a livello europeo e potrebbero riscontrarsi effetti negativi sulla spesa per interessi sul debito pubblico.

Per evitare questi sviluppi, occorre dare agli enti decentrati basi imponibili ampie e trasferimenti predeterminati che consentano loro di coprire tutte le spese. Inoltre, occorre una regola di bilancio semplice, più chiara di quella indicata dal patto di stabilità interno. Per gli enti locali, questa regola potrebbe consistere nel pareggio del bilancio di parte corrente.

La Costituzione del 1948 ha definito per le cinque Regioni a statuto speciale una normativa particolare. Esse hanno un trattamento finanziario e fiscale di favore rispetto alle altre quindici Regioni. Ne consegue, in particolare, che la spesa pubblica complessiva, locale e nazionale, è molto più alta nelle regioni a statuto speciale che in quelle a statuto ordinario. Anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale vi sono trattamenti differenziati.

La riforma costituzionale non affronta la questione del rapporto fra i due tipi di enti regionali. Tuttavia, in una situazione in cui i flussi di redistribuzione delle risorse tra le quindici Regioni a statuto

ordinario fossero ridiscussi e fossero resi più trasparenti, l'opinione pubblica di queste regioni potrebbe domandarsi perché continuare a sussidiare le cinque Regioni a statuto speciale.

Note conclusive

Per concludere, le innovazioni introdotte in Italia negli ultimi anni, quali la riforma costituzionale del 2001, costituiscono un grosso passo in avanti in termini di decentramento dell'Amministrazione pubblica. Altri passi possono seguire. Per assicurare il successo del decentramento, in termini di rispondenza alle esigenze dei cittadini e di efficienza nell'utilizzazione delle risorse pubbliche, è essenziale adeguare regole, procedure, sistemi impositivi, flussi informativi.

Innanzitutto, è necessario definire una regola di bilancio chiara e trasparente da applicare a tutti gli enti, al fine di renderli responsabili per le proprie scelte gestionali. Occorrono procedure per verificare l'andamento dei conti, in analogia a quanto viene effettuato a livello europeo per le finanze pubbliche nazionali. Occorre definire quali sanzioni eventualmente applicare agli enti inadempienti.

In secondo luogo, vanno definite le imposte da attribuire agli enti decentrati per assicurare la loro responsabilità gestionale e per consentire uno stretto collegamento tra le decisioni di spesa e di prelievo fiscale.

In terzo luogo, va deciso quale redistribuzione vi debba essere tra le Regioni, in particolare tra il nord e il sud del Paese. Va probabilmente rivisto il rapporto finanziario tra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale.

Inoltre, vanno individuati i servizi da garantire in tutto il Paese e va valutato se, per limitare la differenziazione dei servizi, possano essere differenziate le retribuzioni nell'ambito dell'Amministrazione pubblica.

Infine, vanno sviluppati i meccanismi di cooperazione fra i diversi livelli di governo, vanno definite regole contabili comuni e vanno assicurati adeguati flussi informativi.

NOTE BIBLIOGRAFICHE

BALASSONE FABRIZIO, FRANCO DANIELE (1999), *Il federalismo fiscale e il Patto di stabilità*, in "Controlli delle gestioni pubbliche", Banca d'Italia.

AA.VV. (2000), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, in "Quaderni di informazione Svimez" n. 4.

BALASSONE FABRIZIO, FRANCO DANIELE, ZOTTERI STEFANIA (2001), *Il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno: una valutazione*, in "Economia pubblica" n. 2.

AA.VV. (2001), *Forum sul federalismo fiscale*, in "Rivista Italiana degli Economisti", 2001/2.

GIARDA PIETRO (2001), *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in "Le Regioni", n. 6/2001.

GALLO FRANCO (2002), *Prime osservazioni sul nuovo articolo 119 della Costituzione*, in "Rassegna tributaria" n. 2 /2002.

GIARDA PIETRO (2002), *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, Relazione alla XLIII Riunione Scientifica della Società Italiana degli Economisti, Ferrara 25 ottobre 2002.