

Camera dei deputati  
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2008 sulla legislazione  
tra Stato, Regioni e Unione europea

Tomo I

*(versione provvisoria – aggiornamento 8 ottobre 2008)*

XVI LEGISLATURA – 10 OTTOBRE 2008

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un' apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.*

*A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

*Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.*

*Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.*

*L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Antonio D'Atena, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.*

# Sommario

## **TOMO PRIMO**

### **PARTE I**

Nota di sintesi - *Le assemblee legislative nella prospettiva del federalismo fiscale: le garanzie per l'informazione e la trasparenza dei processi decisionali tra i livelli territoriali*

*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

## **TOMO SECONDO**

### **PARTE II**

Tendenze e problemi della legislazione regionale

*(a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini")*

### **PARTE III**

La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione

*(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)*

### **PARTE IV**

Dati e tendenze della legislazione statale

*(a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)*

### **PARTE V**

L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

*(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera, Camera dei deputati)*



---

## Indice del tomo I

PARTE I — NOTA DI SINTESI <i>Le assemblee legislative nella prospettiva del federalismo fiscale: le garanzie per l'informazione e la trasparenza dei processi decisionali tra i livelli territoriali</i> , a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati	1
PREMESSA	3
LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2008 — <i>Le assemblee legislative nella prospettiva del federalismo fiscale: le garanzie per l'informazione e la trasparenza dei processi decisionali tra i livelli territoriali</i>	9
1. Il ruolo delle Assemblee nella prospettiva del federalismo	9
2. Due temi chiave per il federalismo fiscale: informazione e procedure	11
3. Il quadro delle fonti di informazione in materia finanziaria e il ruolo delle Assemblee	13
4. Il rapporto tra l'insieme delle politiche pubbliche e le procedure del federalismo fiscale	16
4.1. La esigenza di una visione di insieme sull'intreccio tra procedure di bilancio, politiche pubbliche e livelli territoriali	16
4.2. Il federalismo fiscale e il superamento della legge finanziaria come strumento per il coordinamento e l'aggiustamento delle politiche pubbliche tra i livelli territoriali	17
4.3. La nuova architettura istituzionale del coordinamento della finanza pubblica (da avviare subito anche nell'attesa di una Assemblea rappresentativa delle autonomie)	19
4.4. Politiche pubbliche e federalismo fiscale	21

ALLEGATO A — <i>Le fonti di conoscenza della finanza pubblica</i>	25
1. Problemi di adeguamento del sistema delle fonti alle nuove esigenze del federalismo fiscale	25
2. Tabella delle fonti informative sulla finanza regionale e locale	33
ALLEGATO B — <i>Le politiche pubbliche in nove settori presi a campione</i>	45
1. Le politiche pubbliche	45
1.1. Agricoltura	46
1.2. Attività produttive	50
1.2.1. Progetti di innovazione industriale	51
1.3. Comunicazioni	52
1.4. Immigrazione	54
1.4.1. La Costituzione	55
1.4.2. La legislazione statale e le iniziative locali	56
1.5. Infrastrutture	60
1.6. Edilizia residenziale pubblica	62
1.7. Sanità	64
1.8. Sicurezza e ordine pubblico	68
1.8.1. La competenza statale e l'integrazione tra diversi livelli di governo	68
1.8.2. I patti per la sicurezza	72
1.9. Trasporto pubblico locale	74
2. Gli indirizzi desumibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.	78

## **PARTE I**

### **NOTA DI SINTESI**

#### ***Le assemblee legislative nella prospettiva del federalismo fiscale: le garanzie per l'informazione e la trasparenza dei processi decisionali tra i livelli territoriali***

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*



## PREMESSA

*Il Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea della Camera dei deputati giunge quest'anno alla decima edizione.*

*Il Rapporto è promosso dal Comitato per la legislazione della Camera e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali ed è predisposto congiuntamente dalle amministrazioni della Camera dei deputati e delle Assemblee regionali allo scopo di fornire alle Assemblee legislative la conoscenza aggiornata sugli andamenti complessivi della legislazione, sull'interazione normativa tra i diversi livelli territoriali e sulla evoluzione reale dei metodi della legislazione tra Stato e autonomie, secondo la incisiva espressione dell'articolo 5 della Costituzione per il quale la Repubblica adegua i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*

*Il Rapporto analizza, per ciascun periodo, la dinamica reale delle politiche legislative in atto tra Stato, Regioni ed Unione europea, studiando in particolare le loro connessioni con i metodi, le tipologie, le procedure ed i contenuti della legislazione, alla luce della giurisprudenza costituzionale.*

*Il Rapporto è introdotto da una Nota di sintesi, che sviluppa un tema chiave per valutare l'evoluzione del sistema "Unione europea, Stato e Regioni". La nota di sintesi è basata su una specifica ricerca di dati, come ogni altra parte del Rapporto. La relativa documentazione è pubblicata in allegato alla nota stessa.*

*L'analisi dei processi normativi tra i livelli territoriali è dunque il tema dei Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, mentre le note di sintesi hanno negli anni allargato lo sguardo per monitorare l'evoluzione dell'intero sistema dei rapporti tra i livelli territoriali e la effettiva articolazione delle politiche pubbliche.*

*Fin dalla prima edizione del 1998, la nota di sintesi ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa – cioè nella coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra*

*loro collegati – la forma di produzione normativa che, nella fase storica apertasi negli anni novanta, corrisponde alle maggiori politiche pubbliche nell'ambito della Unione europea e in particolare in Italia. La legislazione complessa tende a dispiegarsi attraverso i diversi livelli territoriali (Unione europea, Stato e Regioni) e si caratterizza per grandi finalità, che comprendono e intrecciano interventi in una pluralità di materie e settori di diversa natura e competenza. Il massimo esempio di questa forma di legislazione sono le grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, legge finanziaria e disegni di legge collegati, il sistema della legge comunitaria e dei suoi processi di attuazione, arrivate a ricomprendere buona parte della legislazione annuale, di maggiore rilevanza.*

*In questo ambito si sono sviluppate anche le nuove forme di delega legislativa, volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo.*

*Le procedure della legislazione complessa risultano da uno strettissimo intreccio tra norme legislative (sul versante dell'esecutivo) e regolamenti delle Camere (sul versante parlamentare). Pertanto i poteri di autorganizzazione del Parlamento (con la tradizione di larga intesa che li caratterizza) influenzano la configurazione delle diverse tipologie di legislazione complessa, essendo ciascuna individuata da una specifica procedura parlamentare e da un rapporto differente tra legislativo ed esecutivo. I diversi strumenti legislativi vengono quindi definiti, nella cornice dei principi costituzionali, attraverso una legge ordinaria che arriva ad assumere una particolare rilevanza ordinamentale a causa del reciproco rinvio con le norme dei regolamenti parlamentari, che conferiscono alla legge stessa una particolare capacità di regolare la procedura di formazione di altre leggi.*

*Nell'arco del decennio, le note di sintesi hanno poi delineato un preciso percorso, evidenziando come le nuove forme di legislazione siano in Italia un modo di manifestarsi delle grandi trasformazioni dell'economia e dei nuovi rapporti tra pubblico e privato nell'epoca contemporanea. Esse si collegano agli effetti del processo di europeizzazione e alle grandi finalità di politica generale da esso indotte nel campo della finanza pubblica, dell'economia e nella tutela di valori o diritti, trasversali rispetto ai settori e*

ai livelli territoriali (concorrenza, ambiente, sicurezza, privacy, etc ). Inoltre, le forme di legislazione complessa tendono ad articolarsi ulteriormente lungo il parallelo sviluppo di nuovi rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'ambito delle maggiori politiche pubbliche.

Anche sotto la spinta di questi fattori, la redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie è stata molto più ampia e profonda di quanto comunemente si pensi e si è svolta attraverso processi autonomi ed in tempi differenziati per ciascuna politica pubblica, oltre che indipendenti dalla riforma costituzionale, anche se infine convergenti con essa.

E' stata la giurisprudenza della Corte Costituzionale a offrire una chiave di lettura unitaria del sistema. Attraverso la giurisprudenza costituzionale le politiche legislative comunitarie, statali e regionali hanno fatto corpo con le norme costituzionali, determinando un indirizzo interpretativo coerente e ricco di prospettive.

Negli ultimi anni le note di sintesi seguono quindi quello che – nella interpretazione da noi adottata – costituisce il vero e proprio asse dei processi di trasformazione normativa in atto. Tali processi di trasformazione investono in pieno il ruolo delle Assemblee legislative: l'analisi di questi effetti e le prospettive delle Assemblee in questi nuovi contesti costituiscono un parallelo filo rosso che lega tutte le nostre note di sintesi fino a quella del presente Rapporto.

## **LE NOTE DI SINTESI PIÙ RECENTI**

- A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti da questo tipo di legislazione complessa nei rapporti tra Stato ed enti territoriali, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione. In particolare, la Nota 2003 ne mostra la capacità di organizzare le politiche più ampie tra i livelli territoriali, combinando le diverse competenze per un'unica finalità. La Nota si basa su una accurata analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce i requisiti di validità di questa nuova funzione della legislazione statale, scoprendone le basi nelle ampie finalità trasversali attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.
- Nel Rapporto 2004-2005 la Nota si è basata su una specifica ricerca sul campo, svolta in sette regioni, seguendo in questo ambito gli effetti delle

*nuove forme di legislazione statale. Ne è emerso non tanto un effetto invasivo o compressivo, quanto piuttosto un significativo ampliamento degli spazi della politica regionale, tutto a vantaggio degli esecutivi e delle loro competenze di gestione amministrativa. Gli esecutivi partecipano autonomamente alla formazione della legislazione statale nelle sedi negoziali e operano spesso le scelte sostanziali relative alla ricaduta sul territorio delle politiche di origine europea o statale.*

- *Nel Rapporto 2006, la Nota sposta l'attenzione sull'influsso dell'Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota utilizza una specifica ricerca sul campo e si basa sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa). La ricerca analizza lo svolgimento di quattro politiche europee in campi assai critici (comunicazioni elettroniche, organismi geneticamente modificati, energia e finanza pubblica). Nei diversi casi le politiche risultano dal combinarsi di atti normativi di diversi livelli e permettono di constatare in ogni settore come il processo di europeizzazione determina due movimenti complementari ed opposti: l'armonizzazione verso le comuni finalità decise in ambito europeo e – in direzione opposta – l'adattamento differenziato alla specificità nazionale, che comporta diverse soluzioni quanto alle modalità e agli strumenti. Da qui il titolo della Nota: la europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.*
- *La ricerca si completa con l'integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri dell'Unione. Le norme costituzionali sono infatti viste come la chiave di volta del sistema, in quanto regolano e misurano l'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento europeo e l'integrazione giuridica tra i due ordinamenti. Per quanto riguarda l'Italia, la Nota 2006 dimostra che i nuovi principi in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali sanciscono la massima influenza del processo di europeizzazione, che, per molte cause, nel nostro Paese giunge fino a toccare i principi supremi della forma di Stato, con conseguenze ancora in via di svolgimento.*
- *Nel Rapporto 2007 la nota di sintesi è rivolta a delineare le linee evolutive per il progressivo assestamento del sistema dei rapporti tra i livelli territoriali, individuando il punto di crisi nella insufficienza delle procedure rispetto alle esigenze di funzionamento di un sistema così complesso. La carenza dei raccordi procedurali dipende anche da un difetto di conoscenza o di condivisione dei principi di fondo e delle caratteristiche di fondo del sistema che, alla luce del processo di europeizzazione, appaiono invece abbastanza forti e coerenti da sostenere il suo definitivo assestamento. La Nota 2007*

*individua nei maggiori punti di crisi e di stallo anche le leve per procedere ad un generale assestamento del sistema:*

- *La legge finanziaria, in assenza di una stabile disciplina di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica, cresce in modo abnorme, perché tutte le questioni non altrimenti risolte si concentrano e devono trovare una soluzione.*
- *Nei problemi delle assemblee legislative a livello statale e regionale si manifestano quindi problemi più ampi del funzionamento del sistema e in tale prospettiva sono presentate e illustrate le proposte avanzate, rispettivamente nell'ambito del Parlamento nazionale con riferimento al tema della riforma della procedura di bilancio e nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali con riferimento alla riorganizzazione delle Assemblee, nel quadro della forma di governo regionale, al fine di accrescere funzionalità, trasparenza e democraticità dei processi decisionali più importanti nei rapporti tra gli enti territoriali e al loro interno.*



## LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2008

### ***Le assemblee legislative nella prospettiva del federalismo fiscale: le garanzie per l'informazione e la trasparenza dei processi decisionali tra i livelli territoriali***

1. Il ruolo delle Assemblee nella prospettiva del federalismo; 2. Due temi chiave per il federalismo fiscale: informazione e procedure; 3. Il quadro delle fonti di informazione in materia finanziaria e il ruolo delle Assemblee; 4. Il rapporto tra l'insieme delle politiche pubbliche e le procedure del federalismo fiscale; 4.1. La esigenza di una visione di insieme sull'intreccio tra procedure di bilancio, politiche pubbliche e livelli territoriali; 4.2. Il federalismo fiscale e il superamento della legge finanziaria come strumento per il coordinamento e l'aggiustamento delle politiche pubbliche tra i livelli territoriali; 4.3. La nuova architettura istituzionale del coordinamento della finanza pubblica (da avviare subito anche nell'attesa di una Assemblea rappresentativa delle autonomie); 4.4. Politiche pubbliche e federalismo fiscale.

### **1. Il ruolo delle Assemblee nella prospettiva del federalismo**

La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. L'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 segna una svolta cruciale nell'assetamento "unitario" dell'intero sistema costituzionale disegnato dal titolo V, che si è fino ad ora evoluto, nei diversi comparti, secondo una logica differenziata per ciascuna politica pubblica.

Si tratta di ricomporre tutte le politiche pubbliche in un sistema a rete in grado di accrescere al tempo stesso il grado di autonomia e il grado di coordinamento con la necessaria flessibilità.

La prospettiva dell'approdo ad un compiuto sistema di federalismo fiscale, che definisca in termini tendenzialmente stabili i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, i rispettivi ambiti di autonomia di entrata e di spesa e i meccanismi di perequazione, implica necessariamente uno specifico ripensamento degli assetti istituzionali, anche a Costituzione vigente, con particolare riferimento alle Assemblee rappresentative ed alla definizione dei loro compiti e delle relative procedure.

Va infatti definito, fin dall'inizio, il ruolo che le Assemblee potranno svolgere come principale garanzia democratica dei processi decisionali nei diversi livelli di governo e come presidio alla trasparenza dei metodi e delle procedure.

Le nuove procedure di coordinamento finanziario nel quadro del federalismo fiscale comporteranno un mutamento nella gerarchia delle questioni all'interno di ciascuna Assemblea.

Le Assemblee dovranno dare priorità a nuovi complessi argomenti, ma al tempo stesso vedono e vedranno ancor più accentuarsi la tendenziale concentrazione negli esecutivi dell'iniziativa legislativa e delle complesse attività negoziali connesse al nuovo sistema. Esse dovranno pertanto recuperare nuovi spazi nell'attività di controllo sull'operato degli organi di governo e delle amministrazioni pubbliche, nonché nell'attività preliminare di elaborazione dei criteri e degli indirizzi per la impostazione delle politiche.

Ciò consentirà di evitare la prevalenza di sedi e procedure non dotate di una adeguata legittimazione democratica, con il rischio di una involuzione burocratica che snaturerebbe la stessa ragion d'essere del federalismo.

Le Assemblee potranno infatti mettere a frutto la loro specifica vocazione politica nella creazione degli indirizzi e nella rappresentazione delle esigenze da tradurre in impulsi per gli esecutivi nella fase di formazione delle politiche; mentre nella fase della loro attuazione potranno svolgere fondamentali attività di verifica dei risultati rispetto alle esigenze dei cittadini.

Per misurare i risultati occorrono indicatori previamente definiti e *standard* preordinati. A sua volta la definizione di indicatori e di *standard* richiede una continua interazione con gli esecutivi, ma anche sedi di dialogo e consultazione con le Assemblee degli altri livelli di governo, al fine di costruire una metodologia condivisa di valutazione, che possa agevolare il confronto e forme di negoziato aperte e trasparenti.

Il complesso di questi interventi rientra in una prospettiva di adeguamento e di armonizzazione delle procedure di bilancio nel nuovo

quadro di coordinamento della finanza pubblica, che richiede anche l'uniformità delle procedure di valutazione quantitativa e qualitativa.

Procedure di bilancio e informazione sono temi correlati, perché una informazione appropriata potrà venire solo dall'armonizzazione dell'assetto contabile e delle procedure di bilancio secondo un *continuum* che attraversi tutti i livelli territoriali.

Le riforme contabili - accompagnate dalla introduzione di meccanismi di informazione, controllo e valutazione - sono assai impegnative e difficili non tanto sul piano politico, quanto nell'ambito degli apparati amministrativi.

Sul punto merita allora di ricordare che nella esperienza del nostro Paese, solo il raccordo istituzionale tra Assemblee ed esecutivi ha saputo esprimere la forza politica necessaria per vincere le resistenze alla innovazione rappresentate dalla sommatoria di interessi consolidati e parziali, che spesso attraversano i diversi schieramenti.

## **2. Due temi chiave per il federalismo fiscale: informazione e procedure**

La nota di sintesi del Rapporto 2008 offre alla riflessione da avviare all'interno di ciascuna Assemblea e nelle sedi di confronto cui le Assemblee partecipano, una base conoscitiva su due diversi temi:

- A.** lo stato delle fonti di informazione sui flussi finanziari tra Stato e autonomie territoriali;
- B.** l'attuale articolazione tra i livelli territoriali di nove tra le maggiori politiche pubbliche, con annessa una rassegna della giurisprudenza costituzionale.

Ai due temi corrisponde la documentazione pubblicata rispettivamente negli allegati A e B.

Entrambi i temi di ricognizione sono finalizzati a valutare le esigenze a cui le Assemblee potrebbero offrire risposte, attraverso le loro procedure e quei metodi di cooperazione interistituzionali che hanno saputo praticare

in passato in presenza di grandi questioni concernenti il funzionamento del sistema costituzionale.

Nel nuovo contesto del federalismo fiscale, molti attori istituzionali si troveranno a concorrere alla definizione delle politiche di bilancio, che sono oggi molto più accentrate delle politiche di spesa; d'altra parte, ogni politica di spesa dovrà raccordarsi al nuovo quadro organico della finanza pubblica, mentre oggi ciascuna risponde ad una propria logica.

La Corte costituzionale ha chiarito come l'elaborazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rappresenti un presupposto indefettibile per l'esercizio dei poteri impositivi da parte degli enti territoriali: senza un quadro di riferimento chiaro e coerente non è pensabile che agiscano, in posizione di reciproca autonomia, una pluralità di soggetti (v. per tutte la sentenza n. 241 del 2004).

Occorre dunque costituire un quadro di riferimento comune ad una pluralità di soggetti istituzionali, politici e territoriali. Affinché una così ampia cooperazione interistituzionale possa dare frutti, è in primo luogo indispensabile che questo vasto insieme di attori istituzionali e politici possa disporre di basi di dati condivise, attraverso le quali pervenire a valutazioni univoche sia in merito allo stato della finanza pubblica sia in merito all'andamento delle singole politiche a livello centrale e periferico.

La disponibilità di un quadro affidabile, aggiornato e condiviso di informazioni costituisce un presupposto imprescindibile per affrontare il tema del federalismo in piena consapevolezza. Su questo terreno le Assemblee elettive, quando agiscono come istituzioni unitarie, sono le sole a poter offrire una risposta convalidando e riconoscendo il lavoro degli apparati tecnici con una efficacia *erga omnes* molto superiore ad ogni altra autorità.

*Infatti le Assemblee, quando agiscono unitariamente - in quanto istituzioni - nel rapporto con gli apparati tecnici, si sono rivelate in grado di offrire la garanzia istituzionale di una informazione per quanto possibile oggettiva e imparziale definendo moduli e requisiti.*

In pratica le Assemblee possono attrezzarsi a svolgere le complesse valutazioni che un sistema di federalismo fiscale richiede attraverso le loro

procedure, le loro amministrazioni e attraverso la capacità di costruire adeguati rapporti tra di loro e con gli altri soggetti istituzionali (gli esecutivi, i loro apparati tecnici, i centri di ricerca).

### **3. Il quadro delle fonti di informazione in materia finanziaria e il ruolo delle Assemblee**

La conoscenza dei dati sui flussi della finanza territoriale è una delle precondizioni per l'avvio di un trasparente processo di riforma in tema di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Tale presupposto attiene alla trasparenza, ad ogni livello, dei conti pubblici. A questo fine è necessaria l'individuazione di criteri uniformi e condivisi per la redazione dei bilanci di tutti gli enti territoriali, in modo da realizzare a livello nazionale e regionale un assetto contabile che garantisca una più immediata confrontabilità dei dati, la loro sostanziale omogeneità e riferibilità ai termini della contabilità europea.

*Si ricorda in proposito che il precedente tentativo di riforma, previsto nel decreto legislativo n. 56/2000, si è infranto proprio sulla mancanza, o sulla non condivisa valutazione o comprensione, di tale tipo di informazioni. In tale occasione, l'accordo politico, raggiunto su un testo normativo debitamente corredato di formule di ripartizione delle risorse, da cui sarebbero discese conseguenze applicative ineludibili, non è stato successivamente ritenuto vincolante, da parte delle Regioni, a causa della mancata preventiva informazione e valutazione, in fase di approvazione del provvedimento, dei dati finanziari e dei loro riflessi sulla distribuzione delle risorse.*

Nell'Allegato A sono presentati, attraverso una nota introduttiva e una tabella, i risultati di un'ampia ricognizione svolta attraverso un confronto con le maggiori istituzioni esperte in materia di finanza pubblica.

Ne risulta un quadro inedito delle fonti informative di carattere quantitativo relative alla finanza delle amministrazioni regionali e locali, che è risultato condiviso dagli uffici del Senato, della Corte dei Conti, della Ragioneria generale dello Stato, della Banca d'Italia, dell'Istat, dell'ISAE,

dell'Issirfa e del segretariato della conferenza delle Assemblee regionali, nonché da alcuni istituti di ricerca economica quali il CER ed Economia Reale.

Il quadro delineato delle fonti esistenti dimostra la potenziale ricchezza degli strumenti informativi e le capacità di analisi degli apparati che presiedono alle diverse banche dati, sia pure con problemi di coordinamento e di razionalizzazione.

In prospettiva emerge però il dato di fondo che, per far funzionare il sistema in un regime di federalismo fiscale e far fronte alle nuove esigenze di correlazione e confronto di dati, variamente disaggregati per singole voci di spesa e di entrata oltre che su base territoriale, occorre superare le forti discrasie che permangono a monte delle attività informative nella disciplina contabile e finanziaria adottata presso i diversi livelli territoriali.

Le potenzialità informative negli apparati e nelle tecniche di acquisizione e elaborazione dei dati esistono, ma per funzionare nei termini richiesti dal nuovo sistema richiedono la realizzazione di una cornice unitaria e di coordinamento complessivo del sistema, che può ottenersi solo con l'armonizzazione delle procedure contabili.

L'intera struttura dei conti pubblici dovrà quindi evolversi in modo da consentire strettissimi raccordi di carattere informativo, assicurando il costante monitoraggio dell'insieme della finanza nazionale quale necessario soprattutto in un contesto di tipo federale.

*Vi è un intreccio strettissimo tra federalismo fiscale ed evoluzione dell'assetto contabile in una direzione che garantisca la confrontabilità dei dati sulla base di una loro sostanziale omogeneità - che deve riguardare la condivisione della terminologia e dei criteri, le classificazioni, la tempistica e la loro aggregazione per comparto territoriale - e che sia credibile per tutti i soggetti interessati alle complesse negoziazioni che dovranno avere luogo nei diversi contesti.*

Dalla riforma contabile può derivare un immediato e contestuale incremento della qualità dell'informazione, che dia luogo ad una capacità di monitoraggio dei conti pubblici disaggregata ed analitica per distinte

voci e basi territoriali e su diversi versanti. Solo così si può pensare di affrontare in modo credibile e trasparente la questione delle valutazioni concernenti i costi *standard* dal lato delle funzioni o, dal lato del finanziamento, la capacità e flessibilità fiscale.

La riforma della legislazione contabile deve riguardare l'intero perimetro delle pubbliche amministrazioni cui si riferisce la normativa europea e deve condurre alla individuazione di criteri uniformi e condivisi per la redazione dei bilanci di tutte le pubbliche amministrazioni.

Ciò è necessario, per consolidare e accrescere, insieme all'autonomia fiscale, la responsabilizzazione in ordine ai vincoli finanziari che riguardano la Repubblica nel suo insieme nel rapporto con l'Unione Economica e Monetaria. Oggi la riclassificazione secondo i criteri europei del SEC 95 è svolta *a posteriori* attraverso la complessa rielaborazione per grandi aggregati effettuata dell'ISTAT.

Una maggiore responsabilizzazione delle autonomie riguardo all'incidenza, nell'ambito di ciascuna, dei vincoli derivanti dalla Unione Economica e Monetaria, servirà a garantire una maggiore autonomia, una maggiore trasparenza e maggiore capacità della opinione pubblica di accettare le misure restrittive eventualmente necessarie.

*Pertanto l'armonizzazione dei criteri di rappresentazione dei flussi finanziari non incide sull'autonomia dei singoli enti, ma al contrario può servire ad accrescere di molto l'autonomia nelle scelte programmatiche e gestionali. Al tempo stesso una riforma della contabilità serve ad assicurare nel nuovo contesto il primato della politica e offre dunque alle Assemblies, unitamente agli esecutivi, nuove possibilità di azione.*

Al contrario, per gli apparati amministrativi il mutamento di procedure contabili consolidate è estremamente gravoso senza presentare significativi vantaggi, se non a lungo termine.

Sono dunque le Assemblies gli organi più interessati ad agire in questa direzione, non solo per la lunga tradizione che lega il loro ruolo alle procedure di bilancio, ma anche per la funzione essenziale che queste procedure vengono a giocare in regime di federalismo fiscale.

Occorre sfatare un luogo comune che, purtroppo, ancora oggi è assai diffuso. Quello per cui la normativa contabile risponde essenzialmente a ragioni di carattere tecnico, quasi si trattasse di regole cui le amministrazioni interessate devono attenersi e che si sovrappongono più o meno felicemente alle decisioni e alle politiche che si intendono realizzare. Mai come oggi, nella prospettiva di una evoluzione verso un sistema federale, appare invece evidente la valenza politica della disciplina che delimita gli spazi a disposizione per le politiche di spesa. La disciplina contabile è, in questa prospettiva, il presupposto imprescindibile delle scelte che si assumono ai vari livelli nei diversi settori, lo strumento che obbliga ad ordinare secondo priorità gli obiettivi che si intendono perseguire.

Pertanto, aggiornare la disciplina contabile in modo che possa rappresentare con omogeneità l'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni - al quale si riferiscono i vincoli e gli obiettivi politicamente rilevanti - è una necessità ineludibile e la sola via per restituire alla politica un consapevole spazio decisionale in una materia strettamente intrecciata ai modelli che verranno assunti in tema di federalismo fiscale.

#### **4. Il rapporto tra l'insieme delle politiche pubbliche e le procedure del federalismo fiscale**

##### ***4.1. La esigenza di una visione di insieme sull'intreccio tra procedure di bilancio, politiche pubbliche e livelli territoriali***

La seconda ricognizione, presentata nell'allegato B, riguarda l'attuale ripartizione tra i livelli territoriali di nove politiche pubbliche, assunte come campione di una modalità di ricerca da completare in futuro. Alla descrizione delle politiche si associa una rapida rassegna delle recenti sentenze della Corte costituzionale tratta dalla apposita sezione del Rapporto 2008, curata dall'Osservatorio sulle fonti della Università di Firenze.

*Infatti i temi dell'adeguamento delle procedure di coordinamento della finanza pubblica, del federalismo fiscale e dei correlati strumenti di informazione, controllo e monitoraggio non si muovono in un astratto spazio finanziario, ma in un universo denso di politiche pubbliche e devono tenere conto della varietà e della complessità di articolazione degli interventi nei diversi settori.*

Lo studio dell'insieme di relazioni esistenti tra Stato e autonomie nei diversi settori serve dunque a far emergere il denso contesto nel quale si inserisce il processo di formazione del nuovo sistema di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica.

In questa cornice andranno valutate le prospettive di riforma delle procedure di bilancio e dei regolamenti assembleari nei diversi livelli territoriali, che si fondano, oltre che sulla assoluta necessità di armonizzazione tra contabilità, tempi e procedure già trattata nel capitolo precedente, anche sulla altrettanto impellente necessità di creare un nuovo e più adeguato quadro di coordinamento dell'insieme delle politiche, il cui svolgimento si ripartisce sui diversi livelli territoriali.

#### ***4.2. Il federalismo fiscale e il superamento della legge finanziaria come strumento per il coordinamento e l'aggiustamento delle politiche pubbliche tra i livelli territoriali***

Fino ad ora sono state infatti le procedure di bilancio a farsi carico – con sempre maggiore difficoltà e affanno – delle esigenze di coordinamento e continuo aggiustamento tra obiettivi e vincoli di bilancio e singole politiche, in un quadro di crescente complessità e di continua evoluzione dei rapporti tra Stato e autonomie in tutti i settori di spesa. Mentre da una parte si trasferivano competenze, funzioni e capacità di spesa dall'amministrazione centrale agli enti territoriali, dall'altra si registrava una concentrazione al livello statale delle decisioni rilevanti in materia finanziaria.

I rapporti tra i livelli territoriali con riferimento alle singole politiche e alla politica di bilancio si sono prevalentemente svolti nel cono d'ombra della informalità politica e amministrativa, salvo poi determinare l'insorgenza di

una legislazione statale surrogatoria dei diversi livelli di competenza - salvaguardata da gradi più o meno alti di intesa - oscillante tra decreti-legge, legislazione delegata e legge finanziaria. Tutto ciò rappresenta nella lunga durata un fattore di opacità e di riduzione delle garanzie democratiche di ordine, trasparenza e comprensione da parte dell'opinione pubblica.

In questa situazione si sono moltiplicati gli effetti del crescente articolarsi e dettagliarsi della disciplina comunitaria delle politiche di bilancio nel quadro della moneta unica, che ha determinato un fortissimo intensificarsi delle interrelazioni e correlazioni nei più diversi comparti normativi e territoriali.

La massima manifestazione di questo insieme di problemi si evidenzia nella ipertrofia della legge finanziaria e degli strumenti ad essa variamente associati, nei quali ha finito per concentrarsi una grande quota della legislazione annuale più rilevante.

Perciò gli ultimi anni hanno visto un continuo aggravarsi delle condizioni di svolgimento delle sessioni di bilancio presso le due Camere, a fronte del quale i rispettivi Presidenti hanno promosso numerose iniziative. Gli approfondimenti svolti, su impulso dei Presidenti delle due Camere e secondo uno spirito istituzionale di larga intesa, presso diversi organi parlamentari (Giunte del Regolamento e Commissioni bilancio delle due Camere), hanno tuttavia individuato il fattore principale – non nelle sole procedure parlamentari – ma in cause strutturali esterne, connesse alla crescente complessità dei rapporti tra l'Unione europea e lo Stato e tra lo Stato e le autonomie territoriali, operanti su piani distinti e non ben collegati in una molteplicità di politiche pubbliche, tutte assai rilevanti per la politica generale di bilancio. In particolare, si è posto l'accento sull'assenza di un quadro normativo coerente ed organico per quanto concerne la regolazione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, con la perimetrazione degli ambiti spettanti a ciascuno di essi, e sulla mancanza di procedure efficaci per garantire il coordinamento delle decisioni assunte dai diversi soggetti in campo.

La esigenza pressoché unanimemente condivisa di un drastico ridimensionamento del contenuto della legge finanziaria si collega quindi

alla esigenza di distribuire su piani differenziati l'insieme delle decisioni di coordinamento e continuo aggiustamento delle politiche pubbliche attraverso la ripartizione dei compiti su una pluralità di diversi strumenti e livelli territoriali.

Ne deriva che la riorganizzazione della finanza pubblica connessa alla attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è necessariamente la sede per lo scioglimento di questo fondamentale snodo di tutto l'insieme dei processi decisionali, costituito dalla legge finanziaria e dagli strumenti che concorrono con essa. Ad esempio, già l'anticipazione della manovra finanziaria per il 2009 e la sua più decisa triennializzazione, con la preventiva definizione del quadro di obiettivi e vincoli per le autonomie, può costituire un segnale della direzione da prendere per cominciare a sincronizzare con quella statale i tempi delle procedure di bilancio degli altri livelli territoriali.

#### ***4.3. La nuova architettura istituzionale del coordinamento della finanza pubblica (da avviare subito anche nell'attesa di una Assemblea rappresentativa delle autonomie)***

Oltre ad essere la scadenza per risolvere i problemi che si sono andati accumulando nel recente passato intorno alla legge finanziaria, il federalismo fiscale crea, in prospettiva futura, nuove importantissime esigenze cui soltanto una nuova architettura istituzionale del coordinamento tra finanza pubblica e singole politiche presso i diversi livelli territoriali potrà rispondere. Ciò appare chiaro guardando al rapporto tra i meccanismi del federalismo fiscale e le singole politiche pubbliche.

In questo ambito occorre costruire procedure di definizione delle politiche assai più ampie e strutturate, in grado di sostenere l'intensificarsi dei rapporti sia dall'alto verso il basso che in direzione inversa e farli emergere dal cono d'ombra delle procedure meramente amministrative già richiamate.

*A questo fine è possibile e necessario rimettere in campo le Assemblee rappresentative, che possono assicurare quelle forme di procedimentalizzazione aperte e pluraliste in grado di contenere scelte di*

*politica generale di massima rilevanza per l'intera comunità nazionale e per le singole comunità territoriali.*

Nell'ambito di una complessiva riforma delle procedure di finanza pubblica occorre quindi ridisegnare un'architettura dell'intero sistema istituzionale in grado di sostenere il pieno svolgimento dei principi innovativi del nuovo titolo V, reso possibile dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Tali principi, contenuti negli articoli 114, 118 e 119 e in talune disposizioni dell'articolo 117 (ad esempio in tema di livelli essenziali delle prestazioni) della Costituzione, costituiscono un'ossatura portante mai messa in discussione da nessuna parte politica e mai toccata da nessuna delle successive proposte di riforma, e che è tuttavia rimasta fino ad ora quiescente, in attesa di un innesco che è evidentemente collocato nell'attivazione dell'articolo 119.

Attraverso le procedure di coordinamento della finanza pubblica si può infatti puntare a far evolvere il sistema evitando il rischio paradossale che all'aumento della autonomia si accompagni una ulteriore concentrazione in capo allo Stato delle decisioni più rilevanti in materia finanziaria e nelle singole politiche.

L'autonomia fiscale dovrebbe invece portare il nostro Paese verso l'approccio maggiormente cooperativo adottato nei Paesi a più avanzato grado di autonomia e decentramento. Nella comparazione internazionale risulta infatti che i Paesi caratterizzati da maggiore cooperazione tra i livelli di governo sono anche quelli a maggior rendimento fiscale.

Quando si parla di modello istituzionale federalista, ci si riferisce in primo luogo alla esistenza di un'Assemblea rappresentativa delle autonomie, che indubbiamente ne rappresenterebbe il perno. Ma, a maggior ragione in assenza di essa, vanno rafforzate le altre garanzie istituzionali, ed in particolare il ruolo delle Assemblee rappresentative dei diversi livelli territoriali, attraverso le procedure contabili e finanziarie, di controllo e informazione sull'intero arco delle politiche pubbliche.

Poggia su queste procedure la garanzia dell'unità giuridica ed economica della Nazione, che la nostra Costituzione sancisce agli articoli

5 e 120, e sull'obiettività e condivisione dei metodi deve basarsi anche l'esercizio dei poteri sostitutivi che ne rappresentano lo strumento finale.

Perciò federalismo fiscale e federalismo istituzionale - nel senso qui indicato, che fa principale riferimento ai compiti delle Assemblee - vanno trattati insieme, a prescindere dai tempi più lunghi che può richiedere la riforma del Senato. L'insieme delle Assemblee può svolgere un ruolo fondamentale nel garantire fin dall'inizio una solida cornice unitaria della Nazione che risalta nei rapporti tra istituzioni e nella chiarezza delle procedure.

Le Assemblee legislative nel loro insieme, proprio attraverso l'armonizzazione delle procedure nell'esame delle materie contabili e finanziarie nonché dei metodi di monitoraggio e controllo sulle politiche pubbliche, possono costituire l'architrave di una architettura istituzionale aperta e democratica in grado di governare e sfruttare le potenzialità del nuovo sistema del federalismo fiscale.

#### **4.4. Politiche pubbliche e federalismo fiscale**

Per quanto riguarda la ripartizione tra i livelli territoriali delle politiche pubbliche, la ricognizione parte dall'analisi svolta nel Rapporto 2007 e sottolinea come la presente fase sia caratterizzata dalla espansione di politiche pubbliche trasversali rispetto ai livelli territoriali e dalla crescente adozione di schemi orizzontali di tipo negoziale conseguenti al processo di europeizzazione e corrispondenti ai principi degli articoli 114,117 e 118 della Costituzione.

Fino ad ora sono stati i processi reali di svolgimento delle principali politiche pubbliche fra Stato, Regioni e Unione europea, orientati e interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, a determinare l'assetto dei rapporti fra i diversi livelli istituzionali.

Occorre dunque tener conto, da un lato, della complessità organizzativa già acquisita da ciascuna politica pubblica tra i livelli territoriali e, dall'altro, dei suoi rapporti con le esigenze di finanza pubblica.

Troppo spesso, infatti, queste esigenze finiscono per confluire nella legislazione statale e in primo luogo nella legge finanziaria o nei provvedimenti ad essa succedanei, mentre i processi reali di interdipendenza e reciproco condizionamento si svolgono oggi in modo informale nei rapporti tra gli Esecutivi, tra enti ed amministrazioni dello stesso settore e, perfino, tra le amministrazioni finanziarie, contabili e statistiche.

Il meccanismo di collegamento è stato spesso assai faticoso e, talora, contorto e contraddittorio e denuncia l'insufficiente articolazione delle procedure decisionali. Si determina spesso un'artificiosa e superficiale semplificazione dei raccordi in formule unitarie di intesa, che coprono le diverse funzioni e nascondono le diverse responsabilità.

Le autonomie territoriali fanno sistema, in misura non minore dello Stato, nel determinare concretamente lo svolgimento delle politiche pubbliche di origine comunitaria o statale. Si è di fatto avviata in questo modo una forte dinamica bidirezionale che dall'Unione europea porta alle autonomie, ma che funziona anche in senso inverso, per la forte capacità di interazione dimostrata dai governi regionali e locali con le maggiori politiche pubbliche di origine comunitaria riferite a particolari territori.

Insomma i nuovi principi costituzionali e la realtà delle politiche convergono, ma vi è un vuoto di regole e procedure, che dipende dalla mancata articolazione dei ruoli e delle responsabilità.

In assenza delle procedure di coordinamento necessarie nei diversi campi di attività, l'espansione delle autonomie ha determinato in alcuni casi fenomeni di inflazione istituzionale, duplicazione e dispersione di risorse, in altri emarginazione e svuotamento di istituzioni essenziali. Ciascun ente ha esercitato la propria autonomia, rispondendo alle proprie esigenze, ma senza un'adeguata comparazione e correlazione con l'insieme delle attività poste in essere dagli altri soggetti pubblici.

Da un lato occorre dunque sciogliere i tanti nodi che si sono accumulati nei raccordi tra singole politiche e finanza pubblica, dall'altro occorre guardare alle nuove questioni che l'introduzione di un sistema di federalismo fiscale dispiega all'interno di ciascuna politica e nel raccordo delle diverse politiche con la procedura di bilancio.

La correlazione tra funzioni svolte e flussi di entrata dovrebbe quindi associarsi alla definizione di procedure necessarie per permettere non soltanto forme più trasparenti, responsabili e partecipate di coordinamento della finanza pubblica ma, più in generale, un più trasparente, responsabile e partecipato svolgimento delle singole politiche pubbliche.

A tal fine sembra essenziale che i diversi soggetti interessati abbiano presenti l'articolazione e le caratteristiche delle diverse politiche pubbliche – il cui esame abbiamo avviato con la documentazione allegata a questa Nota – affinché ciascuno sia in grado di svolgere autonomamente le valutazioni che i diversi profili del federalismo fiscale richiedono.

Si tratta in particolare delle valutazioni concernenti:

- il censimento delle leggi di settore che comportano una ripartizione di funzioni tra i diversi livelli territoriali;
- l'esigenza di individuare e classificare le politiche pubbliche, distinguendole in base al tipo di finanziamento che esse richiedono: integrale per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), per capacità fiscale per quelle ove è consentito il maggior grado di differenziazione territoriale, ovvero con le risorse aggiuntive di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione;
- la misurazione dei costi e la valutazione dell'economicità e dei risultati degli interventi;
- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni;
- l'individuazione di criteri di sussidiarietà orizzontale e verticale;
- la definizione, d'intesa con altre istituzioni e altri livelli, di indicatori *standard* predeterminati;
- la previsione di meccanismi di incentivo e disincentivo per garantire il perseguimento di determinati obiettivi;
- il monitoraggio della finanza pubblica;
- l'introduzione di forme di *spending review* per ciascuna politica pubblica di spesa.

Nel concreto modo di essere delle politiche, tutte queste valutazioni richiedono metodi condivisi tra diverse istituzioni, diversi livelli territoriali e parti politiche di volta in volta al governo o all'opposizione. Per rafforzare distinti spazi di autonomia per i singoli enti, occorre infatti disporre di metodi comuni e condivisi che assicurino trasparenza e responsabilità e che tengano conto di tutti i nessi e le interdipendenze possibili, sul terreno finanziario e nell'ambito delle singole politiche.

*Le Assemblee, nell'ambito della definizione delle procedure di monitoraggio e di controllo in collegamento con gli esecutivi, possono concorrere in modo decisivo a mettere a punto metodi così ampiamente condivisi. Esse possono inoltre concorrere a creare - sul tema dei metodi - una rete istituzionale di collegamento tra le Assemblee appartenenti ai diversi livelli di governo interessati.*

In particolare, attraverso la messa a punto di metodi e procedure per verificare le valutazioni relative alle singole politiche (riflessi finanziari e qualità dell'azione pubblica), le Assemblee legislative dovrebbero trovare un proprio spazio, superando le condizioni di marginalizzazione rispetto a passaggi importanti delle maggiori politiche trasversali ai livelli territoriali. Si tratta di individuare per le Assemblee – in questo ambito e in generale – nuovi canali per mettere in rete le esperienze del Parlamento e dei singoli Consigli regionali al fine di valorizzare le “migliori pratiche” e concorrere ad intese di tipo metodologico e procedurale.

In tal modo le Assemblee potranno concorrere alle nuove forme di coordinamento della finanza pubblica, assicurando armonizzazione e trasparenza - non solo sui conti, ma anche quanto alle valutazioni delle prestazioni e dei risultati - e alimentando forme di positiva competizione e di comportamenti imitativi virtuosi.

## ALLEGATO A

### *Le fonti di conoscenza della finanza pubblica*

#### **1. Problemi di adeguamento del sistema delle fonti alle nuove esigenze del federalismo fiscale**

Il presente allegato riporta i risultati di un'ampia ricognizione svolta attraverso un confronto con le maggiori istituzioni esperte in materia di finanza pubblica.

Ne risulta un quadro inedito delle fonti informative di carattere quantitativo relative alla finanza delle amministrazioni regionali e locali, che è risultato condiviso dagli uffici del Senato, della Corte dei Conti, della Ragioneria generale dello Stato, della Banca d'Italia, dell'Istat, dell'ISAE, dell'Issirfa e del segretariato della conferenza delle Assemblee regionali, nonché da alcuni istituti di ricerca economica quali il CER ed Economia pubblica.

I risultati del confronto sono raccolti in una tabella, che specifica le osservazioni fin qui raccolte su ciascuna fonte accanto alla sua definizione.

La tabella presenta le principali fonti nazionali di carattere istituzionale, mentre non include le fonti di dati o i rapporti di analisi prodotti da enti di ricerca privati o da singoli studiosi. Fra le fonti indicate sono ricomprese sia le cosiddette "*banche dati primarie*" sia quelle "*di origine derivata*". Le prime forniscono dati quantitativi, in genere non reperibili presso altre fonti (salvo parziali sovrapposizioni), direttamente rilevati presso le amministrazioni locali o imputati alle stesse secondo gli specifici criteri di classificazione di ciascuna banca dati.

*Sono inclusi tra le fonti primarie i bilanci delle regioni, i Conti delle Amministrazioni locali e la Spesa delle amministrazioni locali per funzione (Istat), il Monitoraggio del patto di stabilità interno (RGS), la regionalizzazione della*

*spesa e delle entrate statali (MEF), le banche dati tributaria "Sintesi" (MEF), la banca dati dei certificati di conto consuntivo degli enti locali (Ministero degli interni), la banca dati Conti pubblici territoriali (Ministero dello sviluppo economico), il Siope e le rilevazioni sul debito delle amministrazioni locali (Banca d'Italia), ecc...*

Le fonti di origine derivata forniscono una rappresentazione analitica delle informazioni ricavate dalle banche dati primarie, a seguito di rielaborazioni condotte per offrire gli specifici contributi informativi previsti in relazione ai fini istituzionali di ciascuna amministrazione.

*Sono da annoverare, ad esempio, in questa seconda tipologia le pubblicazioni e relazioni del MEF (Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, Relazione previsionale e programmatica, Documento di programmazione economica e finanziaria, Relazione sulla situazione economica del paese), le relazioni della Corte dei Conti al Parlamento, le Note regionali annuali prodotte dalla Banca d'Italia e taluni rapporti periodici sulla finanza locale prodotti da enti pubblici (Isae, Issirfa-CNR, ANCI).*

Dalla ricognizione operata emerge che le fonti istituzionali, primarie e secondarie, deputate a fornire informazioni di carattere quantitativo sulla finanza locale sono numerose e la produzione di dati copre pressoché integralmente tutti gli aspetti economici e finanziari di rilievo. Nel contempo, si rileva una frammentazione delle informazioni disponibili fra le diverse fonti, nessuna delle quali risulta autonomamente idonea a fornire un'informazione esaustiva sulla finanza territoriale.

Inoltre, le informazioni fornite dalle diverse fonti risultano fortemente differenziate su molteplici aspetti che rendono scarsamente comparabili i dati disponibili ed estremamente laboriosa la loro integrazione ai fini di una ricostruzione dell'insieme dei flussi finanziari del comparto della finanza locale.

Nella tabella allegata sono fornite indicazioni, con riferimento a ciascuna fonte analizzata, circa i contenuti e le problematiche riscontrate sulla base del confronto diretto con le stesse istituzioni che gestiscono le diverse banche dati.

In particolare, dal punto di vista delle metodologie adottate, le diverse fonti risultano differenziate sui seguenti aspetti:

**A.** il criterio contabile adottato.

*Alcune fonti forniscono dati espressi in termini di competenza economica (ad esempio ISTAT e CPT), mentre in altri casi i dati sono espressi in termini di competenza giuridica (ad esempio i dati dei bilanci di consuntivo degli enti locali del Ministero degli interni), cassa (SIOPE) o competenza mista (banca dati relativa al patto di stabilità interno della RGS);*

**B.** il comparto territoriale di riferimento.

*In alcuni casi la rilevazione riguarda l'intero comparto delle amministrazioni locali (così ad esempio per l'ISTAT), mentre in altri casi la rilevazione è limitata al comparto degli enti locali (Ministero degli interni) o delle regioni (ISSIRFA);*

**C.** il grado di esaustività della rilevazione.

*Nell'ambito del comparto territoriale di riferimento la rilevazione presenta talora ulteriori limiti connessi all'esclusione di talune tipologie di enti (ad esempio, nel caso della banca dati relativa al patto di stabilità interno la rilevazione esclude i comuni con meno di 5000 abitanti e quelli di alcune regioni a statuto speciale). In altri casi, i limiti riguardano le variabili rilevate (oltre al già citato caso della banca dati del patto di stabilità interno, che rileva le sole variabili soggette a vincolo, si segnala il caso della banca dati Sintesi, che fornisce informazioni relative ai soli tributi soggetti a dichiarazione);*

**D.** il livello di disaggregazione dei dati.

*Talora il livello di disaggregazione con cui sono forniti i dati risulta limitato, sia con riferimento al comparto territoriale, sia al livello di disaggregazione delle voci economiche rilevate (è questo il caso, ad esempio, della rilevazione delle spese per funzioni operata dall'Istat che risulta limitata al solo comparto aggregato delle Amministrazioni locali e con riferimento al livello COFOG 1 per quanto riguarda il dettaglio funzionale);*

**E.** la flessibilità della banca dati e la conseguente possibilità di formulare interrogazioni.

*In alcuni casi le banche dati forniscono informazioni di estremo dettaglio, riferite anche ai singoli enti o alle singole variabili di spesa e di entrata, ma presentano limiti nella possibilità di elaborare aggregazioni di tali variabili secondo criteri diversi da quelli predefiniti dal sistema (è questo ad esempio il caso del SIOPE o della banca dati del Ministero degli interni sui certificati di bilancio degli enti locali);*

**F.** le modalità di accesso ai dati e il relativo supporto informatico.

*In molti casi le informazioni contenute nelle banche dati sono accessibili ad un numero di soggetti estremamente limitato (come nel caso della banca dati relativa al patto di stabilità interno della RGS, accessibile solo per l'Anci e l'Upi. Altri esempi di accessibilità limitata sono rappresentati dal SIOPE e dalla banca dati Sintesi). In altri casi le informazioni non sono disponibili in rete, ma sono contenute in pubblicazioni in vendita (rapporti ISAE e ISSiRFA, Guida normativa Anci);*

**G.** il grado di aggiornamento dei dati.

*Il grado di aggiornamento dei dati pubblicati risulta differenziato nelle diverse banche dati, passando dall'aggiornamento in tempo reale del SIOPE, al ritardo di tre anni nei valori di riferimento della banca dati Sintesi (ritardo di 2 anni con riferimento al periodo di presentazione delle dichiarazioni e di 3 anni con riferimento al periodo d'imposta).*

La discussione di questi profili problematici tra i soggetti che gestiscono le banche dati ha condotto alla unanime conclusione che le problematiche sopra riassunte non rappresentano un ostacolo insormontabile al reperimento delle informazioni di base necessarie per dare avvio alla fase di riforma delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo. Non va infatti dimenticato che, pure in presenza dei suddetti profili problematici, il sistema delle fonti esistenti presenta una grande ricchezza informativa, sostenuta dalle notevoli capacità professionali e tecniche acquisite dalle diverse amministrazioni produttrici dei dati. Risulta pertanto opportuno distinguere, fra le diverse problematiche, quelle per le quali appare necessario fornire una soluzione nel breve termine, al fine di consentire la fase di avvio della riforma, da quelle di carattere più strutturale, la cui soluzione si lega alla armonizzazione delle procedure contabili e finanziarie e richiede necessariamente tempi più lunghi. Per queste ultime appare comunque necessario delineare un percorso, da avviare parallelamente al processo di riforma delle relazioni finanziarie fra le amministrazioni pubbliche, il quale, partendo dalla situazione esistente, conduca ad una struttura informativa maggiormente rispondente alle nuove esigenze informative connesse alla riforma stessa.

**Nel breve periodo**, data la pluralità delle fonti e data la diversità delle metodologie adottate, può essere valutata l'opportunità di individuare una forma di collaborazione fra istituzioni "esperte" che individui, fra le diverse

fonti esistenti, quelle il cui utilizzo risulti più adeguato ai fini delle diverse esigenze di analisi connesse ai singoli aspetti della riforma. Le informazioni prodotte dalle diverse fonti individuate andrebbero inoltre coordinate mediante l'indicazione di raccordi di base, in modo da comporre un quadro informativo quanto più possibile coerente ed esaustivo, pur nei limiti consentiti dalla eterogeneità delle metodologie attualmente utilizzate dalle diverse banche dati. Nella fase di avvio della riforma potrebbe pertanto essere sufficiente l'individuazione di una sede di raccolta e coordinamento dei dati esistenti, relativi ai diversi aspetti della finanza territoriale, che costituisca la base di riferimento per tutti gli attori coinvolti nel dibattito sul federalismo, e che produca valutazioni in merito alle diverse opzioni oggetto del dibattito.

**In un'ottica di più lungo periodo** andrebbe considerato che il sistema delle fonti attuale, pur ricco ed articolato, risente inevitabilmente del fatto che esso nasce per soddisfare le esigenze informative di un sistema di relazioni finanziarie con le amministrazioni territoriali gestite in modo centralizzato dallo Stato e mal si presta, pertanto, a soddisfare gli accresciuti bisogni informativi connessi ad un sistema di finanza decentrata. Infatti, affinché l'aumento dell'autonomia degli amministratori locali si accompagni ad un parallelo sviluppo del principio di responsabilità, occorre che i risultati della loro gestione risultino il più possibile misurabili e comparabili, sia al fine di verificare la adeguatezza qualitativa e quantitativa delle prestazioni offerte rispetto alle esigenze dei singoli territori - esigenza particolarmente sentita nel caso in cui si tratti di prestazioni connesse all'esercizio dei diritti di cittadinanza, per i quali sono previsti livelli minimi uniformi su tutto il territorio - sia per individuare il livello di efficienza con il quale tale prestazioni sono erogate (misurazione dei costi *standard* cui sono erogate le prestazioni e valutazione del contributo di ciascuna amministrazione ai risultati di finanza pubblica del Paese). Le rilevazioni attualmente operate dalle diverse fonti di dati non risultano rispondere alle suddette esigenze. Ne deriva la necessità di prevedere e progettare futuri sviluppi nel sistema di rilevazione delle informazioni con riferimento, fra gli altri, ai seguenti aspetti:

- dal lato delle **prestazioni erogate** andrebbero sviluppate rilevazioni, non limitate all'aspetto finanziario, ma estese anche alla misurazioni di

carattere fisico, che consentano l'elaborazione di indicatori sia di efficienza (connessi alla misurazione dei costi *standard*) sia di efficacia e appropriatezza (connessi alla misurazione del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni erogate), che possano costituire parametri quanto più possibile oggettivi in base ai quali valutare e raffrontare i servizi offerti dalle diverse pubbliche amministrazioni.

*Preliminare, rispetto all'individuazione di tali indicatori, risulterebbe lo sviluppo della rilevazione funzionale della spesa, condotta con un elevato grado di dettaglio a livello territoriale e secondo un criterio di classificazione uniforme sul territorio, possibilmente conforme a quella prevista a livello comunitario (COFOG). Tale tipo di sviluppo potrebbe essere ottenuto sia estendendo il sistema SIOPE alla rilevazione funzionale della spesa, sia aumentando il grado di dettaglio territoriale delle rilevazioni della spesa per funzione attualmente condotte dall'Istat;*

- dal lato della gestione delle **entrate** andrebbero effettuate rilevazioni ed elaborazioni che consentano di determinare l'entità e l'evoluzione dinamica dei gettiti *standard* dei diversi tributi, al netto delle componenti dovute al recupero dell'evasione e all'eventuale ulteriore utilizzo della leva fiscale di competenza propria. Affinché il sistema risulti sostenibile nel lungo periodo occorre infatti che esso venga progressivamente sottoposto ad aggiustamenti che consentano di garantire la corrispondenza delle risorse e delle funzioni attribuite. Tale corrispondenza deve essere verificata mediante misurazioni effettuate su variabili standardizzate quanto più possibile oggettive, onde evitare che venga compromesso il principio di responsabilità degli amministratori o che venga messa a rischio l'efficacia del sistema di incentivi, basato all'utilizzo della leva fiscale attribuita a livello locale e sull'attività di contrasto all'evasione;
- sotto l'aspetto del **contributo delle singole amministrazioni** ai risultati di finanza pubblica del Paese, andrebbero integrate le stime operate dall'Istat con riferimento ai Conti economici delle Pubbliche Amministrazioni, che forniscono informazioni relative al *deficit* o all'avanzo (rispettivamente indebitamento o accreditamento netto) delle suddette amministrazioni, arrivando ad un maggior grado di

dettaglio di tale rilevazione che attualmente risulta limitata al livello complessivo del comparto territoriale (province, comuni e regioni).

Al fine di sviluppare il sistema di rilevazione dei dati nelle direzioni sopra indicate, andrebbero preliminarmente affrontati i **problemi metodologici** connessi ai criteri di attribuzione a livello locale di dati la cui rilevazione nasce come riferita al complesso della PA (quali, ad esempio, gli interessi passivi o il gettito della maggior parte dei tributi i quali, salvo alcune eccezioni, riflettono ancora un'impostazione centralistica). A tale proposito andrebbe valutato se risulti eventualmente più efficace operare una rilevazione dei dati condotta direttamente a livello territoriale, in modo da avere informazioni di base che nascano "marcate" territorialmente, effettuando successive aggregazioni di tali dati. In tale ultimo caso andrebbe peraltro affrontato il problema dell'omogeneizzazione di criteri di rilevazione dei dati di base, la cui eterogeneità costituisce attualmente un serio ostacolo ad una rappresentazione aggregata dei dati rilevati.

In merito ai citati profili metodologici la necessità di pervenire a criteri quanto più possibile oggettivi, suffragati da solide basi scientifiche, non deve far dimenticare l'esigenza di coinvolgere tutte le parti interessate al fine di ottenere una accettazione condivisa dei criteri adottati.

In ultimo occorre ricordare che l'arricchimento delle risorse informative, necessario al fine di supportare le accresciute esigenze derivanti dalla riforma in senso federale delle relazioni finanziarie fra le amministrazioni pubbliche, non può essere ottenuto in assenza di un rafforzamento delle strutture amministrative incaricate di rilevare, elaborare e rendere disponibili le informazioni necessarie. Gli oneri connessi a tale rafforzamento devono essere considerati parte integrante di quelli strettamente derivanti dalla riforma in atto.

Non meno importante appare il contributo che può essere garantito dal potenziamento e dall'implementazione di strumenti informatizzati per il monitoraggio degli andamenti finanziari dei diversi centri di spesa, sia statali che della restante parte della pubblica amministrazione. Negli anni più recenti sono stati avviati importanti progetti, a partire dal sistema SIOPE. La standardizzazione dei dati contabili non si limita a rispondere

all'esigenza di verificare l'evoluzione delle spese poste in essere dai diversi enti e la loro compatibilità con gli obiettivi generali del sistema nel suo complesso; essa risponde anche all'obiettivo fondamentale di consentire la piena confrontabilità delle scelte adottate dai diversi soggetti, facendo emergere le migliori pratiche così come i comportamenti meno virtuosi in modo da imporre agli amministratori pubblici più stringenti vincoli sostanziali in termini di responsabilizzazione.

## 2. Tabella delle fonti informative sulla finanza regionale e locale

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p>ISTAT: Conti delle amministrazioni locali</p> <p>(<a href="http://www.istat.it/istituzioni/pubamm">www.istat.it/istituzioni/pubamm</a>)</p>	<p>Dati espressi in termini di competenza economica, aggregati per livello di governo territoriale (amministrazioni locali, regioni, province, comuni). Classificazione per categorie economiche</p>	<p>I dati vengono pubblicati usualmente nel mese di giugno con riferimento al tempo t-1</p>	<p>Non sono disponibili dati con un livello di aggregazione di maggior dettaglio, sia con riferimento al comparto territoriale che con riferimento alle voci di classificazione contabile</p>
<p>ISTAT: I bilanci consuntivi di regioni, province e comuni</p> <p>(<a href="http://www.istat.it/istituzioni/entilocali">www.istat.it/istituzioni/entilocali</a>)</p>	<p>Dati espressi in termini di competenza giuridica e cassa, distinti per singola regione, classificazione per titolo, categoria, voce economica e gestione</p>	<p>I dati relativi alle regioni vengono pubblicati usualmente nel mese di dicembre con riferimento al tempo t-3. Con riferimento a comuni e province le ultime pubblicazioni, del luglio 2008, si riferiscono al tempo t-2</p>	<p>Il notevole ritardo con cui sono disponibili i dati, in particolare con riferimento alle regioni, ne limita le possibilità di utilizzo. Dati non comparabili con quelli espressi in termini di competenza economica.</p>
<p>ISTAT: Spesa delle Amministrazioni locali per funzioni</p> <p>(<a href="http://www.istat.it/istituzioni/pubamm/">www.istat.it/istituzioni/pubamm/</a>)</p>	<p>Dati riferiti all'intero comparto delle Amministrazioni locali. Classificazione per funzioni di livello Cofog1</p>	<p>I dati vengono pubblicati usualmente nel mese di febbraio con riferimento al tempo t-2</p>	<p>Il livello di disaggregazione risulta limitato con riferimento sia al comparto territoriale (Amministrazioni locali), sia alla classificazione funzionale (Cofog1)</p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA:</b> Relazione sulla situazione economica del Paese</p> <p>(www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rgse.asp)</p>	<p>Dati di consuntivo, espressi in termini di competenza giuridica, aggregati per livelli di governo territoriale (regioni e province autonome, province, comuni). Con riferimento alle regioni a S.O. e a S.S. è disponibile anche la spesa per settori di intervento, espressa in termini di competenza giuridica.</p>	<p>I dati vengono pubblicati nel mese di aprile, con riferimento: al tempo t-1 per quanto riguarda quelli relativi ai trasferimenti statali e ai finanziamenti regionali per il TPL ; al tempo t-2 per quanto riguarda i bilanci degli enti territoriali; al tempo t-3 per quanto riguarda le spese per settori di intervento</p>	<p>Non sono disponibili dati con un livello di aggregazione di maggior dettaglio. L'indisponibilità dei dati in formato elettronico (Excel) ne rende più farragginosa la possibilità di utilizzo.</p>
<p><b>MINISTRO DELL'ECONOMIA:</b> Relazione previsionale e programmatica</p> <p>(www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rpp.asp)</p>	<p>La relazione non porta sistematicamente i dati previsionali riferiti al comparto delle Regioni, ma fornisce informazioni su aspetti di finanza pubblica (Patto di Stabilità Interno e andamenti tendenziali e programmatici)</p>	<p>I dati vengono pubblicati nel mese di settembre, con riferimento al tempo t+1</p>	<p>Il carattere non sistematico delle informazioni fornite, talora di carattere meramente descrittivo e non quantitativo, ne limita le possibilità di utilizzo.</p>
<p><b>MINISTRO DELL'ECONOMIA:</b> Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica</p> <p>(www.tesoro.it/doc-finanza-</p>	<p>La relazione contiene i conti consolidati di cassa aggregati per livello di governo.</p>	<p>I dati vengono pubblicati nel mese di marzo, con riferimento al tempo t-1 per quanto riguarda i dati di consuntivo e t per quanto riguarda</p>	<p>La mancata indicazione dei quadri tendenziale e programmatico disaggregati per livello di governo non consente un confronto fra previsioni e risul-</p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
pubblica/dfp.ruef.a sp)		il dato previsionale	tati.
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA – RGS: Monitoraggio del patto di stabilità interno</b></p> <p><i>(Dati non disponibili salvo convenzioni con RGS. Attualmente tali convenzioni sono stipulate unicamente con ANCI e UPI, ai sensi dell'art. 1, comma 690 della L 296/2006).</i></p>	<p>Dati relativi alle variabili di bilancio soggette al patto di stabilità interno (possibile estensione in futuro ad altre informazioni di finanza pubblica, anche con riferimento al debito), espressi in termini di competenza mista.</p>	<p>Dati parziali disponibili in corso d'anno. Dati annuali disponibili con riferimento al tempo t-1</p>	<p>Dati non disponibili. Monitoraggio attualmente limitato alle sole voci soggette al patto di stabilità interno. Per le regioni a S.S., che adempiono al patto sulla base di specifici accordi, i dati presentano talune disomogeneità rispetto alle regioni S.O. Per i comuni sono esclusi tutti quelli non soggetti al patto (&lt;5000 abitanti) e quelli di tre regioni a S.S. (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige) che regolano autonomamente il patto per i comuni del proprio territorio.</p>
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA - RGS - SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE: Dati relativi alla spesa regionalizzata</b></p>	<p>Analisi delle risorse erogate dal Bilancio dello Stato, da Amministrazioni ed altri organismi; da Fondi alimentati con risorse nazionali e comuni-</p>	<p>Lo studio analizza i dati di due esercizi precedenti: ultima pubblicazione novembre 2007 - dati 2005</p>	<p>Dati di cassa. Non disponibile la classificazione dei dati per competenza economica. Tale circostanza limita la confrontabilità dei dati ai fini</p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><i>(file pdf scaricabile da <a href="http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Rendiconto/Spesa-stat/index.asp">http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Rendiconto/Spesa-stat/index.asp</a> + files xls contenenti le tabelle economico-funzionali per regione (Allegati))</i></p>	<p><b>tarie - Tabelle dei pagamenti del bilancio dello Stato (divisi per regione) per aggregati economici e per funzioni obiettivo.</b></p>		<p><b>delle analisi di finanza pubblica.</b></p>
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA - RGS - ISPETTORATO GENERALE PER GLI ORDINAMENTI DEL PERSONALE E L'ANALISI DEI COSTI DEL LAVORO PUBBLICO (IGOP): Conto annuale del personale in servizio presso le amministrazioni pubbliche</b></p> <p><i>(All'indirizzo <a href="http://www.contoannual.e.tesoro.it/sicoSite/PaginaIniziale.jsp">www.contoannual.e.tesoro.it/sicoSite/PaginaIniziale.jsp</a> sono consultabili i Conti annuali relativi agli anni dal 2001 al 2006)</i></p>	<p><b>Rilevazione della consistenza delle dotazioni di personale e delle relative spese. La disaggregazione a livello regionale è operata solo con riferimento alla consistenza delle dotazioni di personale, mentre i dati relativi alle spese, espressi in termini di cassa, sono aggregati per comparto di enti territoriali (regioni, province, comuni). Viene inoltre fornita una breve analisi comparativa dei dati relativi, di norma, all'ultimo triennio.</b></p>	<p><b>Per ciascun anno solare viene pubblicato un volume autonomo del Conto annuale. I dati sono riferiti di norma al tempo t-2.</b></p>	<p><b>I dati relativi alla spesa sostenuta non sono disaggregati territorialmente. Non risulta inoltre disponibile una disaggregazione del personale impiegato nelle diverse funzioni.</b></p>
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE</b></p>	<p><b>Ripartizione regionale di IRPEF, IRPEG IVA, ACCISE e altre</b></p>	<p><b>ultima pubblicazione nota (dopo una serie uscita negli anni 1992-</b></p>	<p><b>non risulta più pubblicata</b></p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><b>FISCALI - UFFICIO STUDI E POLITICHE ECONOMICO-FISCALI: Dati relativi alle entrate regionalizzate</b></p> <p><i>(l'ultima pubblicazione è inserita nel Rapporto ACOFF (Alta commissione di studio sul federalismo fiscale) 2004)</i></p>	<p>tasse (registro, catastale, ipotecaria, di bollo, sulle assicurazioni)</p>	<p>1994): ottobre 2003 con dati diversi secondo le imposte, in genere 1999-2001</p>	
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA - DIPARTIMENTO DELLE FINANZE: Banca dati "Sintesi"</b></p> <p><i>(I dati sono accessibili unicamente ai soggetti autorizzati <a href="http://sintesi.finanze.it">http://sintesi.finanze.it</a>)</i></p>	<p>Dati riferiti alle entrate tributarie soggette a dichiarazione. Sono disponibili i dati per singole regioni.</p>	<p>I dati sono riferiti alle dichiarazioni presentate nell'anno t-2 (anno d'imposta t-3)</p>	<p>Fornisce informazioni utili, ma limitate alle sole imposte soggette a dichiarazione, pertanto non permette la costruzione di un quadro esaustivo delle entrate regionali. Inoltre i criteri di ripartizione territoriale delle variabili sono attinenti al soggetto che effettua la dichiarazione (ad esempio nel caso dell'IVA, le imprese) che non sempre coincide con il soggetto che paga il tributo (nel caso dell'IVA, i consumatori).</p>
<p><b>MINISTERO DELL'ECONOMIA E</b></p>	<p>Somme accreditate dall'UE all'I-</p>	<p>Cadenza annuale; dati del-</p>	<p>Disponibile solo il file pdf - ne-</p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><b>DELLE FINANZE - RGS – IGRUE: Flussi finanziari Italia - Unione Europea</b></p> <p>(<a href="http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivita-Rapporti-f/Le-Pubblic/Flussi-Fin/index.asp">http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivita-Rapporti-f/Le-Pubblic/Flussi-Fin/index.asp</a>)</p>	<p>talia - Distribuzione per fonte di finanziamento e zona geografica (Regioni e aree geografiche); tabelle analitiche per Fondo (FERS, FEOPA, FSE...)</p>	<p>l'esercizio precedente; ultimo disponibile: dati 2006</p>	<p>cessaria elaborazione informatica per l'utilizzo dei dati</p>
<p><b>MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO: Conti pubblici territoriali</b></p> <p>(<a href="http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp">www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp</a>)</p>	<p>Dati di consuntivo espressi in termini di competenza economica. Classificazione per categoria economica e settore di intervento, in coerenza con il sistema di classificazione COFOG.</p>	<p>I dati sono riferiti al tempo t-2</p>	<p>Disponibile con aggregazione dei dati al livello regionale, ma non al livello provinciale e comunale.</p>
<p><b>MINISTERO DELL'INTERNO - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI - DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE: Banca dati dei Certificati di conto di bilancio</b></p> <p>(<a href="http://www.finanzalocale.interno.it">www.finanzalocale.interno.it</a>)</p>	<p>Dati di competenza giuridica e cassa puntualmente riferiti ad ogni singolo ente e a ciascuna voce del bilancio. Indicatori finanziari ed economici generali.</p>	<p>I dati sono riferiti al tempo t-2 (gli indicatori finanziari ed economici al tempo t-3)</p>	<p>La banca dati, contenendo informazioni puntuali, ha una struttura molto "pesante" dal punto di vista informatico con limitate possibilità di formulazione di interrogazioni da parte degli utenti. Dati non confrontabili con quelli di competenza economica.</p>
<p><b>BANCA D'ITALIA (IN COLLABORAZIONE</b></p>	<p>Dati di cassa</p>	<p>Disponibilità in tempo reale</p>	<p>La possibilità di formulare delle</p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><b>CON MINISTERO DELL'ECONOMIA - RGS): SIOPE</b></p> <p><i>(I dati sono accessibili unicamente ai soggetti autorizzati <a href="http://www.siope.it">www.siope.it</a>)</i></p>			<p>interrogazioni è limitata al singolo ente o all'intero comparto di enti, mentre non è possibile fare interrogazioni per diverse aggregazioni territoriali. Il riferimento esclusivo a dati di cassa limita di fatto la confrontabilità con altre analisi di finanza pubblica.</p>
<p><b>BANCA D'ITALIA: Note regionali annuali</b></p> <p><i>(<a href="http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/consolidato/ecore/note">www.bancaditalia.it/pubblicazioni/consolidato/ecore/note</a>)</i></p>	<p>Analizza principalmente i dati dell'economia reale, ma fornisce anche informazioni relative alla finanza pubblica (utilizzando la banca dati CPT) e al debito.</p>	<p>I dati sono pubblicati nel mese di giugno con riferimento al tempo t-1</p>	<p>I dati di finanza pubblica hanno una limitata disaggregazione per categoria economica.</p>
<p><b>BANCA D'ITALIA Supplementi al Bollettino Statistico -Debito delle Amministrazioni locali</b></p> <p><i>(<a href="http://www.bancaditalia.it/statistiche">www.bancaditalia.it/statistiche</a>)</i></p>	<p>Dati riferiti al debito delle singole regioni</p>	<p>I dati vengono pubblicati nel mese di ottobre con cadenza annuale, con riferimento al tempo t-1 e al primo semestre dell'anno t</p>	
<p><b>CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE: Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle re-</b></p>	<p>Dati riferiti alle Regioni a statuto ordinario, analisi dei bilanci consuntivi (o pre-consuntivi): analisi delle Entrate;</p>	<p>Disponibilità a cadenza annuale, nel mese di luglio, con riferimento al tempo t-1</p>	<p>Disponibile solo il file pdf - necessaria elaborazione informatica per l'utilizzo dei dati</p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><b>gioni</b></p> <p><i>(sito web della Corte, dopo la presentazione al Parlamento (DOC CI).)</i></p>	<p><b>dettaglio delle principali entrate tributarie, capacità di spesa, indebitamento, intera sezione dedicata alla sanità.</b></p>		
<p><b>CORTE DEI CONTI - SEZIONI REGIONALI: Relazioni della Corte dei conti su ciascuna regione a statuto speciale e su ciascuna provincia autonoma (Trento e Bolzano)</b></p> <p><i>(sito web della Corte; le relazioni relative alla regione Trentino-Alto Adige e alle province autonome di Trento e di Bolzano costituiscono il III Volume della Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato (DOC XIV))</i></p>	<p><b>7 Relazioni (5 regioni a statuto speciale e le due province autonome di Trento e di Bolzano), oltre la parificazione del bilancio dell'esercizio precedente, le relazioni hanno impostazioni e contenuti diversi.</b></p>	<p><b>Disponibilità a cadenza annuale, in genere nel mese di luglio, con riferimento al tempo t-1</b></p>	<p><b>Dati disomogenei - ciascuna relazione ha una sua impostazione e analizza diversi aspetti - non sono utilizzabili per analisi aggregate</b></p>
<p><b>CORTE DEI CONTI - SEZIONI REGIONALI: Relazioni della Corte dei conti sul rendiconto di singole regioni</b></p> <p><i>(sito web della Corte)</i></p>	<p><b>Alcune sezioni regionali - secondo il programma stabilito all'inizio dell'anno, svolgono una relazione sul rendiconto della regione</b></p>	<p><b>Disponibilità non prevedibile, comunque riferita al tempo t-1. Nel 2007 sono state pubblicate 4 Relazioni sul rendiconto della regione per l'anno 2006: Emilia Ro-</b></p>	<p><b>Non disponibile per tutte le regioni - Non utilizzabili per analisi aggregate</b></p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
		magna, Marche, Piemonte, Toscana.	
<p><b>CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE: Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali</b></p> <p><i>(sito web della Corte, dopo la presentazione al Parlamento (DOC XLVI))</i></p>	<p><b>Analisi delle principali voci dei bilanci consuntivi di competenza e cassa, debiti fuori bilancio e gestioni in disavanzo o in dissesto finanziario. Risultati del patto di stabilità interno di comuni e province, disaggregati per regione.</b></p>	<p>Disponibilità a cadenza annuale, nel mese di luglio, con riferimento al tempo t-1 e, con un maggior grado di dettaglio, al tempo t-2.</p>	<p>Disponibile solo il file pdf - necessaria elaborazione informatica per l'utilizzo dei dati</p>
<p><b>20 REGIONI E 2 PROVINCE AUTONOME: Bilanci delle singole regioni</b></p> <p><i>(pubblicati nei Bollettini Ufficiali della Regione e, a volte, nei rispettivi siti web, in genere come file PDF, in alcuni casi anche forte)</i></p>	<p><b>Rendiconto della regione</b></p>	<p>dovrebbe essere T-1, ma le scadenze non sono sempre rispettate; spesso sono pubblicati con molto ritardo</p>	<p>22 enti diversi: classificazione delle voci di entrata e di spesa non omogenea (anche se dovrebbero essere riclassificate secondo la classificazione economica dello Stato, non sempre questa è pubblicata nei documenti di bilancio); in alcuni casi difficoltà di reperibilità e -per tutti - impossibilità di trattamento informatico dei dati</p>
<p><b>ISAE: Rapporto Finanza pubblica e istituzioni</b></p>	<p><b>Fino al 2006: Rapporto sull'attuazione del federalismo. Dal</b></p>	<p><b>Il rapporto è pubblicato annualmente nel mese di maggio;</b></p>	<p><b>Trattandosi di un rapporto di analisi fornisce in genere i risultati</b></p>

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<i>(Il rapporto di ultima pubblicazione è in vendita (in rete è disponibile l'introduzione e sintesi). Il rapporto è in rete a partire dall'anno successivo. Dal Rapporto 2003 a quello 2007 sono in rete (file pdf))</i>	<b>2007</b> tali tematiche continuano ad essere trattate nel rapporto finanza pubblica e istituzioni. Le analisi condotte riguardano diversi temi della finanza sia regionale che locale	il tempo di riferimento dei dati analizzati varia sulla base della tematica affrontata.	delle stesse, mentre non sono accessibili i dati di base utilizzati e il dettaglio delle elaborazioni condotte. Disponibile file pdf - necessaria elaborazione informatica
ISAE, IRES PIEMONTE, IRPET, SRM, IRER: Rap- porto annuale: La finanza locale in Italia  <i>(Volume in vendita)</i>	Il rapporto analizza gli andamenti della finanza di comuni e province. Approfondimenti monografici su problematiche di interesse per gli enti locali.	Il rapporto è pubblicato annualmente con riferimento al tempo t-1.	Indisponibilità del volume in rete. Analisi limitate al settore degli enti locali (comuni e province).
<b>ISSIRFA-CNR: Rapporti annuali dell'Osservatorio finanziario regio- nale</b>  <i>(In rete sono disponibili unicamente l'introduzione a ciascun rapporto e alcune tabelle di dati. I volumi sono in vendita)</i>	Dati di previsione dei bilanci regionali. Di particolare interesse l'analitica disaggregazione delle entrate.	Disponibilità a cadenza annuale con riferimento al tempo t-1	Indisponibilità del testo integrale in rete. I bilanci di previsione sono indicativi delle politiche programmate dalle regioni, ma sono meno significativi per un'analisi degli andamenti effettivi della finanza territoriale. Non c'è inoltre possibilità di confronto con informazione di altre banche dati
<b>ISSIRFA-CNR: Rapporto sullo stato del regio-</b>	Analisi su aspetti di attualità della finanza degli enti	Disponibilità a cadenza annuale. Il tempo di rife-	Trattandosi di un rapporto di analisi fornisce i ri-

Fonte dei dati e modalità di accesso	Descrizione	Tempo di riferimento dei dati o delle analisi	Problematiche
<p><b>nalismo in Italia - Capitolo relativo alla finanza regionale</b></p> <p><i>(Capitolo disponibile in rete all'indirizzo <a href="http://www.issirfa.cnr.it">www.issirfa.cnr.it</a>)</i></p>	<p>locali. Elaborazioni su dati CPT. Nell'ultima pubblicazione (2007) si segnalano in particolare i temi del grado di decentramento della spesa e delle entrate tributarie e del grado di autonomia della finanza regionale.</p>	<p>rimento dei dati analizzati varia sulla base della tematica affrontata.</p>	<p>sultati delle stesse, mentre non sono accessibili i dati di base utilizzati e il dettaglio delle elaborazioni condotte. Disponibile file pdf.</p>
<p><b>ANCI – CNC: Guida normativa per l'amministrazione locale - Sezione Finanza locale</b></p> <p><i>(Volumi in vendita, con allegato supporto elettronico con il testo in formato pdf)</i></p>	<p>Analisi su aspetti di attualità della finanza degli enti locali. Dati elaborati dal Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale della finanza locale. Nell'ultima pubblicazione (2008) si segnalano in particolare i dati relativi ai contributi erariali nel triennio 2005-2007, l'analisi delle spese e delle entrate da ICI.</p>	<p>Disponibilità a cadenza annuale con riferimento al tempo t-1</p>	<p>Le analisi utilizzano dati del Ministero dell'interno relativi ai bilanci di consuntivo degli enti locali, con un grado di aggiornamento (t-1) maggiore rispetto a quello della banca dati e anche con aggregazioni funzionali alle analisi di finanza pubblica. Disponibile solo in formato pdf. Dati limitati al comparto degli enti locali non confrontabili con quelli espressi in termini di competenza economica.</p>



## ALLEGATO B

### *Le politiche pubbliche in nove settori presi a campione*

#### 1. Le politiche pubbliche

Nel presente allegato vengono presentati, in forma sintetica, i risultati di una ricerca sul campo condotta dai Dipartimenti del Servizio Studi per ricostruire gli assetti di *governance* e gli snodi istituzionali consolidatisi in alcuni settori delle politiche pubbliche. L'attenzione è stata focalizzata sui seguenti settori:

- l'agricoltura, che costituisce oggetto di trasferimenti di competenze e di rivendicazione da parte regionale ben prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V;
- l'ampio settore delle attività produttive, dove la ricerca ha riguardato i temi dell'energia, della distribuzione commerciale, del turismo e dei progetti di innovazione industriale. Su questi ultimi, in particolare, si concentra la sintesi qui presentata per il peculiare assetto delle competenze tra Stato e Regioni;
- le comunicazioni, materia di legislazione concorrente nel quale lo Stato gioca un ruolo regolatorio e di coordinamento che preserva, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali;
- l'edilizia residenziale pubblica, settore nel quale fin dal 1976 la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di una competenza legislativa regionale che si intreccia con competenze legislative statali, in un riparto suscettibile di essere interpretato in maniera dinamica, fermo restando il principio di leale collaborazione;
- l'immigrazione, in relazione alla quale lo Stato mantiene una competenza esclusiva per le politiche di immigrazione in senso stretto, ma Regioni ed enti locali intervengono nel campo altrettanto importante delle politiche per gli immigrati;

- le infrastrutture, settore nel quale si è passati dalla fondamentale sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale fino a prospettare un “federalismo infrastrutturale”
- la sanità, che rappresenta per le Regioni parte elevatissima della spesa e dove le sperimentazioni avviate in materia di LEA e di monitoraggio delle gestioni aprono la strada anche ad altri ambiti;
- la sicurezza e l'ordine pubblico. Si tratta di un ambito nel quale si è fortemente avvertita la necessità di un coordinamento tra le istituzioni centrali e quelle regionali e locali, pur facendo capo ad una competenza esclusiva dello Stato;
- il trasporto pubblico locale, che rientra tra le competenze residuali delle Regioni ma confina con altre materie anche di competenza esclusiva dello Stato, come a titolo esemplificativo, la “tutela della concorrenza”.

L'allegato è corredato di una sintetica ricognizione della più recente giurisprudenza costituzionale, tratta dalla parte del Rapporto curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze.

### **1.1. Agricoltura**

La materia “agricoltura” rappresenta una delle più importanti tra quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva “residuale” delle Regioni ed è caratterizzata da un contenuto complesso, all'interno del quale la Corte Costituzionale (sentenza n. 12 del 2004) riconosce l'esistenza di un *“nocciolo duro.... che ha a che fare con la produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione”*.

Ciò non toglie che la materia agricola risulti al tempo stesso strettamente connessa con alcuni profili affidati alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato, ed in particolare quelli relativi ai rapporti internazionali e con l'Unione europea: il quadro di riferimento normativo ed economico per il settore primario è infatti ormai da tempo definito a livello comunitario, nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC).

Questo tipo di assetto nei rapporti tra Stato e Regioni in materia agricola è d'altra parte preesistente alla modifica del titolo V della Costituzione ed è sintetizzato nelle disposizioni del decreto legislativo n. 143/1997, che hanno conferito alle Regioni tutte le funzioni ed i compiti relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale e alimentazione, già svolti dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, disponendo nel contempo l'istituzione del Ministero per le politiche agricole, con compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie, nonché di organizzazione delle relazioni internazionali.

In questo quadro, la concreta definizione del punto di equilibrio tra competenza principale regionale e competenze trasversali "unificanti" dello Stato rappresenta il risultato di un progressivo assestamento dei rapporti tra istituzioni, alla cui analisi può utilmente contribuire l'esame di alcune vicende parlamentari svoltesi nel corso della legislatura da poco conclusa.

La XV legislatura ha registrato una significativa contrazione della produzione legislativa primaria nelle materie riconducibili al settore agricolo.

Il dato, comune anche ad altre politiche, deve essere valutato, oltre che alla luce della interruzione anticipata della legislatura, tenendo presente che una quota significativa delle misure legislative approvate nelle materie agricole ha trovato collocazione in provvedimenti intersettoriali di carattere generale.

Le leggi finanziarie, le leggi comunitarie e ricorrenti provvedimenti di carattere generale, anche assunti nella forma del decreto-legge, hanno infatti spesso costituito, nella XV legislatura, una sorta di "contenitore" di disposizioni regolatorie in numerosi settori e, a volte, si sono prestati a divenire la sede deliberativa finale di interventi normativi elaborati dalle Commissioni parlamentari rispettivamente competenti per materia, nell'ambito di altre procedure legislative.

In particolare, la legge finanziaria per il 2007, senza considerare le disposizioni fiscali e previdenziali specifiche per i settori agricolo e della pesca, contiene circa 70 commi che intervengono in materie riconducibili a tali settori (riassetto e finanziamento degli enti operanti nel settore, agroenergie, piano irriguo nazionale, consorzi agrari, interventi per la qualità dei prodotti agroalimentari, misure finanziarie per situazioni di crisi o per calamità, incentivi alla internazionalizzazione, quote latte), mentre la legge finanziaria per il 2008 ne contiene circa 20 (tra le quali, oltre a nuove disposizioni nelle materie sopra ricordate, si segnalano gli interventi per la trasparenza dei prezzi nel mercato agroalimentare).

A prescindere da ogni altra considerazione, questo modo di procedere sembra avere conseguenze non positive per l'indagine che qui si cerca di svolgere, in quanto comporta inevitabilmente un tasso di opacità sui rapporti tra i diversi attori del procedimento legislativo assai maggiore di quello che si registra quando il procedimento stesso si svolge presso la Commissione specificamente competente per materia; e ciò tanto più per i settori, come quello agricolo, le cui problematiche non assumono di norma particolare risonanza in termini di dibattito politico generale.

Ciò premesso, le questioni relative al rapporto tra competenze statali e regionali hanno assunto esplicitamente rilievo in rapporto a pochi provvedimenti in materia agricola pervenuti alla approvazione nel corso della XV legislatura.

Particolarmente significativo appare quello in materia di **caccia**, volto ad evitare l'apertura di ulteriori procedure di infrazione da parte della Commissione europea in rapporto alla legislazione regionale. L'intervento, dapprima previsto nel decreto-legge n. 251/2006, decaduto per decorrenza dei termini, è stato poi inglobato nel comma 1266 della legge finanziaria per il 2007, che ha prescritto alle regioni ed alle province autonome di dare corso a quanto previsto per le zone speciali di conservazione (ZSC) e per le zone di protezione speciale (ZPS) dal decreto legislativo n. 357/1997, di attuazione della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

La vicenda della caccia, probabilmente, ha anche ispirato o contribuito ad ispirare i commi 1213 e seguenti della stessa legge finanziaria (poi “trasferiti” nella legge n. 11 del 2005), in materia di diritto di rivalsa dello Stato sulle regioni e di potere sostitutivo.

In materia di **agricoltura biologica** la Commissione agricoltura della Camera ha avviato il 13 dicembre 2006 l'esame di un disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 2604, “Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico”), al quale sono state abbinare numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare.

La Commissione ha quindi adottato come testo base nella seduta del 17 ottobre 2007 un testo unificato del disegno e delle proposte di legge elaborato dal Comitato ristretto e su questo ha svolto un ampio ciclo di audizioni, a conclusione del quale, nella seduta del 29 novembre 2007, ha adottato un nuovo testo unificato recante una disciplina organica della produzione agricola ed agroalimentare biologica e volto a promuovere lo sviluppo del settore, in connessione anche con i più recenti orientamenti comunitari.

Particolare rilievo in ordine ai rapporti Stato-regioni assumono le disposizioni che delineano un articolato quadro di relazioni tra autorità nazionali e regionali competenti ai fini dei controlli previsti dalla normativa comunitaria. L'autorità competente, “responsabile” dei controlli di cui all'art. 27 del regolamento comunitario, è il Ministero delle politiche agricole, che è anche l'autorità cui è consentito delegare i compiti di certificazione e controllo a uno o più organismi di controllo. Regioni e province autonome sono le autorità locali competenti, che svolgono attività di vigilanza territoriale, in coordinamento e collaborazione fra loro e con il Ministero (artt. 4, 5 e 17).

Infine, una vicenda per molti versi significativa si è svolta, nello scorcio finale della legislatura, in relazione ad uno schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi nn. 227/2001, 99/2004 e 102/2005 sulla **modernizzazione e regolazione dei mercati in agricoltura**.

Lo schema è stato predisposto ai sensi della delega conferita al Governo dall'articolo 1, comma 12, della legge n. 228/2006, il termine per l'esercizio della quale scadeva il 13 luglio 2008. Sullo schema la Commissione agricoltura della Camera ha espresso nella seduta del 31 marzo 2008 un parere favorevole con condizioni (tra le quali il recepimento di gran parte delle modifiche ed integrazioni proposte dalla Conferenza Stato-regioni) ed osservazioni<sup>1</sup>. La Commissione agricoltura del Senato non ha invece espresso il parere, essendosi constatata nella seduta del 2 aprile 2008 la mancanza del numero legale. Il relativo decreto legislativo non è stato quindi emanato.

La peculiarità della vicenda discende dall'ampiezza e dalla portata delle modifiche ed integrazioni proposte dalla Conferenza Stato-regioni (in gran parte recepite nel parere della Commissione agricoltura della Camera e riguardanti soprattutto il settore forestale e la semplificazione amministrativa), la cui incidenza sulla struttura del provvedimento appare tale da modificare profondamente i termini ordinari del rapporto tra Governo, Parlamento e soggetti consultati nella procedura di emanazione di un decreto legislativo e quindi, i ruoli effettivi delle diverse istituzioni.

## **1.2. Attività produttive**

Al settore delle attività produttive afferiscono numerose materie, in ognuna delle quali si è consolidato – non senza conflitti e interventi chiarificatori della Corte costituzionale – un peculiare assetto di rapporti Stato – Regioni. Se, nell'ambito dell'**energia**, appare preponderante il ruolo guida dello Stato, nel campo della **distribuzione commerciale** si è assistito ad un conflitto tra le aperture liberiste dello Stato (derivanti anche dalla necessità di dare attuazione al principio comunitario della tutela della concorrenza) e qualche resistenza regionale, fino alle previsioni

---

<sup>1</sup> La Conferenza Stato-Regioni ha espresso in data 20 marzo 2008 un parere favorevole sullo schema di decreto in oggetto, proponendo peraltro numerosi emendamenti che non sono stati inseriti nel testo dello schema trasmesso alle Camere. Nel parere espresso dalla Conferenza si precisava che il Governo aveva accolto i predetti emendamenti, "con l'impegno, previa verifica tecnica, di deferirne il contenuto nelle sedi opportune, anche ai fini dell'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti".

del'articolo 3 del decreto-legge n. 223/2006, che richiamando le "disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale", ha eliminato una serie di vincoli e prescrizioni – per lo più disposti a livello regionale e locale – "ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione". Nell'ambito del **turismo** si è invece assistito al progressivo ampliamento della sfera di attribuzioni, legislative e amministrative, di spettanza regionale.

### **1.2.1. Progetti di innovazione industriale**

L'introduzione nell'ordinamento, con l'articolo 1, commi 842 e seguenti, della legge finanziaria per il 2007, dei progetti di innovazione industriale conferma un approccio che, nel composito ambito dello sviluppo economico ed attività produttive, si basa su forme di raccordo tra Stato e Regioni.

I Progetti di innovazione industriale sono progetti di intervento organico miranti a favorire lo sviluppo di una specifica tipologia di prodotti e servizi ad alto contenuto di innovazione in aree strategiche per lo sviluppo del Paese: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per il *Made in Italy*, tecnologie innovative per i beni culturali e turistici. Essi si inseriscono nel quadro di politiche pubbliche volte al rafforzamento della competitività del sistema anche attraverso liberalizzazioni e misure di semplificazione amministrativa e di sostegno generalizzato all'apparato produttivo, da realizzarsi prevalentemente con incentivi automatici.

I progetti, sulla base delle proposte del responsabile, vengono adottati con decreti del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, e vengono trasmessi per l'approvazione (previa istruttoria) al

CIPE, che è chiamato a pronunciarsi in una specifica seduta presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e alla presenza dei ministri componenti.

Il Ministro dello sviluppo economico istituisce con proprio decreto regimi di aiuto conformi alle norme comunitarie e riferisce al Parlamento e alla Conferenza Stato-regioni in merito ai criteri di individuazione dei progetti da finanziare, sullo stato degli interventi finanziati e sul grado di raggiungimento degli obiettivi da perseguire. I progetti possono essere cofinanziati da altre amministrazioni sia statali che regionali. A tal fine la norma stabilisce che il Ministero dello sviluppo economico provveda ad assicurare – senza oneri aggiunti per lo Stato - una sede stabile di concertazione tra le amministrazioni interessate, composta dai rappresentanti delle regioni, delle province autonome e delle amministrazioni dello Stato.

La struttura è chiamata a pronunciarsi:

- sul monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti di innovazione industriale;
- sulla formulazione delle proposte per il riordino del sistema degli incentivi;
- sulla formulazione di proposte per gli interventi per la finanza di impresa.

### **1.3. Comunicazioni**

La riforma costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha collocato il settore della comunicazione (“ordinamento della comunicazione”) tra le materie di legislazione concorrente, laddove allo Stato è riservata la definizione di principi fondamentali e alle regioni la normativa di dettaglio (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Si tratta di una collocazione ritenuta, in dottrina, connessa alla necessità di soddisfare, in tale ambito materiale, esigenze di unitarietà – connaturate alla tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (articolo 21 della Costituzione) –

preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, l'assetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali è desumibile dall'**articolo 5 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259** (*Codice delle comunicazioni elettroniche*), in base al quale lo Stato, le regioni e gli enti locali, ferme restando le competenze legislative e regolamentari delle Regioni e delle province autonome, operano in base al principio di leale collaborazione, anche mediante intese e accordi. Le linee generali del settore devono essere concordate in sede di Conferenza Unificata, dove è istituito un Comitato paritetico che acquisisce informazioni sulla dinamica del settore e elabora proposte alla Conferenza.

La disposizione – dopo aver individuato i limiti generali della competenza legislativa regionale (principi di tutela dell'unità economica, di tutela della concorrenza e di sussidiarietà) e aver precisato che la stessa deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal codice o comunque desumibili dalla normativa vigente – elenca gli ambiti di intervento delle regioni<sup>2</sup>.

La materia è sottoposta ad un ambito regolatorio più ampio dell'ordinamento nazionale, del quale fanno parte le Autorità di regolazione degli altri Stati membri e, in posizione di primazia, la Commissione.

Per quanto riguarda i più recenti interventi normativi, essi si sono prevalentemente incentrati sulla finalità di sostenere, sul piano finanziario, lo sviluppo delle nuove tecnologie (banda larga, fibra ottica), soprattutto nelle aree geograficamente svantaggiate, riducendo in questo modo il divario digitale (*digital divide*) che ancora caratterizza il nostro Paese e

---

<sup>2</sup> Si tratta dei seguenti: individuazione dei livelli avanzati di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, da offrire in aree locali predeterminate; fissazione di agevolazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali di utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda; promozione di livelli minimi di disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio e definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, ai disabili e ad altre categorie sociali connotate da condizioni di particolare disagio.

rende più difficile l'accesso della generalità della popolazione ai nuovi mezzi di comunicazione e informazione.

*Proprio in tale prospettiva è stato istituito nel 2003 il **Fondo per le aree sottoutilizzate**, destinato al finanziamento degli interventi attuativi del Programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno da parte del Ministero delle comunicazioni per il tramite della Società infrastrutture e telecomunicazioni per l'Italia S.p.a (Infratel Italia). Con le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 sono state significativamente incrementate le risorse assegnate a tale Fondo.*

Il ruolo di coordinamento assunto dall'amministrazione centrale in tale materia è ulteriormente confermato da altre iniziative. In primo luogo, va ricordata l'emanazione del documento recante le “**Linee guida per la banda larga**”, elaborato dal Comitato per la diffusione della banda larga, costituito dai Ministri delle comunicazioni, degli affari regionali e dell'innovazione. Le linee guida sono destinate a supportare le regioni nella redazione di appositi piani regionali, che consentano di individuare le priorità di investimento per la riduzione del *digital divide*.

In attuazione delle indicazioni fornite dalle Linee guida, sono stati conclusi diversi progetti fra Stato e singole Regioni, per interventi mirati sulle aree maggiormente interessate da tale fenomeno.

#### **1.4. Immigrazione**

In Italia, come in altri Paesi europei, la gestione dell'immigrazione è fortemente centralizzata: in ambito statale vengono elaborate le disposizioni legislative di regolazione della materia e predisposti i relativi provvedimenti amministrativi di attuazione. Tuttavia, anche le regioni e gli enti locali partecipano attivamente alla determinazione e all'attuazione delle politiche pubbliche in materia di immigrazione.

In particolare, lo Stato mantiene una competenza esclusiva per le *politiche di immigrazione* in senso stretto, concernenti la gestione complessiva del fenomeno migratorio: la definizione delle regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione e la previsione

conseguente delle sanzioni per le violazioni a tali regole. Regioni ed enti locali intervengono nel campo delle *politiche per gli immigrati* (o *politiche di integrazione*) che riguardano l'integrazione sociale, l'accoglienza e la tutela dei diritti degli stranieri.

#### **1.4.1. La Costituzione**

Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione richiama esplicitamente, tra le materie per le quali lo Stato ha legislazione esclusiva (articolo 117, secondo comma), sia la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (lettera *a*), ossia l'insieme delle regole relative ai diritti, ai doveri e agli obblighi degli immigrati, regolari o irregolari, già presenti nel nostro Paese, sia l'immigrazione (lettera *b*), da intendersi in senso più ampio come la gestione del fenomeno nel suo complesso: programmazione dei flussi, individuazione delle quote di ingresso, determinazione delle procedure per l'ingresso.

Le due materie sopra indicate non esauriscono tutti gli aspetti del fenomeno migratorio: anche fra le materie a legislazione concorrente Stato - regioni, e fra quelle di competenza esclusiva regionale è possibile individuarne alcune in stretto rapporto con l'immigrazione, quali l'istruzione, l'assistenza sociale, la formazione professionale. Tuttavia, anche in tali settori lo Stato mantiene uno specifico titolo di competenza derivante dal compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su *tutto il territorio nazionale*, e quindi non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri (articolo 117, secondo comma, lettera *m*).

Inoltre, l'intervento delle autonomie territoriali non è limitato unicamente alle politiche per gli immigrati, essendo previste forme di coinvolgimento, almeno per quanto riguarda le regioni, nella definizione delle politiche di controllo e programmazione. Infatti, la Costituzione prevede espressamente forme di coordinamento, da definire con legge statale, tra Stato e regioni in materia di immigrazione, oltre che di sicurezza e ordine pubblico (articolo 118, terzo comma).

La giurisprudenza costituzionale ha contribuito alla definizione del riparto di competenze tra Stato e regioni riconoscendo che “l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente<sup>3</sup>”. La Corte, dunque, è indirizzata a individuare la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e quella regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute, l'accoglienza. Dato il carattere trasversale dell'immigrazione, il giudice costituzionale sembra riconoscere nei confronti di tali materie una capacità limitata di iniziativa autonoma delle regioni, dovendo queste agire nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e negli ambiti da questi individuati. La legge statale, tuttavia, non può individuare in dettaglio misure di intervento in ambiti materiali regionali, quali ad esempio quelli dei servizi sociali e dell'istruzione<sup>4</sup>.

#### ***1.4.2. La legislazione statale e le iniziative locali***

In effetti, la legislazione in materia di immigrazione, contenuta principalmente nel testo unico del 1998 (decreto legislativo n. 286), delinea un complesso normativo che prevede un ampio coinvolgimento delle realtà territoriali. Il loro intervento è contemplato soprattutto nell'ambito delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione, ma è previsto anche per quanto riguarda le politiche di immigrazione di stretta competenza statale.

##### Programmazione dei flussi migratori

Come si è accennato le politiche di immigrazione attengono in primo luogo alla programmazione dei flussi migratori e alla definizione delle regole per l'ingresso degli stranieri.

---

<sup>3</sup> Corte cost. sent. 300/2005; si vedano anche le sentenze 379/2004 e 156/2006.

<sup>4</sup> Sent. 50/2008.

Nel nostro Paese l'immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea è regolata secondo il principio delle quote programmatiche. Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce con decreto del Presidente del consiglio, il cosiddetto decreto flussi, il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro. Tale decreto viene adottato in base alle indicazioni contenute sul documento programmatico elaborato dal Governo ogni tre anni.

La procedura di adozione di tali atti, che costituiscono indubbiamente gli elementi centrali delle politiche migratorie, prevede la partecipazione delle autonomie locali ed in particolare delle regioni.

Innanzitutto, al fine della predisposizione del documento programmatico triennale il Governo acquisisce i pareri, tra gli altri, della Conferenza Stato - regioni e della Conferenza Stato - enti locali (articolo 3, comma 1, TU).

Inoltre, nella definizione dei decreti sui flussi annuali è previsto il parere della Conferenza unificata (articolo 3, comma 4). Ciascuna regione poi può trasmettere, prima dell'approvazione del decreto flussi, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati nel proprio territorio, contenente anche eventuali previsioni sulla capacità di assorbimento di manodopera straniera (articolo 21, comma 4-*ter*, TU). Il decreto flussi è sottoposto anche al parere del Comitato interministeriale per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni in materia di immigrazione, cui partecipa anche un rappresentante della Conferenza dei presidenti delle regioni (articolo 2-*bis*, comma 2, TU). Il Comitato è assistito da un gruppo tecnico di lavoro, con sede presso il Ministero dell'interno, di cui fanno parte anche tre esperti designati dalla Conferenza unificata (articolo 2-*bis*, comma 3, TU).

Le autonomie territoriali sono dunque coinvolte nella definizione delle politiche di immigrazione essenzialmente attraverso le loro forme di rappresentanza istituzionale. Tuttavia, anche se non esistono previsioni a livello normativo, si registrano iniziative locali volte, ad esempio, alla agevolazione dell'accesso al permesso di soggiorno. Queste attività spontanee hanno trovato una cornice istituzionale con l'accordo tra il Ministero dell'interno e l'ANCI, l'Associazione nazionale dei comuni italiani,

stipulato nel 2006. Si tratta di un programma sperimentale triennale finalizzato alla semplificazione delle procedure per il rilascio ed il rinnovo dei permessi e delle carte di soggiorno dei cittadini stranieri ed alla definizione dei necessari processi organizzativi attraverso i quali consentire in futuro la piena devoluzione della funzione amministrativa al sistema dei comuni relativamente a tali procedimenti.

#### Contrasto dell'immigrazione clandestina

Il coinvolgimento degli enti locali nelle politiche di immigrazione non si limita più ormai all'assistenza nelle procedure di accesso al titolo di soggiorno, ma riguarda, in maniera sempre più evidente, la partecipazione alle forme di contrasto dell'immigrazione clandestina, settore appartenente completamente alla sfera di *policy* statale, e dei comportamenti sociali e criminali ad essa legati.

Negli ultimi anni le comunità locali hanno rivendicato uno spazio sempre maggiore nelle politiche della sicurezza urbana (cui è dedicato uno specifico paragrafo), comprese quelle riguardanti la presenza di immigrati. Ne sono testimonianza l'adozione di provvedimenti, quali le ordinanze sindacali contro i lavavetri, o contro l'accattonaggio, non riguardanti direttamente cittadini stranieri, ma volte a reprimere attività svolte prevalentemente da essi.

Come per l'accesso al permesso di soggiorno, anche in questo caso si registra l'intervento statale che, sulla spinta delle iniziative locali, contribuisce a definire gli ambiti di competenze nelle politiche del settore.

Il recente decreto-legge n. 92/2008, parte essenziale del pacchetto sicurezza approvato dal Governo nel maggio scorso, contiene diverse misure in materia di immigrazione alcune delle quali riguardano anche gli stranieri comunitari.

In particolare, qui rileva, il conferimento ai sindaci del compito di segnalare alle competenti autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza la condizione irregolare dello straniero o del cittadino comunitario per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento.

### Accoglienza, integrazione, partecipazione

Le politiche per gli immigrati costituiscono il campo dove si esplica pienamente l'attività delle regioni e degli enti locali.

Il ruolo delle comunità territoriali è riconosciuto dal legislatore statale che affida ad esse il compito di promuovere il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri ed in particolare quelli concernenti l'alloggio, la lingua, l'integrazione sociale (articolo 3, comma 5 TU), pur nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge, cui le regioni si devono adeguare anche nelle materie di propria competenza (articolo 1, comma 4, TU).

La legge statale ha individuato, inoltre, strutture di coordinamento dei diversi attori che intervengono a livello locale: i Consigli territoriali per l'immigrazione, istituiti dal Governo, in cui sono rappresentati lo Stato, le regioni, gli enti locali e il terzo settore (articolo 3, comma 6, TU).

L'attuazione delle politiche locali in materia è stata fino a qualche anno fa garantita dal Fondo nazionale per le politiche migratorie, volto al finanziamento dei programmi di intervento, annuali o pluriennali, sia dello Stato, sia delle regioni e degli enti locali (articolo 45 TU). Il ruolo centrale delle regioni e degli enti locali nelle politiche di integrazione è evidente nell'attribuzione ad esse di ben l'80% del fondo, contro il 20% allo Stato (art. 58, DPR 394/1999).

Con la riforma del Titolo V è stato istituito un unico Fondo per le politiche sociali, dove sono confluite le risorse dei fondi esistenti in ciascun settore tra cui il fondo per l'immigrazione. Tuttavia, il meccanismo di intervento locale è rimasto sostanzialmente inalterato: le regioni procedono alla definizione di programmi di intervento, anche attraverso la consultazione delle parti sociali e del terzo settore, il cui finanziamento è a valere sulle risorse del Fondo unico per le politiche sociali. L'attuazione degli interventi viene demandata solitamente ai comuni e alle province.

Gli ambiti di intervento regionale riguardano principalmente due settori: l'accoglienza e l'assistenza sociale degli immigrati e la loro partecipazione pubblica locale.

Le regioni e gli enti locali assicurano, in collaborazione con lo Stato, l'effettività del diritto allo studio anche attraverso l'attivazione di corsi per l'apprendimento della lingua italiana e promuovono programmi culturali per i diversi gruppi nazionali (articolo 38, TU).

I comuni di maggiore insediamento straniero predispongono alloggi sociali per gli immigrati, secondo i criteri dettati dalle regioni. Quest'ultime, in collaborazione con gli enti locali, si attivano nella realizzazione di centri di accoglienza temporanei dove sia assicurata l'assistenza socio-sanitaria degli stranieri (articolo 40, T.U.).

Inoltre, le comunità territoriali sono coinvolte nella definizione e attuazione di misure di integrazione degli stranieri nella società italiana, attraverso una pluralità di strumenti: corsi nella lingua di origine, corsi di formazione per operatori multiculturali, diffusione di informazione (articolo 42, TU).

Per quanto riguarda la partecipazione pubblica locale, tutte le regioni hanno costituito organi consultivi per l'immigrazione con composizione prevalentemente non elettiva ma su designazione delle associazioni di stranieri, sulla base della facoltà prevista dalla legge statale di istituire consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie (articolo 42, comma 6, TU).

Consulte degli stranieri sono presenti anche presso gli enti locali, dove è diffusa anche la figura del consigliere aggiunto, eletto dagli immigrati, che partecipa ai consigli provinciali, comunali o circoscrizionali, senza diritto di voto.

### **1.5. Infrastrutture**

Nel settore delle infrastrutture, la cosiddetta "legge obiettivo" (legge 21 dicembre 2001, n. 443) ed i conseguenti decreti legislativi nn. 190 e 198 del 2002 sono stati oggetto della fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che ha poi influenzato la successiva giurisprudenza della Corte. Uno dei punti più rilevanti sta nell'aver affermato per la prima volta che il principio di sussidiarietà, cioè il criterio

“mobile” di allocazione delle competenze amministrative enunciato nell’articolo 118 della Costituzione, può essere applicato alla funzione legislativa. Perché ciò accada correttamente devono comunque ricorrere:

- l’esigenza di soddisfare un interesse nazionale indivisibile, da tutelare in base all’articolo 5 della Costituzione;
- il coinvolgimento procedimentale del livello territoriale interessato, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

A distanza di sette anni dalla sua approvazione e di cinque anni dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale, la concreta attuazione della “legge obiettivo” ha visto il progressivo affermarsi del principio del cosiddetto “federalismo infrastrutturale”, dapprima nella legge finanziaria per il 2008 e quindi nel programma delle infrastrutture strategiche, allegato al DPEF 2009-2013.

Nel predetto Allegato, si richiama la necessità, per lo Stato, di condividere le scelte infrastrutturali strategiche con le regioni, già affermata nella legge obiettivo attraverso l’utilizzo delle intese generali quadro, previste dall’articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n.190 del 2002, per l’individuazione delle opere per le quali l’interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale; in tale ambito si stabilisce che “entro 90 giorni dalla approvazione dell’Allegato Infrastrutture da parte del Parlamento bisognerà disporre di un Documento condiviso dalla Conferenza Stato-Regioni” da cui emergano gli interventi su cui è possibile attivare forme di partenariato pubblico-privato (PPP) ed in cui le singole regioni sono disposte a destinare all’attuazione del piano anche quote parti delle risorse provenienti dalla UE.

Nell’Allegato si prevede quindi un aggiornamento delle intese generali quadro, in modo che lo Stato e le Regioni possano attuare concretamente un “federalismo infrastrutturale” che ottimizzi al massimo le risorse e le potenzialità logistiche presenti all’interno della regione”. In tal senso, le regioni sono altresì chiamate a utilizzare le norme presenti nella legge finanziaria 2008:

- *l’articolo 1, commi 247 – 250, per il potenziamento della rete infrastrutturale, specialmente quella che consente la interazione tra il*

territorio e gli HUB portuali, attribuisce alle regioni almeno l'80% dell'incremento delle riscossioni IVA e accise;

- con il comma 289 dell'articolo 2 è stata introdotta nell'ordinamento nazionale l'applicazione, in termini generali, del principio del cosiddetto federalismo infrastrutturale per la realizzazione di infrastrutture autostradali, previste dagli strumenti di programmazione vigenti. Esso, in particolare, prevede che le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. possono essere trasferiti, con decreto del Ministro delle infrastrutture, ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS stessa e dalle regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato;
- con il successivo comma 290 è stata poi prevista un'immediata applicazione nella Regione Veneto del modello del federalismo infrastrutturale, disponendo direttamente il trasferimento ad una società per azioni costituita pariteticamente tra l'Anas S.p.A. e la Regione Veneto delle attività di gestione di alcune opere autostradali;
- infine, l'articolo 2 commi 264 – 269 prevede la costituzione di un apposito Fondo di garanzia per le opere pubbliche. Grazie a tale provvedimento si consente il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture nonché la costituzione di forme di partenariato pubblico-privato e di project financing.

## **1.6. Edilizia residenziale pubblica**

Si tratta di un ambito di particolare interesse, in quanto, anche in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, appare estremamente composito, articolandosi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici"; la terza, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto. Fin dal 1976 la Corte ha riconosciuto l'esistenza in tale materia di una competenza legislativa regionale, cui è attribuita una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici. Nel mutato quadro costituzionale in termini di riparto delle competenze tra Stato e regioni, la materia dell'edilizia residenziale

pubblica si estende, secondo la Corte, su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Tale riparto appare tuttavia suscettibile di essere interpretato in maniera dinamica, fermo restando il principio di leale collaborazione. E' in questo senso emblematica la vicenda relativa alla valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP. La materia era stata disciplinata dai commi 597-598 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005), che prevedevano la valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP mediante una semplificazione delle procedure sulla base di modalità definite con apposito DPCM. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 94 del 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni, in quanto costituivano una ingerenza nella potestà legislativa residuale delle regioni, consentendo allo Stato di disciplinare con fonte regolamentare una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione del sesto comma dell'articolo 117.

Alla luce dell'interpretazione della Corte, il decreto-legge n. 112 del 2008, che ha riproposto – all'articolo 13 – lo stesso tema, ha stabilito che l'individuazione delle modalità di semplificazione non sia più demandata ad un DPCM, ma alla conclusione di accordi con regioni ed enti locali. Analogamente, all'articolo 11, l'avvio di un piano nazionale di edilizia abitativa - il cui intervento a livello statale viene motivato con l'esigenza di garantire i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno

sviluppo della persona umana - prevede, nelle relative procedure di approvazione, l'intesa in sede di Conferenza unificata.

Si realizza così un coinvolgimento anche dello Stato, ma in forme che privilegiano gli accordi e le intese con le regioni e gli enti locali.

### **1.7. Sanità**

Il settore della sanità è caratterizzato da una accentuata compresenza di competenze legislative statali e regionali e da una crescita dell'intervento regionale a seguito della riforma costituzionale del 2001, la quale ha modificato profondamente, anche in campo sanitario, l'assetto della distribuzione di competenze tra Stato e regioni: l'articolo 117, infatti, contempla tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni la "tutela della salute", a differenza del vecchio testo dello stesso articolo che limitava la competenza concorrente regionale al più ristretto ambito dell'"assistenza sanitaria ed ospedaliera".

Tale previsione ha consentito un ampliamento dell'ambito di disciplina della potestà legislativa regionale, estesa fino a comprendere tutti gli aspetti inerenti la garanzia fondamentale del diritto alla salute, come affermato e ribadito più volte dalla Corte costituzionale.

Peraltro, da un lato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione è materia di competenza esclusiva dello Stato "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", presupposto fondamentale per garantire la tutela del diritto alla salute di cui all'articolo 32 della Carta Costituzionale, dall'altro la competenza legislativa regionale, anche nelle materie residuali, subisce inevitabili interferenze da parte di quella statale in virtù di quelle "materie trasversali" che il giudice costituzionale ha evidenziato, consentendo allo Stato di intervenire anche nei casi in cui, sulla base dello schema di competenze di cui all'articolo 117, formalmente non potrebbe.

In particolare, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 193 del 2007**, ha chiarito che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel

settore della tutela della salute può incontrare *limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa*, senza che ciò si traduca in un'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale (così anche la **sentenza n. 257 del 2007**, in tema di limite di spesa per ogni struttura accreditata con il Servizio sanitario nazionale per l'erogazione, con oneri a carico del Fondo sanitario regionale, di alcune prestazioni).

Nell'ambito del vasto settore della sanità particolare importanza rivestono gli aspetti **dell'organizzazione del Servizio sanitario** e del **finanziamento della spesa sanitaria**, nonché dei **meccanismi di controllo** di quest'ultima.

Particolare attenzione è stata posta dal legislatore statale e regionale al profilo del **finanziamento della spesa sanitaria**. Il primo atto significativo è l'Accordo dell'8 agosto 2001 raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, ed il decreto-legge n. 347 del 2001, che ne recepisce sostanzialmente i contenuti. Attraverso tali atti si è realizzato un più puntuale riparto di competenze, circostanza che ha consentito, tra l'altro, di eliminare il contenzioso allora in essere (cfr. al riguardo la sentenza n. 510/2002 della Corte Costituzionale).

Viene potenziata la funzione di governo delle regioni e vengono valorizzate le competenze di programmazione e di controllo delle stesse anche al fine di definire nuovi strumenti di interventi volti alla razionalizzazione della spesa sanitaria nell'ambito delle risorse finanziarie complessivamente disponibili.

In materia di **tutela della salute**, la via della concertazione interistituzionale è stata spesso percorsa, nell'ambito di quel modello di pluralismo istituzionale delineato dalla Costituzione, dopo la riforma del titolo V, e del principio di leale collaborazione, al quale gli enti che compongono la Repubblica hanno convenuto, dopo la riforma, di ispirare il proprio operato.

Se l'ordinamento sanitario, fortemente regionalizzato sin dal 1992, prevedeva già numerose procedure di collegamento, si deve registrare una notevole evoluzione delle forme di concertazione, a partire dal Piano

sanitario nazionale, i cui contenuti sono profondamente ridefiniti dopo l'approvazione del titolo V. Il Piano non si caratterizza più come atto di programmazione dello Stato nei confronti delle Regioni ma come documento di indirizzo e di linea culturale, nel quale si sottolineano gli interventi di più stretta competenza statale, senza entrare nel dettaglio nelle scelte sulle modalità di organizzazione dei servizi (di più stretta competenza regionale e che potranno essere oggetto di eventuali documenti autonomi, definiti d'intesa tra Stato e Regioni).

Come già sottolineato, molti interventi per il contenimento della spesa sanitaria presuppongono il raggiungimento di specifiche Intese in sede di Conferenza Stato-regioni. Rilievo ha assunto l'attività di sottoposizione preventiva alla Conferenza-Stato Regioni dei provvedimenti di legge di iniziativa governativa di interesse regionale, al fine di individuare il massimo del consenso possibile e recepire le indicazioni regionali.

Con il passare degli anni, dall'esame delle manovre finanziarie, si delinea progressivamente un nuovo modello nei rapporti tra Stato e regioni per il **governo della spesa sanitaria**. Il momento cruciale della decisione parlamentare è rappresentato dalla determinazione del quadro complessivo delle risorse da destinare al comparto sanitario al fine di salvaguardare l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza, rinviando a successive Intese in sede di Conferenza Stato-Regioni la puntuale individuazione delle misure da adottare nei diversi settori (personale, acquisti, farmaceutica etc). Tale decisione si inserisce peraltro in un quadro assai articolato di misure volte ad assicurare il costante monitoraggio dell'andamento della spesa, una più conforme applicazione dei LEA su tutto il territorio nazionale, la previsione di vincoli in capo alle amministrazioni regionali e l'adozione di ulteriori manovre correttive da parte delle regioni che accusano disavanzi, che devono stipulare Accordi integrativi con le strutture ministeriali per la riduzione della spesa.

Un ruolo centrale è svolto in tale contesto dal meccanismo di premio/punizione, già introdotto nel 2000 e successivamente perfezionato, al fine di assicurare il trasferimento integrale delle risorse dello Stato solo alle regioni che garantiscono il rispetto degli obiettivi di spesa e ponendo

invece a carico delle regioni “inadempienti” la copertura dei disavanzi di spesa.

Proprio sulla base di tale modello, la legge finanziaria per il 2005 si concentra nella fissazione di livelli massimi di spesa, mentre la determinazione dei modi e termini per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa è effettuata con la successiva Intesa del 23 marzo 2005 in sede di Conferenza Stato regioni. Ed anche la legge finanziaria per il 2006 ribadisce tale impostazione, vincolando la destinazione di risorse aggiuntive, anche per il ripiano dei disavanzi, al conseguimento di Intese, in particolare per il nuovo Piano sanitario nazionale e per il contenimento delle liste di attesa.

Nel corso della XV legislatura, al fine di contemperare la piena attuazione dei livelli essenziali di assistenza con il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, sono proseguiti gli **interventi di razionalizzazione della spesa sanitaria**.

*In linea con il protocollo del settembre 2006 tra il Governo, le regioni e le province autonome, recante un “Patto per la salute”, la legge finanziaria per il 2007 ha fissato il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, cui concorre lo Stato, in 96.040 milioni di euro per l'anno 2007, in 99.082 milioni di euro per l'anno 2008 e in 102.285 milioni di euro per l'anno 2009.*

*La legge finanziaria per il 2008 ha incrementato la quota del concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria corrente nella misura di 661 milioni per il 2008 e di 398 milioni annui dal 2009, in attuazione delle intese tra Governo e organizzazioni sindacali in materia di pubblico impiego.*

*Infine, l'articolo 79, comma 1, del citato decreto legge n. 112 del 2008 ha confermato in 102.683 milioni di euro per l'anno 2009 il finanziamento del Servizio sanitario nazionale ed ha determinato in 103.945 milioni di euro e in 106.265 milioni di euro il livello di finanziamento rispettivamente per gli anni 2010 e 2011.*

Con la manovra finanziaria per il 2007 è stato istituito inoltre un **Fondo transitorio** (1.000 milioni di euro nel 2007; 850 milioni di euro nel 2008; 700 milioni di euro nel 2009) destinato alle regioni nelle quali si è registrato un elevato disavanzo sanitario.

## 1.8. Sicurezza e ordine pubblico

### 1.8.1. La competenza statale e l'integrazione tra diversi livelli di governo

L'introduzione nel 1993 dell'elezione diretta dei sindaci, il **decentramento amministrativo** e il **trasferimento di funzioni** dallo **Stato** alle **Regioni** e agli **enti locali**, attuato con la legge n. 59/1997 e il decreto legislativo n. 112/1998 nonché la **riforma costituzionale del 2001**, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, hanno portato alla **rivendicazione**, da parte degli **enti locali**, di un **ruolo** sempre maggiore nelle politiche della **sicurezza urbana**, in osservanza al principio di sussidiarietà e, dunque, all'opportunità di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più vicini al cittadino.

La **tutela dell'ordine pubblico** e della **sicurezza** - ad esclusione della polizia amministrativa statale - assegnati dal comma 2, lettera *h*), dell'articolo 117 della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato, sono divenuti, in considerazione dell'aumento di alcuni fenomeni diversamente distribuiti sul territorio nazionale - quali l'immigrazione clandestina, la prostituzione, il traffico di sostanze stupefacenti, l'abusivismo commerciale -, materie in cui più acutamente si è avvertita la necessità di un **coordinamento** tra le **istituzioni centrali** e quelle **locali**, collaborazione tra l'altro auspicata dall'articolo 118 della Costituzione, laddove prevede che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Nel corso della **XV legislatura**, la volontà di intervenire su una materia sensibile, impostasi come fattore di criticità nell'opinione pubblica, pur **senza sostanzarsi** in un **progetto organico di riforma**, è rinvenibile in **interventi settoriali** ed iniziative legislative di varia natura, presentate nelle due Camere ed afferenti ad ambiti disomogenei, a testimonianza dell'ampiezza e della complessità della materia.

L'indagine conoscitiva *sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia*, deliberata dalla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nel settembre 2006 e

conclusasi con la presentazione di una bozza di documento conclusivo, ha inoltre evidenziato come le questioni legate alle politiche della sicurezza possano essere affrontate efficacemente attraverso un'azione integrata a livello centrale e locale.

Il cosiddetto “**pacchetto sicurezza**”, un insieme di norme raccolte in cinque distinti disegni di legge, ha sicuramente rappresentato l'iniziativa più articolata in materia nel corso della XV legislatura. I provvedimenti, presentati alle Camere tra il 13 e il 30 novembre 2007, sono stati assegnati alle Commissioni competenti per l'esame in sede referente, ma lo svolgimento della sessione annuale di bilancio e le vicende che hanno portato alla fine anticipata della legislatura hanno impedito il seguito dell'*iter* parlamentare.

*Uno dei disegni di legge, Disposizioni in materia di sicurezza urbana (A.C. 3278), contiene gli elementi principali dell'azione del Governo in materia di sicurezza pubblica, ovvero misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni criminosi nelle aree urbane; in particolare contiene:*

- *la previsione che il **sindaco** concorra ad assicurare, nelle forme disciplinate dal ministro dell'interno, la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali nell'ottica di una **maggiore partecipazione** del rappresentante della comunità locale alla **tutela della sicurezza dei cittadini**. In tal senso, sono integrati i **poteri di ordinanza del sindaco**, prevedendo l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti nei casi in cui si renda necessario prevenire ed eliminare gravi pericoli non solo per l'incolumità pubblica ma anche per la sicurezza urbana; essi sono comunicati al prefetto, il quale può predisporre gli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. Nel caso di provvedimenti adottati dal sindaco in materia di ordine e sicurezza che possono avere ripercussioni sulle popolazioni dei comuni limitrofi, il prefetto può indire una conferenza (diversa dalla conferenza di servizi) alla quale partecipano i sindaci, il presidente della provincia e altri soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato;*
- *la predisposizione di **piani coordinati di controllo del territorio** in grado di definire rapporti di reciproca **collaborazione** tra il personale della **polizia municipale** e gli organi di **polizia dello Stato**;*
- *norme in grado di ampliare l'**utilizzazione** da parte della **polizia municipale** della **banca dati Centro elaborazione dati (CED)** interforze del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministro dell'interno*

*prevedendo l'accesso diretto alla banca dati dei veicoli rinvenuti e a quella dei documenti di identità rubati o smarriti e la facoltà di immissione diretta dei dati.*

L'avvio della XVI legislatura è stato caratterizzato dalla volontà del Governo di fornire una risposta immediata alla richiesta di maggiore sicurezza proveniente dalla società civile. Il nuovo pacchetto sicurezza è stato infatti illustrato dal ministro dell'interno nel corso del primo Consiglio dei ministri tenutosi a Napoli il 21 maggio 2008. Il provvedimento di maggior rilievo, il decreto-legge n. 92/2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, contiene, fra le altre, misure che prevedono il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale, bilanciando le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali.

L'articolo 6 del decreto apporta alcune modifiche sostanziali all'articolo 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali-TUEL, che disciplina le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale. La principale innovazione introdotta consiste nell'ampliamento dei poteri di ordinanza del sindaco, al fine di consentirgli l'adozione di provvedimenti, sia in via ordinaria, sia con procedura di urgenza, qualora si renda necessario prevenire ed eliminare gravi pericoli non solo per l'incolumità pubblica, come già previsto, ma anche per la sicurezza delle aree urbane. Tali provvedimenti – sia ordinari, sia *extra ordinem* – devono essere preventivamente comunicati al prefetto, in quanto autorità locale di Governo, cui competono in via generale gli interventi attuativi dell'ordinanza sindacale. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, se ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

L'ambito di applicazione delle disposizioni, indispensabile a determinare i poteri del sindaco in materia, è stato, come richiesto dall'articolo novellato del TUEL, fissato da un decreto del ministro dell'interno del 5

agosto 2008. Il decreto ha altresì definito in senso normativo la locuzione “sicurezza urbana” come “bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”; ugualmente l'incolumità pubblica è stata definita “l'integrità fisica della popolazione”.

*Il decreto autorizza i **sindaci** ad intervenire, adottando a tal fine ordinanze, per **prevenire e contrastare**:*

- **situazioni urbane di degrado o di isolamento** che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi quali lo **spaccio di stupefacenti**, lo **sfruttamento della prostituzione**, l'**accattonaggio** con impiego di **minori e disabili** e i fenomeni di **violenza** legati anche all'**abuso di alcool**;
- **danneggiamento al patrimonio pubblico e privato** e situazioni che determinino lo scadimento della qualità urbana;
- **incuria, degrado e occupazione abusiva di immobili** tali da favorire le situazioni di cui ai precedenti punti;
- **intralcio alla pubblica viabilità, alterazione del decoro urbano, abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico**;
- **prostituzione su strada, accattonaggio molesto** e i **comportamenti** in grado di **offendere la pubblica decenza** anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

*L'articolo 61, comma 18, del decreto-legge n. 112/2008 ha istituito per l'anno 2009 nello stato di previsione del Ministero dell'interno **un apposito fondo**, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la realizzazione, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati, delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico.*

Il decreto-legge n. 92/2008 prevede altresì che il Sindaco possa **segnalare** alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la **condizione irregolare dello straniero** o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

Conseguentemente, alla polizia amministrativa locale, viene riconosciuta, anche su tale versante, maggiore incisività.

Al sindaco viene inoltre attribuito il compito di **concorrere ad assicurare la cooperazione fra le forze di polizia locali e statali**, in modo da consentire una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. L' articolo 7 estende inoltre, per specifiche esigenze, anche ai comuni diversi da quelli corrispondenti ai maggiori centri urbani, l'applicazione del disposto dell'art. 17 della L. 128/2001<sup>5</sup> relativo all'attuazione di **piani coordinati di controllo del territorio** da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi dell'Arma dei carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco.

### **1.8.2 I patti per la sicurezza**

I primi patti per la sicurezza sono stati stipulati nel 1997: essi prevedevano forme di collaborazione tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali nel campo della sicurezza e della tutela della legalità.

Nel 2006 risultavano essere stati attivati circa 400 strumenti pattizi con varia denominazione e in molti casi non riconducibili ad una logica unitaria. Pertanto, da quella data, essi non sono stati rinnovati automaticamente, come avveniva in precedenza: è stata invece avviata una fase nuova, caratterizzata dall'**individuazione di alcuni principi guida** dei patti di nuova generazione. Nel quadro di una visione generale unitaria, si è ritenuto che le politiche della sicurezza debbano tenere conto anche della **specificità delle singole realtà territoriali** e che gli obiettivi, le priorità e i modi di intervento debbano essere definiti attraverso una forte **cooperazione con le istituzioni locali**.

---

<sup>5</sup> L. 26 marzo 2001, n. 128, *Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini*.

Preliminarmente si è data una **base normativa** a questi strumenti di collaborazione Stato/enti territoriali nel campo della sicurezza: il **comma 439** dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (**legge finanziaria per il 2007**) ha autorizzato i prefetti a stipulare **convenzioni con le regioni e gli enti locali** per realizzare programmi straordinari per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi.

Sulla base delle previsioni della legge finanziaria per il 2007, è stato stipulato, il 20 marzo 2007, un **Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI**, che coinvolge tutti i comuni italiani e, nell'ambito di questo accordo cornice, un'**intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane**.

Il Patto con l'ANCI costituisce l'**accordo quadro di riferimento** per sviluppare con i comuni accordi locali, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali, ma pone preliminarmente alcuni principi di carattere generale: la sicurezza è un **diritto primario** dei cittadini, da garantire in via prioritaria, e tale diritto deve essere assicurato non soltanto in relazione ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto a quelli di **criminalità diffusa, microcriminalità e illegalità**, ovvero di **degrado e disordine urbano**, incidenti sul territorio.

*Il Patto ha fissato alcune **linee di indirizzo** per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'interno; tra le quali rilevano:*

- *la promozione di un rapporto di collaborazione tra i prefetti e i sindaci per un più intenso ed integrato **processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio**;*
- *l'attivazione di iniziative di prevenzione sociale mirate alla **riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale**;*
- *iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del **personale dei Corpi di polizia municipale e di altri***

*operatori della sicurezza, nell'ottica di un innalzamento dei livelli di professionalità, creando così le condizioni per una integrazione tra gli operatori nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", con possibile organizzazione di "pattuglie miste";*

- *la realizzazione di forme di **interoperabilità tra le sale operative** delle Forze di Polizia e quelle delle polizie municipali e promozione della **collaborazione dei rispettivi sistemi informativi**;*
- *la promozione e il potenziamento degli apparati di **videosorveglianza**.*

Facendo ricorso alla disposizione della legge finanziaria per il 2007, sono stati in seguito definiti interventi concreti sul territorio attraverso protocolli e programmi congiunti, condivisi tra la prefettura, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il comune e la provincia. I patti per la sicurezza sono stipulati nell'ambito del comitato provinciale, che individua le priorità di intervento e interviene per realizzarle attraverso un apposito **fondo speciale**, allocato presso le prefetture ed alimentato dagli enti locali, che in tal modo partecipano ai costi del sistema di sicurezza. Tali accordi prevedono l'impiego comune di uomini e mezzi, interventi mirati in campo urbanistico, la gestione di risorse finanziarie comuni, l'individuazione di aree di particolare rischio. Essi hanno durata generalmente annuale e sono oggetto di verifica ogni sei mesi.

### **1.9. Trasporto pubblico locale**

La materia del **trasporto pubblico locale** non risulta espressamente considerata dal nuovo articolo 117 della Costituzione, il quale individua tra le materie di legislazione concorrente l'ambito materiale delle "**grandi reti di trasporto e di navigazione**" e "**porti ed aeroporti civili**", non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti, e specificamente al trasporto pubblico locale.

La Corte costituzionale con la sentenza **n. 222 del 2005**, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del trasporto pubblico locale, ha **precisato** che la materia del trasporto

pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, "come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale”.

Il riconoscimento espresso dell'appartenenza della materia del trasporto pubblico locale alla competenza generale delle Regioni costituisce la base da cui la Corte fa discendere una serie di argomentazioni che si muovono nell'ambito di precedenti orientamenti, in base ai quali il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004): le eccezioni a tale divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, 119, quinto comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La stessa Corte, peraltro, nella sentenza n. 272 del 2004 - pronunciandosi, tra l'altro, sulla legittimità costituzionale dell'articolo 14 del D.L. 269/2003 che ha modificato l'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, relativo ai servizi pubblici locali - ha ricondotto l'ambito delle modalità di gestione delle gare e di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché della disciplina transitoria, all'ambito materiale della “**tutela della concorrenza**” affidato alla competenza esclusiva dello Stato. Nella sentenza la Corte precisa che “non appaiono censurabili tutte quelle norme impugnate che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti - come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi - i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali. Alle stesse finalità garantistiche della concorrenza appare ispirata anche la disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi di cessazione delle concessioni già

assentite in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio”.

La tutela della concorrenza – secondo quanto dichiarato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del 2004 e ripreso nella sentenza in questione - “non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali” (sentenza n. 14 del 2004). In altri termini, la tutela della concorrenza riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato.

Di nuovo sulla tutela della concorrenza la Corte costituzionale si è basata per dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionali sollevate dalla Regione Veneto nei confronti delle misure disposte dal cosiddetto primo decreto Bersani (decreto-legge n. 223/2006) in materia di potenziamento del servizio di taxi e del riconoscimento ai comuni della facoltà di prevedere che il **trasporto di linea di passeggeri** accessibile al pubblico sia svolto anche da **privati**

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 452 del 2007, pur riconoscendo che le disposizioni impugnate hanno attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, di competenza legislativa regionale, ha affermato che le materie di competenza esclusiva trasversali dello Stato, come la tutela della concorrenza, possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interventi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla totalità degli àmbiti materiali entro i quali si applicano, anche con riguardo alle materie nelle quali si esplica la competenza legislativa esclusiva regionale. I mezzi per incidere sugli assetti concorrenziali del mercato del trasporto pubblico locale, che vengono conferiti agli enti locali dalle norme impugnate, appaio disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi, così da non travalicare, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato.

Al conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali in materia di trasporto pubblico locale, operata dal citato D.Lgs. 422/1997, **non ha però corrisposto un'autonomia finanziaria**. Il settore è stato infatti costantemente sostenuto da finanziamenti statali, sia per la gestione delle aziende di trasporto, che per gli oneri connessi al personale. Solo alla fine della XV legislatura, con l'approvazione della legge finanziaria per il 2008<sup>6</sup>, sono stati attribuiti alle regioni **mezzi propri** per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti che gli sono stati trasferiti.

*In particolare le risorse attribuite alle regioni sono costituite dalla **compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio**, in conformità con quanto previsto dall'articolo 119, secondo comma, della Costituzione. Alle regioni è attribuita **una quota del gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione**. La quota è determinata, a regime, in relazione ai volumi di gasolio erogati in ciascuna regione. La compartecipazione **sostituisce i trasferimenti** precedentemente riconosciuti alle regioni; si prevede inoltre che, a decorrere dal 2008, **non potrà essere previsto alcun trasferimento aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato per il finanziamento delle spese correnti del settore del trasporto pubblico locale**.*

La stessa legge finanziaria per il 2008 dispone l'istituzione di una sede di coordinamento rappresentata dall'**Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale**, al quale partecipano rappresentanti dei ministeri competenti, delle regioni e degli enti locali. Il ruolo dell'Osservatorio è quello di progettare e costruire un sistema informativo centralizzato per il settore, correlato alle banche dati regionali.

---

<sup>6</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 1, commi 295 e seguenti.

## **2. Gli indirizzi desumibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.**

Come già segnalato nella nota di sintesi, in ciascuna area delle politiche pubbliche si è consolidato, nel corso dei sette anni trascorsi dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, un assetto di *governance* nel quale Stato e Regioni (e Unione europea) interagiscono tra di loro con distinte modalità. I dati sul contenzioso costituzionale presentati nella parte curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze (cui si rimanda per una esaustiva analisi della giurisprudenza costituzionale nell'anno di riferimento) confermano tale consolidamento: nel 2007 si ristabilisce la tradizionale preponderanza dei giudizi incidentali (le cui decisioni coprono il 68,75% del totale nel 2007, dopo essere scese sotto la soglia del 60% nel 2006).

La progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi il contenzioso Stato-Regioni si riflette anche nel sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, le quali – nel corso del 2007 – si sono prevalentemente limitate a precisare la portata di alcuni principi già precedentemente enucleati ed a ricavare dai medesimi nuovi corollari applicativi. E ciò soprattutto in tema di riparto di competenze normative.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in questi anni si possono sostanzialmente ricavare, per il legislatore, quattro indirizzi fondamentali: due sono di carattere più generale; uno riguarda il coordinamento della finanza pubblica; uno è incentrato sul tema al centro del presente Rapporto, l'autonomia finanziaria.

Partendo da quest'ultimo, la Corte ha sostenuto, già nella sentenza n. 37 del 2004, che nella perdurante assenza di una disciplina legislativa di attuazione dell'autonomia finanziaria, l'articolo 119 della Costituzione dispiega solo una limitata precettività immediata: dal che consegue che l'inattuazione legislativa paralizza l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. E non solo: l'articolo 119 potrebbe costituire, in prospettiva, l'architrave del sistema, la cui attuazione rafforza e rivoluziona l'attuale riparto delle competenze.

Riguardo al coordinamento della finanza pubblica, a fronte di un rilevante contenzioso, la Corte costituzionale ha consolidato nel corso degli ultimi anni il proprio orientamento, secondo il quale il legislatore statale può, per ragioni di coordinamento finanziario connesse agli obiettivi nazionali derivanti dagli obblighi comunitari, imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa dei medesimi (così, nella sentenza n. 82 del 2007, in tema di spesa delle Regioni speciali e delle Province autonome, nella sentenza n. 169 del 2007, in tema di limiti alla spesa regionale per il personale, nella sentenza n. 412 del 2007, in materia di divieto di nuove assunzioni).

Gli altri due indirizzi fondamentali concernono la valorizzazione:

- del funzionamento dinamico del nuovo Titolo V, imperniato sui principi di leale collaborazione e sussidiarietà e sul criterio della prevalenza, con l'individuazione di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali;
- del ruolo giocato dalle materie trasversali e dall'applicazione alla funzione legislativa del criterio "mobile" di allocazione delle competenze amministrative enunciato nell'articolo 118 della Costituzione.

Il ruolo giocato dalle materie trasversali appare particolarmente rilevante. A titolo esemplificativo, un ruolo chiave gioca in molti settori (in primo luogo agricoltura, commercio ed attività produttive) il principio della tutela della concorrenza, rispetto al quale la giurisprudenza costituzionale ha affrontato un copioso contenzioso, anche negli ultimi anni. La sentenza n. 401 del 2007, resa in un giudizio avente ad oggetto numerose norme del cosiddetto "Codice dei contratti pubblici", chiarisce che la nozione costituzionale, interpretata alla luce del diritto comunitario, ricomprende sia la concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e

di trasparenza, sia la concorrenza “nel” mercato, che si realizza attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, tra l’altro, mediante l’eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese.

La successiva sentenza n. 430 del 2007 dichiara non fondata la questione di legittimità di una disciplina statale concernente l’eliminazione di alcuni limiti e prescrizioni previsti ai fini dello svolgimento di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande, chiarendo che si deve ravvisare la competenza dello Stato tutte le volte in cui viene in considerazione la disciplina del mercato con riferimento alle attività economiche che in esso si svolgono. Peraltro, proprio perché la promozione della concorrenza ha carattere trasversale, è ammissibile che una misura stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, abbia a sua volta una valenza pro-concorrenziale, purché tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato (in questo senso la sentenza n. 431 del 2007). La sentenza n. 430 del 2007 ribadisce ulteriormente che il rapporto tra norma “di principio” e norma “di dettaglio” va inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi mentre alla seconda è riservata l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi e che, tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale ad escludere il carattere “di principio” della norma, qualora le medesime risultino legate al principio stesso “da un evidente rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione”.

Sulla trasversalità della concorrenza la Corte torna con la sentenza n. 443 del 2007 – relativa alle disposizioni del cosiddetto “decreto Bersani”, il quale, in tema di libere professioni, aveva abrogato l’obbligatorietà di tariffe fisse/minime ed il divieto di pattuire compensi commisurati al raggiungimento di obiettivi – affermando che l’illegittima compressione della competenza legislativa regionale per effetto del titolo trasversale in questione può essere evitata non tanto tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, quanto con la “rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza”.

Con riferimento al funzionamento dinamico del nuovo Titolo V, imperniato sui principi di leale collaborazione e sussidiarietà e sul criterio della prevalenza, la giurisprudenza costituzionale mantiene fermo il proprio orientamento in base al quale – riguardo al primo principio – la principale sede collaborativa dei rapporti intersoggettivi è costituita dal sistema delle Conferenze e ribadisce che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono rilevare ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenza n. 401 del 2007) mentre tale principio non è invocabile, quale requisito generale di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare tale funzione (sentenza n. 387 del 2007). Peraltro, in difetto di un tale presupposto, pur se incapaci di imporre un vincolo all'esercizio delle funzioni legislative, le intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni impongono comunque alle parti di tener fede all'impegno assunto (cfr. sentenza n. 58 del 2007, con cui la Corte definisce un conflitto dichiarando che lo Stato non può regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile, disattendendo, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni).

Anche in relazione al "principio di sussidiarietà", la Corte non si discosta dalla propria giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà, inaugurata a partire dalle celeberrime sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, ribadendo che, allorquando sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, sempre che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione (sentenza n. 88 del 2007, in cui si legittima un intervento statale in materia di turismo in quanto esso

tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime e la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti, con la finalità di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale; sentenza n. 339 del 2007, con cui si dichiara la costituzionalità di una disciplina statale nelle materie dell'agricoltura e del turismo perché essa è finalizzata alla promozione del "made in Italy" a livello nazionale e internazionale; sentenza n. 81 del 2007, con cui si nega che ricorrano esigenze unitarie tali da giustificare l'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato della disciplina dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, le regole di procedura per il riconoscimento dei distretti medesimi e la disciplina delle relative forme di finanziamento; sentenza n. 374 del 2007, la quale, in tema di ordinamento delle Camere di Commercio, esclude che vi siano esigenze di uniformità che richiedono, oltre alla disciplina statale delle modalità di costituzione dei consigli camerali, anche la conservazione in capo al Ministro di un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale).

Da ultimo vale la pena di segnalare che, anche durante l'anno considerato dal presente *Rapporto*, la giurisprudenza costituzionale ha fatto di sovente ricorso al "criterio della prevalenza" per qualificare il titolo di competenza all'intervento legislativo quando la disciplina sottoposta a scrutinio costituzionale incide contestualmente su una pluralità di materie, tendendo così a valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra (sentenze nn. 21, 50, 80, 81, 240, 401 e 430 del 2007). In particolare, con la sentenza n. 165 del 2007, la Corte ha precisato che detto criterio è applicabile solo allorché l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ad una materia risulti con caratteri di evidenza. Sempre più di frequente, poi, il ricorso al criterio della prevalenza si accompagna alla negazione della configurabilità di un ambito normativo come "materia" (così nella sentenza n. 165 del 2007, in cui si nega che esista una materia "sviluppo economico"; nelle sentenze nn. 256 e 401 del 2007, con cui si ribadisce che la mancata inclusione dei lavori pubblici negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, trattandosi di ambiti di

legislazione che non integrano una vera e propria materia e, pertanto, possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti; nella sentenza n. 401 del 2007, in cui si chiarisce che “il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale, entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni”).

Dalla carrellata qui proposta emerge dunque come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia contribuito a stabilizzare il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni valorizzandone al massimo l'aspetto dinamico, soprattutto attraverso la valorizzazione della trasversalità delle materie e l'affermazione dei principi di sussidiarietà e leale cooperazione, nonché del criterio della prevalenza. La connessione stabilita dalla Corte tra riparto delle competenze legislative stabilito dell'articolo 117 e i principi dettati con riguardo alle funzioni amministrative nell'articolo 118 ha impresso al sistema una dinamicità ad esso connaturata ma forse sottovalutata al momento dell'approvazione del nuovo titolo V. Infine, la lettura dell'articolo 119 come norma che può dispiegare la sua piena precettività soltanto in presenza di una sua compiuta attuazione funge da sprone al legislatore statale ed al mondo delle autonomie per arrivare finalmente alla realizzazione del federalismo fiscale, che non può essere disgiunto da un adeguamento del sistema istituzionale.