Ripartizione territoriale dei poteri e finanza pubblica

Massimo Bordignon

Milano, 14 settembre 2016

PUNCHLINE

La nuova Costituzione è fortemente **innovativa**. Ma lo è soprattutto per il superamento parziale del bicameralismo perfetto e la **nuova composizione** del Senato.

Per le funzioni attribuite alle regioni e i rapporti finanziari tra stato e regioni rappresenta più una **razionalizzazione** del presente che una trasformazione radicale.

Punchline
(1/11)

PUNCHLINE

La nuova Costituzione è sicuramente nel segno di una **ri-centralizzazione** dei poteri rispetto alla riforma del 2001.

Ma questa ri-centralizzazione è già avvenuta, **nonostante** la riforma del 2001.

Tramite:
1) sentenze corte costituzionale; 2) legge delega 42/2009 & dec. delegati; 3) crisi economica e politiche di riequilibrio finanziario.

Punchline
(2/11)

PUNCHLINE

Le innovazioni introdotte con la nuova Costituzione nel rapporto tra stato e regioni sono **meno dirompenti** di quello che sembrano rispetto alla situazione attuale.

E parte della sovranità regionale che si perde a valle, si recupera **a monte**: il Senato, largamente composto da consiglieri regionali, è **importante o determinante** in molta della legislazione relativa agli enti territoriali.

Punchline (3/11)

PUNCHLINE

Caso mai, il problema è che **non si è innovato** abbastanza sull'art.119 (il finanziamento) e sulla **gerarchia** dei governi sub-nazionali.

Ciò rende difficile l'attuazione di **politiche finanziarie**, previste nell'attuale costituzione, che faciliterebbero la ripresa attività di investimento regioni e enti sub-regionali.

Punchline (4/11)

PUNCHLINE

- E nonostante qualche miglioramento, si poteva far di più sull'art 116, il **federalismo differenziato**, che rappresenta probabilmente l'unica strategia ragionevole per perseguire un decentramento più intenso nel caso italiano.

Punchline
(5/11)

PUNCHLINE

La costituzione vigente non si è dimostrata in grado di garantire **l'autonomia** dei territori; paradossalmente, è con la riforma del titolo V del 2001 che è ricominciato un percorso di accentramento.

Complice la crisi economica e il mutato scenario UE, con un rafforzamento degli stati nazionali.

Ma soprattutto per la crisi politica del progetto federalista e la **crisi di legittimità** che ha investito le regioni.

Punchline (6/11)

PUNCHLINE

- La situazione attuale non rappresenta un equilibrio **stabile** nei rapporti tra governi;

- E la nuova costituzione è piena di **aporie**, in particolare per quanto riguarda 1) il sistema di finanziamento (al momento, pura finanza derivata), 2) il rapporto tra regioni e enti locali, 3) il rapporto con le RSS.

- Evolverà ma **come**, dipenderà anche dal ruolo che saprà svolgere il nuovo Senato.

Punchline (7/11)

PUNCHLINE

- Il nuovo Senato non è **privo di poteri**, benché la distribuzione dei poteri tra Camera e Senato sia **asimmetrica**.

- Il sistema resta **bicamerale** su molte materie (nomine e garanzie, ma anche organizzazione governi locali), **rafforzato** su altre e il senato mantiene (sotto condizioni) poteri di **iniziativa legislativa**.

- Il Senato può inoltre **rallentare** ogni legislazione ed è istituzionalmente più **paziente** della Camera.

Punchline (8/11)

PUNCHLINE

- Il problema è semmai se e come il Senato **saprà usare** questi poteri, che dipende da se si dividerà su linee **territoriali o partitiche.**

- La distribuzione dei seggi nel Senato riflette il **principio democratico** (la popolazione) più che quello tipico **territoriale** (uno stato, un voto);

- Il Senato è **misto** (20% sindaci), rappresenta i **consigli,** non gli esecutivi, e **non è vincolato** ad un voto uniforme per regione.

Punchline (9/11)

PUNCHLINE

- D'altra parte, il Senato sarà (probabilmente) politicamente **non congruente** rispetto alla Camera;

- Per composizione (benché ci sia incertezza su interpretazione norme) sarà **più rappresentativo** delle diverse forze politiche della Camera;

- E i senatori «attivi» saranno (probabilmente) solo un sottoinsieme (53), in rappresentanza di un sottoinsieme di regioni (10), con una composizione molto **egualitaria** tra principali forze politiche e territori.

Punchline (10/11)

PUNCHLINE

E' possibile che questo spinga il Senato ad assumere davvero **una rappresentanza territoriale**, visto che una sua divisione solo su linee partitiche lo renderebbe poco influente.

Dipenderà anche dai meccanismi di **selezione e di incentivazione** dei senatori e dal ruolo delle regioni nell'influenzarne le scelte.

Punchline (11/11)

Agenda

- Background
- La nuova costituzione
- Domande e dibattito

A B C D E F G H I J
K L M N O P Q R
S T U V W X Z

Background (appendice)

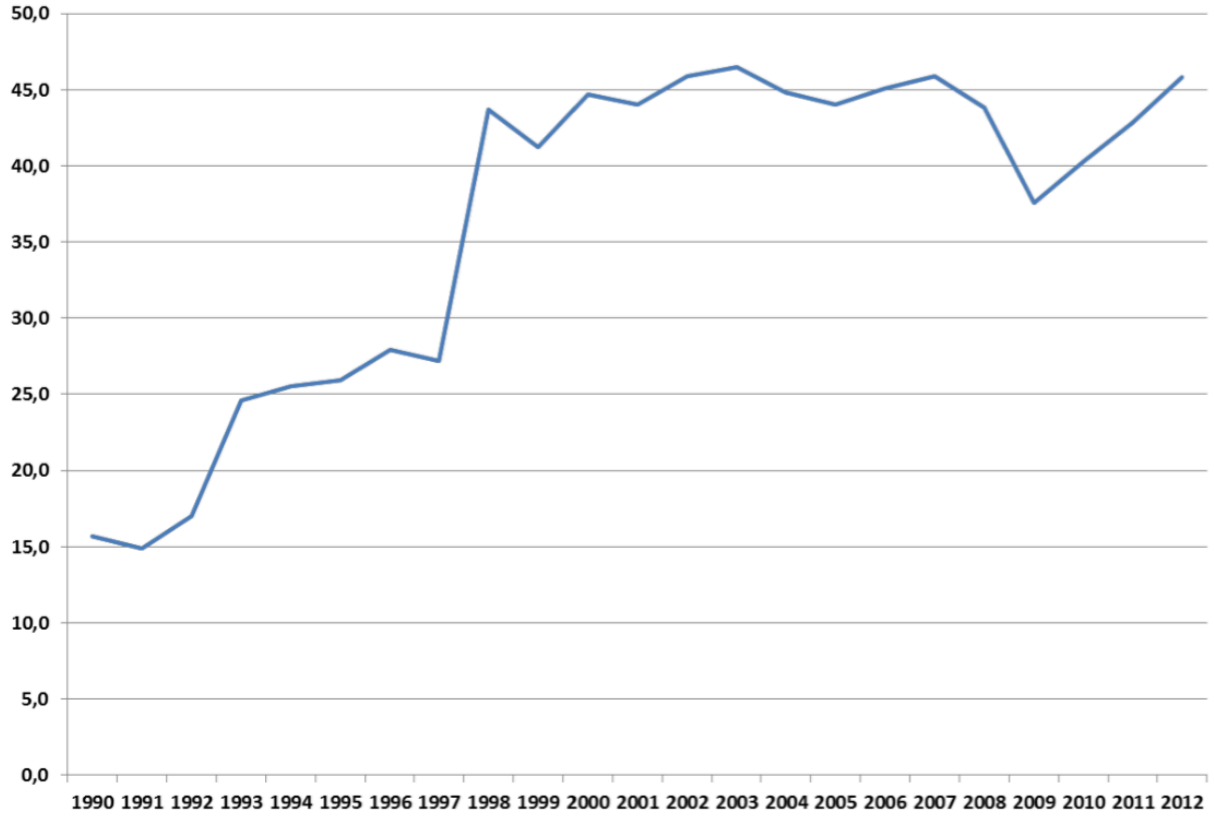
- Decentramento e Titolo V
- Legge delega 42/2009 & decr. Delegati
- Crisi finanziaria

BACKGROUND

- Forte decentramento negli anni ‘90, soprattutto sul lato delle entrate…
- Ma inizia molto **prima** della riforma costituzionale del 2001 e si fa (quasi) tutto via legislazione ordinaria..
- Tante ragioni (Bossi & C., crisi economica e governo dei tecnici..), ma **non solo nazionali**… fenomeno comune a diversi paesi (nuovo ruolo della UE e il sogno dell’ **Europa delle Regioni**..)

BACKGROUND

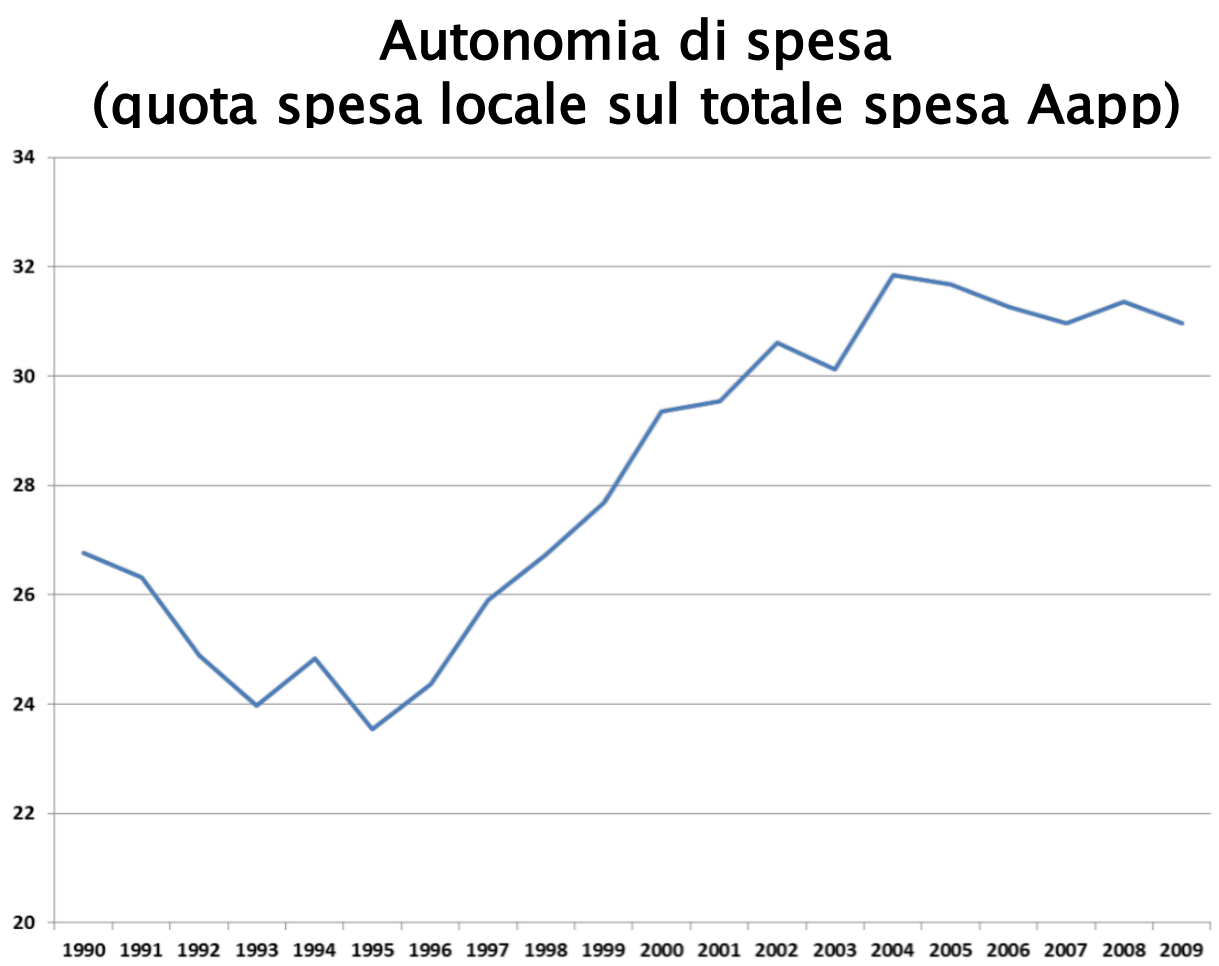
Autonomia tributaria
(quota di entrate tributarie sul totale entrate governi locali)



Background
(2/17)

lavoce.info

BACKGROUND



Background
(3/17)

BACKGROUND

LA RIFORMA DEL TITOLO V

Art. 114: Equiparazione dei livelli di governo;

Art. 116: Forme particolari di autonomia;

Art. 117: Riparto funzioni legislative Stato Regioni;

Art. 118: Federalismo amministrativo;

Art. 119: Sistemi di finanziamento;

Art. 120: Poteri speciali stato nazionale.

BACKGROUND

La riforma è compatibile con un modello di **federalismo competitivo**, stile Canada più che USA.

Le regioni si **finanziano con tributi propri** e compartecipazioni; hanno un **patrimonio**, si indebitano e si fanno carico dei propri debiti (**falliscono**, se necessario).

«i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», sono definiti ad un livello sufficientemente **basso** (altrimenti spesa incompatibile con il sistema di finanziamento);

lo stato attribuisce **fondi alle regioni più povere**, senza vincoli, e in più finanzia qualche intervento speciale (co-finanziamento fondi europei?) per qualche territorio in particolare.

Background (5/17)

LA RIFORMA DEL TITOLO V

BACKGROUND

- Questo modello non è mai stato applicato.
- Eccessivamente **dirompente** rispetto agli equilibri politici, le burocrazie centrali e (forse) in contrasto con altri articoli costituzionali.
- La ragione di fondo è il **forte squilibrio territoriale**, che con un modello decentrato avrebbe reso impossibile il finanziamento della spesa regionale in parte del centro e al Sud.
- Un modello alternativo, basato sul **federalismo differenziato** (nonostante l' art.116) non è mai stato considerato seriamente.

Background (6/17)

DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

BACKGROUND

A riprova, nonostante il titolo V, i flussi finanziari tra centro e periferia e tra nord-sud sono rimasti **del tutto inalterati**. La spesa regionale e locale è distribuita in modo **uniforme** sul territorio (eccetto alcuni componenti locali) e non c'è stata nessuna modifica a seguito della riforma.

Per la stessa ragione, e per la sovrapposizione di responsabilità tra governi centrali e locali, governi locali in crisi finanziaria non sono mai stati lasciati «fallire», **nonostante** quanto scritto nella costituzione.

Background (7/17)

DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

BACKGROUND

Piuttosto, si sono «commissariati» in cambio di maggior risorse e qualche (limitata) sanzione su cittadini (aumento imposte e tariffe), politici e amministratori locali.

Con interventi da parte del centro che sono diventati via invasivi con l'aggravarsi della situazione economica.

Background (8/17)

DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

lavoce.info

BACKGROUND

Una presa d'atto realistica della situazione si ha con la **legge delega 42/2009** (..dopo l'esplosione del contenzioso costituzionale, interpretazioni restrittive dell'autonomia da parte della Corte, vari tentativi falliti di interpretazione, inclusa una riforma costituzionale respinta al referendum..)

In teoria, la legge implementa l'art.119, ma in realtà offre una **visione olistica** del titolo V..

Background (9/17)

LA LEGGE DELEGA 42/2009

lavoce.info

BACKGROUND

La legge definisce un **compromesso**. Si stabilisce che «le prestazione essenziali» sub lett m, e le «funzioni fondamentali», sub lett p art.117, sono **ampie** e dunque lo stato si fa carico di garantirne il finanziamento **ovunque** sul territorio.

In cambio, si richiede **maggior efficienza** (da cui tutta la retorica su fabbisogni e costi standard..) e **maggiori sanzioni** per chi sgarra (almeno sulla carta..).

Background (10/17)

LA LEGGE DELEGA 42/2009

BACKGROUND

- A seguito della legge delega e decreti, oltre il 90% della spesa delle regioni («servizi essenziali») e circa l'80% della spesa dei comuni («funzioni fondamentali») è **garantita** dallo stato;

- L'autonomia si esprime **al margine**, solo per le spese non coperte da garanzia statale e grazie all'autonomia tributaria residua..

- Con l'aggravante che a causa del comma 3 l'art.119, (no trasferimenti) l'attuazione diventa complicatissima e poco trasparente (vedi Bilardo, 2016)..

Background (11/17)

LA LEGGE DELEGA 42/2009

BACKGROUND

- Ma anche questo compromesso **salta in aria** con la crisi economica, in particolare con la crisi dell'euro (2011-2014)

- I vincoli diventano più restrittivi, le risorse vengono tagliate, i trasferimenti diventano **orizzontali** (i comuni si finanziano da se la perequazione), i tributi propri vengono prima aumentati (per ridurre il carico sullo stato e per trasferire risorse al centro) e poi del tutto annullati..

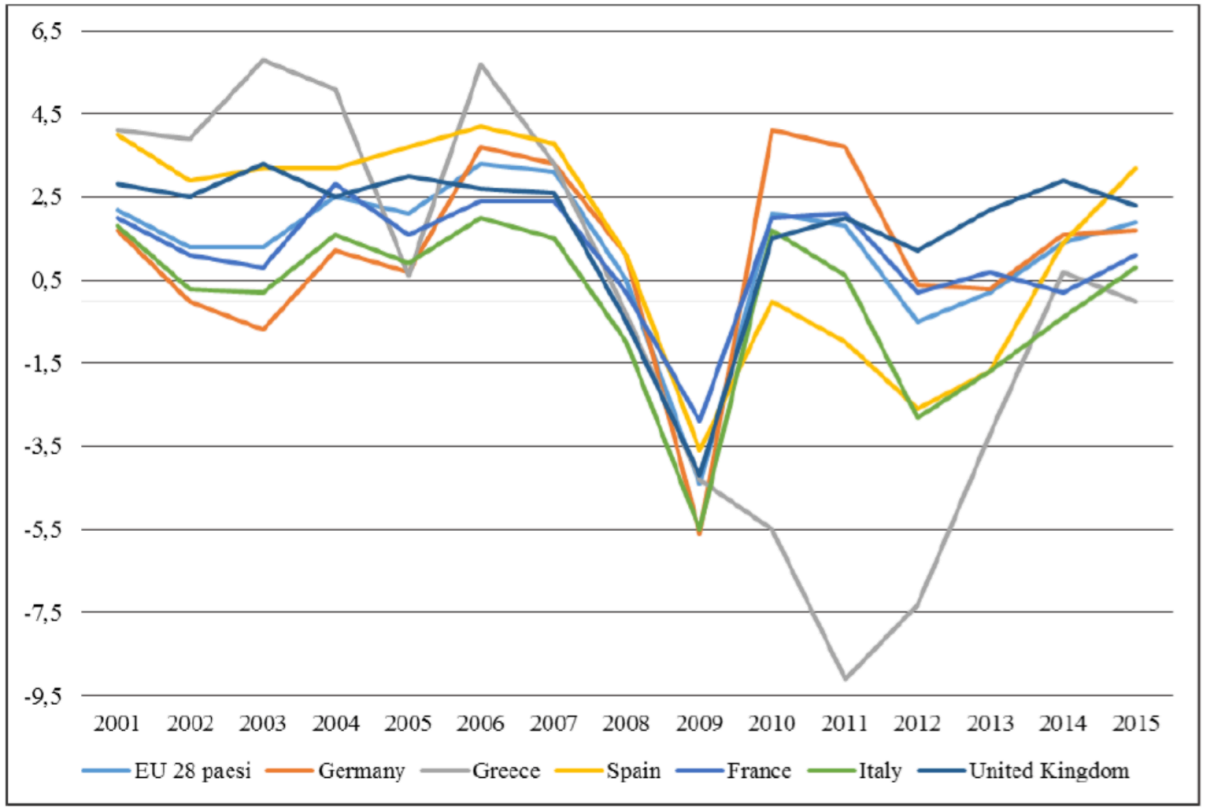
- L'autonomia di fatto scompare, **nonostante** la costituzione (e la Corte, usando il principio del coordinamento, approva..)

Background (12/17)

LA CRISI

BACKGROUND

Andamento del Pil reale per i principali Paesi europei



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Background (13/17)

LA CRISI

lavoce.info

BACKGROUND

- E l'accentramento non è solo un fenomeno italiano..

Ahmad, Bordignon e Brosio «Multi-level finance and the Euro crisis», Edgar Ellen, 2015.

- Ovunque, nei paesi del sud Europa, le risorse vengono tagliate, livelli, numero e funzioni dei governi locali riviste, costituzioni modificate..

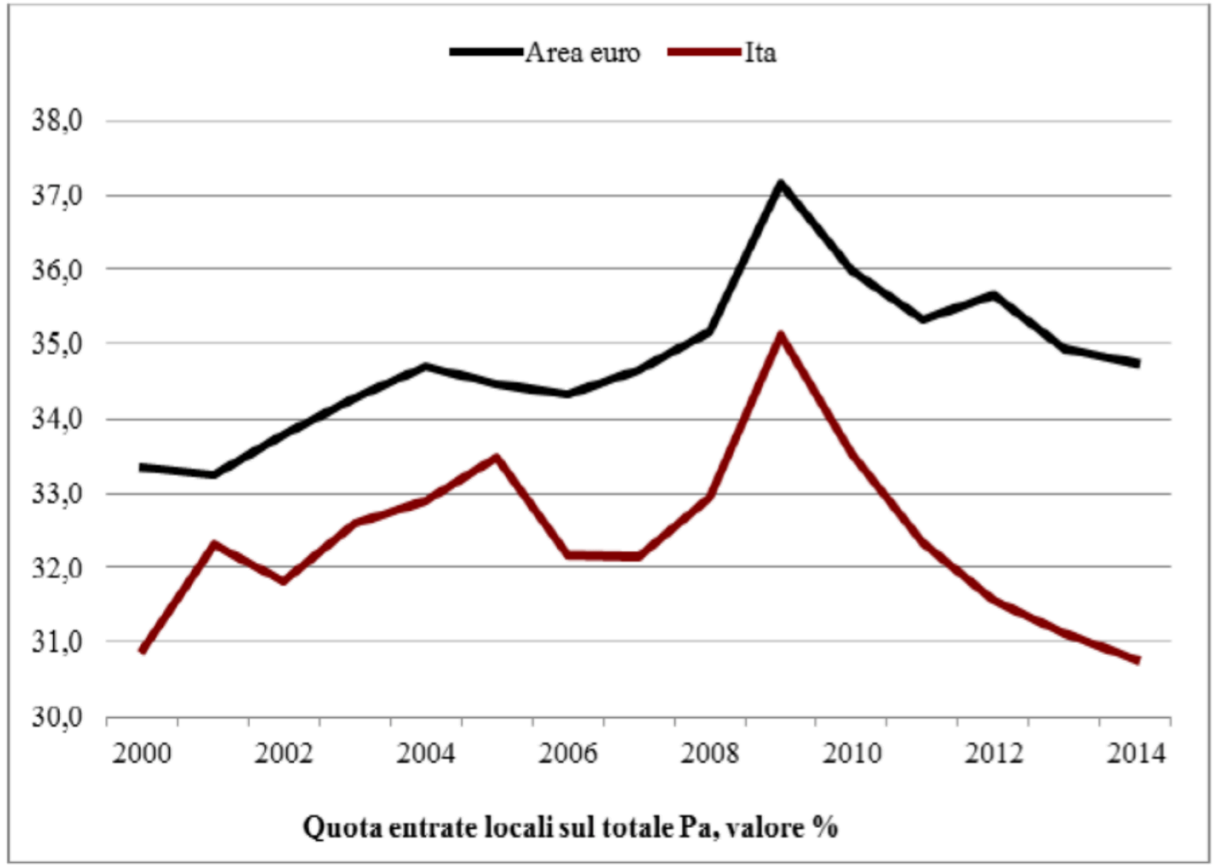
E perfino nel nord Europa, il fiscal compact europeo è figlio del *debt brake* con cui il Bund tedesco cerca di controllare la spesa dei Lander

Background (14/17)

LA CRISI

BACKGROUND

Dinamica del decentramento in Italia e in Europa



Background (15/17)

LA CRISI

lavoce.info

BACKGROUND

- Le politiche di consolidamento fiscale hanno effetti sia sulla spesa statale che su quella locale..

- La pressione tributaria cresce di 2 punti, la spesa nominale corrente (eccetto pensioni) viene bloccata, quella in conto capitale ridotta della metà.

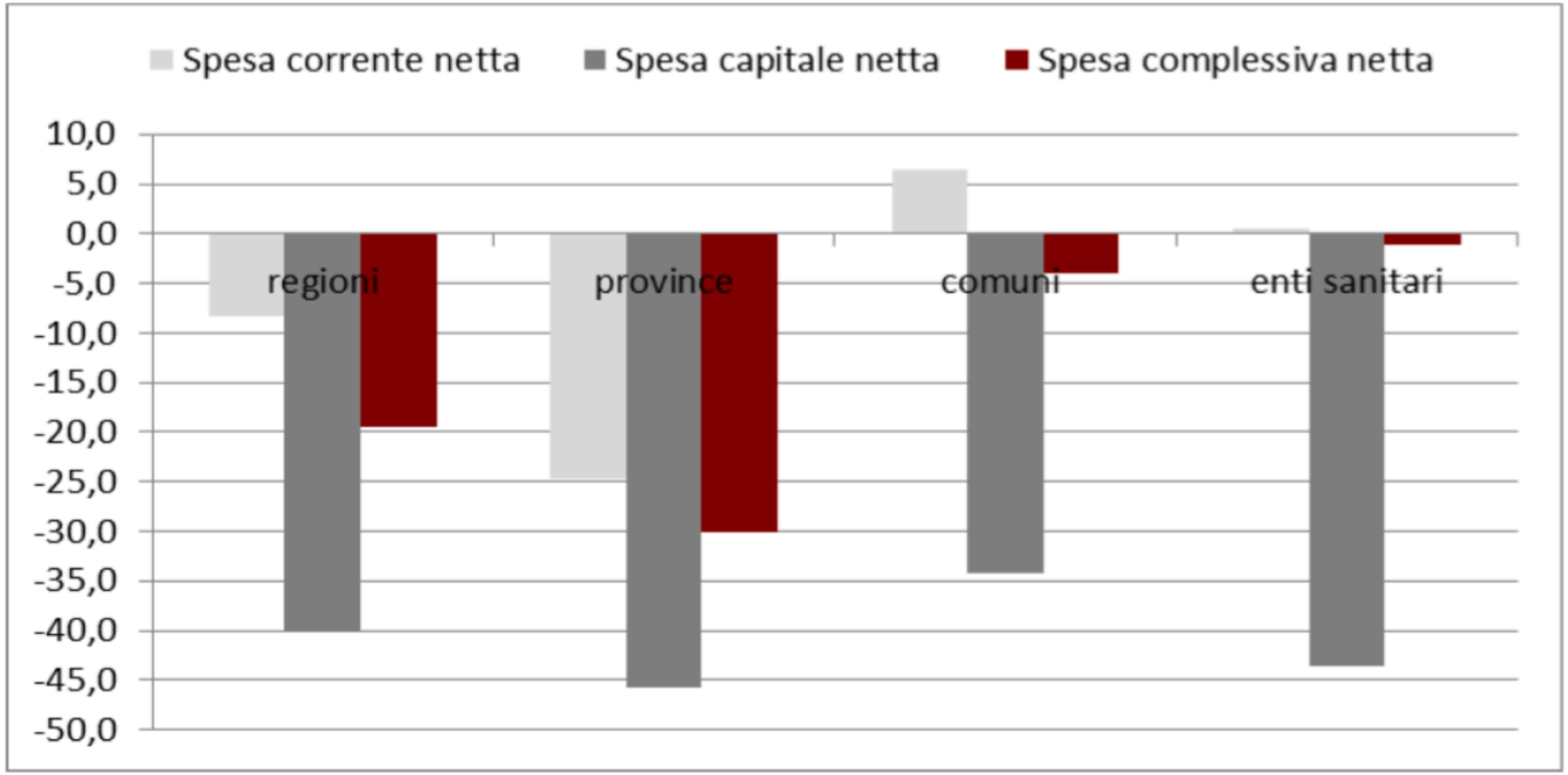
- **Eccetto che per la sanità**, tutte le altre spese regionali vengono drasticamente ridotte..

- oltre l'80% della spesa regionale **diversa** da sanità è ora **concentrata** su trasporti, istruzione, assistenza (gli altri servizi essenziali ex 42/2009) e amministrazione generale..

LA CRISI E LA SPESA PUBBLICA

BACKGROUND

La spesa delle Regioni, Province, Comuni ed Enti sanitari
Variazioni nominali 2009-2014



Background
(17/17)

CHE È SUCCESSO ALLA FINANZA LOCALE?

lavoce.info

A B C D E F G H I J
K L M N O P Q R
S T U V W X Z

La nuova Costituzione

- Nuove competenze e interesse nazionale
- La riforme che ci sono (art.116, province) e quelle che mancano (art.119, RSS)
- Senato: composizione e funzioni

LA NUOVA COSTITUZIONE

E' rispetto a questo scenario, già di forte accentramento, che la nuova costituzione va valutata..

Che fa la nuova costituzione?

Primo, **elimina la categoria delle materie concorrenti**..

E le riporta o a esclusive stato o a esclusive regioni..

La nuova Costituzione (1/35)

FUNZIONI

LA NUOVA COSTITUZIONE

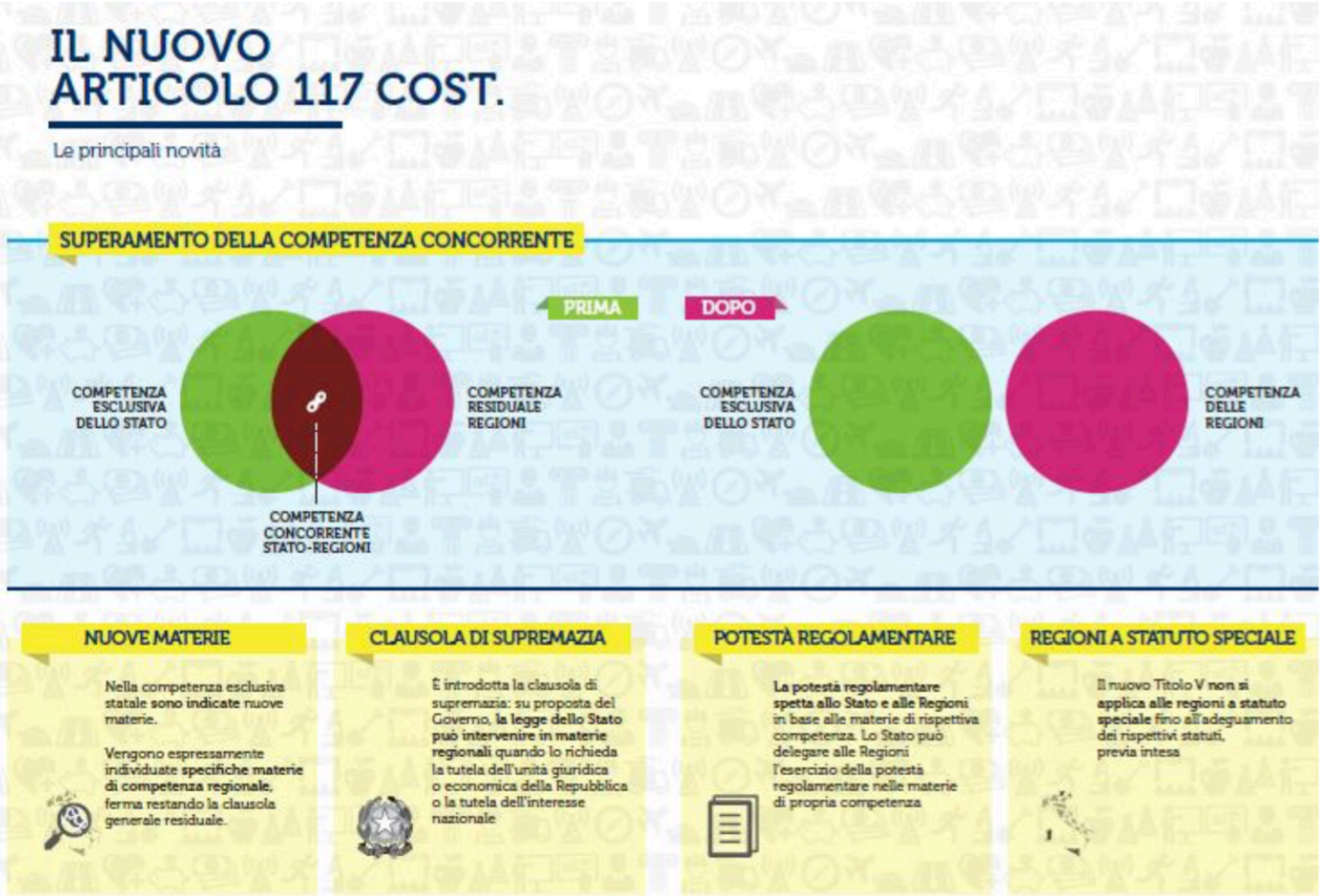
Art.117: «Sono materie di **legislazione concorrente** quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente **spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.**»

La nuova Costituzione (2/35)

LE FUNZIONI CONCORRENTI

LA NUOVA COSTITUZIONE

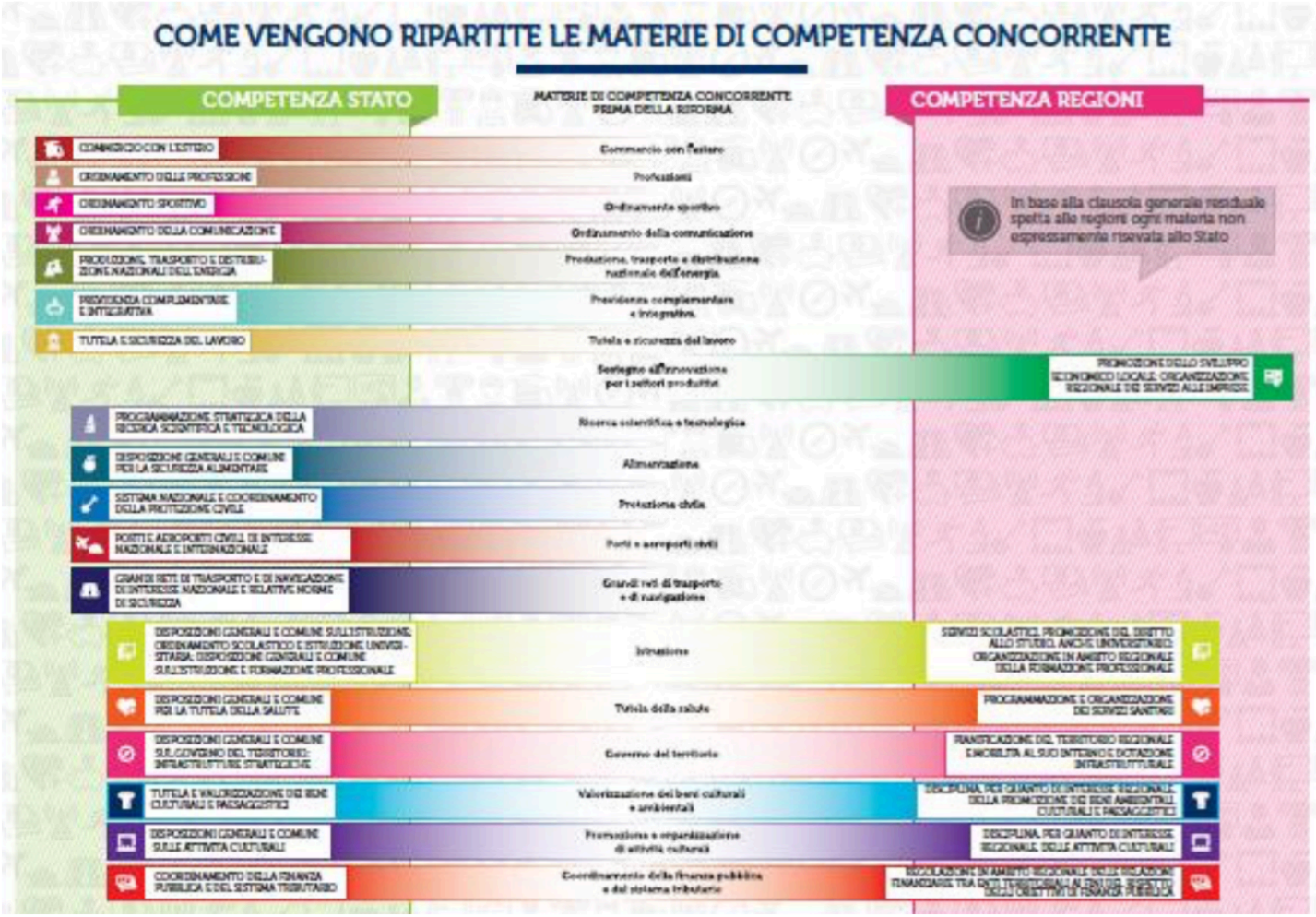


La nuova Costituzione (3/35)

IL NUOVO TITOLO V

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE



La nuova Costituzione (4/35)

IL NUOVO TITOLO V

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

Per esempio, per la sanità, la nuova lettera m) dell'art. 117 diventa (funzioni esclusive stato):
(...)
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; **disposizioni generali e comuni per la tutela della salute;** per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (...)".

Mentre tra le esclusive regioni c'è ora **"la potestà legislativa in materia di (...) programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali".**

La nuova Costituzione (5/35)

FUNZIONI

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

«pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, ***sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica***, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.»

La nuova Costituzione (6/35)

FUNZIONI ESCLUSIVE REGIONI

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Cioè: trasporti locali, sviluppo locale, organizzazione servizi socio-sanitari, formazione professionale, ambiente e turismo.
- Che è **esattamente** quello che fanno ora le regioni..
- Più la regolazione delle relazioni finanziari tra enti sub-regionali .. (Su cui torno)..
- Molte delle **funzioni concorrenti** in realtà non sono state sfruttate dalle regioni e quelle che lo sono state (reti energetiche, commercio internazionale..), forse non avrebbero dovuto esserlo..

La nuova Costituzione (7/35)

FUNZIONI ESCLUSIVE REGIONI

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

- La ragione per l'abolizione delle funzioni concorrenti è per semplificare il processo e **ridurre il contenzioso costituzionale** (anche se questo NON si è storicamente concentrato **solo** su queste materie..)

- Ma davvero scompaiono? Tra le materie assegnate allo stato nel nuovo 117, **molte sono** «disposizioni generali e comuni o di principio» (su istruzione e formazione professionale, su forme associative dei comuni, sulle attività culturali etc.)

- Ed è giusto che sia così, **assurdo** immaginare una completa separazione tra l'attività legislativa dei due livelli di governo.

MA SCOMPAIONO DAVVERO LE FUNZIONI CONCORRENTI?

LA NUOVA COSTITUZIONE

La **seconda innovazione** della nuova costituzione è introdurre il principio dell'**interesse nazionale**..

«Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riser- vate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela **dell'interesse nazionale**».

INTERESSE NAZIONALE

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Cambierà qualcosa rispetto al presente?

  Non ovvio. La corte ha già **implicitamente** usato questo principio in passato.

- Può essere tuttavia che su alcuni aspetti (ambiente, urbanistica, etc.) eviti gli eccessi di **sovrapposizione** di legislazioni diverse e contraddittorie sulle stesse materie.

  In un sistema barocco come il nostro, questa sovrapposizione è probabilmente la ragione principale di **insoddisfazione** verso il decentramento stile nuovo Titolo V.

INTERESSE NAZIONALE

LA NUOVA COSTITUZIONE

L' interesse nazionale **ridurrà** il contenzioso? Forse. Anche se una nuova costituzione richiede anche di rivedere il percorso interpretativo del passato e apre nuove opportunità di conflitto.

Ma caso mai la fonte di riduzione del contenzioso, che potrebbe anche influenzare la corte, è il fatto che le regioni tramite il Senato sono ora coinvolte **ex ante** nel processo legislativo (con **procedura rafforzata** sull' applicazione dell'interesse nazionale).

INTERESSE NAZIONALE

LA NUOVA COSTITUZIONE

La **terza innovazione** della nuova costituzione è l'art.116, sulle forme ulteriori di autonomia..

Le funzioni da attribuire sono più o meno le stesse (istruzione, giudici di pace, ambiente e territorio) + alcune che ora diventano esc. Stato (commercio estero, regole generali statali su funzioni esclusive regionali).

Si aggiunge che la regione deve essere in equilibrio finanziario, che è **positivo**.. (ma quando, **sempre o solo** al momento della devoluzione delle funzione?)

E le condizioni diventano **meno restrittive**; c'è sempre bisogno dell'approvazione di entrambe le camere, ma a maggioranza **semplice**, non assoluta.

ART. 116

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Quello che la nuova costituzione **non fa (e dovrebbe fare)** è rivedere l'art.119 (eccetto per un riferimento ai costi standard per "il finanziamento integrale delle funzioni attribuite").
- Male, perché il riferimento al «fondo perequativo senza vincoli di destinazione» e il fatto che i trasferimenti non siano mai menzionati come possibili forme di finanziamento, **mal si accompagnano al sistema post l.42/2009, ora anche scritto in costituzione, basato sui costi/fabbisogni** per (ormai ben oltre) il 90% della spesa regionale.
- Ciò ha già creato problemi, introducendo complessità e mancanza di chiarezza, e li creerà in futuro.

La nuova Costituzione (13/35)

LA NON RIFORMA DELL'ART. 119

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Quello che anche la costituzione **non fa**, è introdurre una **chiara gerarchia** tra i livelli di governo.

  Il fatto che la regione e gli enti sub-regionali si possono indebitare «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio» richiede che **la regione abbia gli strumenti** per imporre questo equilibrio (di fatto, la finanza locale, i trasferimenti agli enti sub-regionali, comuni e città metropolitane), non bastano le «apposite intese con gli enti locali» del nuovo art.117.

- Ma ciò non è previsto né nell'art.117 né nell'art.116.

  Anzi, nella costituzione, si **equiparano di fatto** i diversi livelli di governo (i sindaci anche diventano senatori e le indennità dei consiglieri sono ora pari a quelle dei sindaci).

IL RAPPORTO TRA GOVERNI SUB-REGIONALI

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Questo è un problema, perché la ripresa del paese è anche collegata **alla ripresa dell'attività di investimento** degli enti locali.

- Resa ancora più difficile (nonostante la riforma del patto di stabilità) dal blocco dell'autonomia tributaria.

- La presente formulazione della costituzione non aiuta e rischia di rendere non operativa la possibilità offerta dai **«patti orizzontali»** da enti sub-regionali sull'attività di indebitamento (che infatti sono già stati introdotti dalla legislazione ordinaria e **non funzionano**).

IL RAPPORTO TRA GOVERNI SUB-REGIONALI

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Altre due cose che la nuova costituzione **non fa** (e avrebbe dovuto fare) sono:

  1. Approfittare dell'occasione per **rivedere il numero delle regioni**, accorpando quelle più piccole, per sfruttare i rendimenti di scala;

  2. Affrontare il problema delle **autonomie speciali**, che invece vengono tenute del tutto fuori dal nuovo processo costituzionale (fino a revisione statuti, cioè il rischio è mai). Non si capisce perché se c'è una questione di **interesse nazionale**, questo non dovrebbe anche far riferimento alle RSS.

NUMERO DELLE REGIONI E SPECIALITA'

LA NUOVA COSTITUZIONE

Una cosa che invece fa la nuova costituzione è eliminare **definitivamente le province**.

Di per sé, una cosa **positiva**, perché il numero di livelli di governo in Italia era eccessivo e fonte di sprechi.

La speranza è che con l'eliminazione definitiva si possa ora **affrontare seriamente** il problema del finanziamento e dell'attribuzione delle ex funzioni provinciali e del finanziamento delle nuove città metropolitane.

Per il momento, il governo le ha introdotte (le città metropolitane) o lasciate lì (gli enti di area vasta, ex province), ma senza né i soldi per funzionare né una decisione su a chi attribuirne le funzioni.

ELIMINAZIONE DEFINITIVA DELLE PROVINCE

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Ma la vera novità della nuova costituzione è il **Senato** e il **superamento** (parziale) del bicameralismo perfetto.
  - Lijphart (1984): i sistemi bicamerali si definiscono in base a:
    - **Congruenza**: la similarità della composizione politica della seconda con la prima camera;
    - **Simmetria:** la similarità dei poteri delle due camere sulla produzione legislativa.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Il sistema è chiaramente **asimmetrico.**
- Il Senato non vota la fiducia né il bilancio.
- I **poteri di agenzia** sono nelle mani della camera sulla legislazione ordinaria (iniziativa legislativa);
- il Senato può chiedere (se lo richiede 1/3 dei suoi componenti) di esaminare ogni legge, ma la camera **può non tener conto** degli emendamenti del senato. Il Senato può comunque rallentare ogni legislazione (per almeno 1 mese).

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

Tuttavia, il sistema è **perfettamente bicamerale,** oltre che sulle **funzioni di garanzia** (leggi costituzionali, elezione presidente repubblica e giudici corte costituzionale, trattati internazionali..), su molte delle materie che passano dalla **legislazione concorrente a quella esclusiva** dello stato (i poteri sostitutivi dello stato, l'attribuzione di nuove forme di autonomia, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, le fusioni tra regioni etc.).

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

Su un sotto-insieme di materie (comma 4 art.117, l'interesse nazionale), la Camera è ancora il **decisore finale**, ma può respingere una proposta del Senato, approvata a maggioranza assoluta, solo a **maggioranza assoluta** dei membri.

Il Senato gode anche di iniziativa legislativa (sia pure solo se lo richiede la **maggioranza assoluta** dei propri membri).

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- L' impressione è dunque che il Senato non sia affatto privo di poteri.
- Può creare **problemi seri** alla camera, soprattutto su leggi su cui c'è un interesse **urgente** da parte del governo o su cui ha un ruolo paritario.
- Il Senato è anche più **paziente** della Camera (non scade con la legislatura) e non ha obblighi da rispettare in tempi definiti.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

Ciò suggerisce ampie **possibilità di «scambi» (log rolling)** anche su materie su cui il Senato formalmente non ha poteri, inclusi i rapporti finanziari tra i governi locali.

Naturalmente, visti i vari vincoli di maggioranza richiesti, assoluta o semplice, questo è possibile solo se il Senato è in grado di esprimere posizioni sufficientemente **unitarie**.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Avrebbe dovuto essere reso ancora più forte?

  Forse, ma sarebbe stato **rischioso**, perché il nuovo Senato non vota la fiducia e dunque non è soggetto alla disciplina di partito. Un Senato più forte che rappresenta solo i territori, avrebbe un incentivo a far lievitare la spesa. Per un paese nelle condizioni del nostro è un rischio da non correre (Bordignon & Brosio, 2004).

- Questi problemi hanno condotto alla revisione delle materie nel caso tedesco. La Germania ha sfondato il patto di Maastricht per la difficoltà di imporre vincoli ai propri Lander.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

E la **congruenza**?

Tsebelis & Money (1997): il ruolo delle seconde camere è di **semplificare** il dibattito politico, concentrandolo sulle dimensioni su cui le due camere differiscono di più (sono **meno congruenti**).

Se il Senato rappresenta i territori, sul conflitto **verticale** tra stato e autonomie territoriali e **orizzontale** tra governi dello stesso livello.

Chi o cosa rappresenta il nuovo Senato?

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Nella nuova costituzione, i senatori, 95 (+5 di scelta presidenziale) non sono eletti direttamente dai cittadini ma dai **consigli,** 74 tra i consiglieri (sebbene «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri») e 21 tra i sindaci, uno per regione.

- Sistema misto (Spagna) e rappresenta i consigli e non gli esecutivi (Austria, Sud Africa).

- Come sono ripartiti i senatori tra regioni?

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Non rispetta il **principio territoriale** (uno stato, un voto) neppure nella forma debole del Bundesrat (3-6 seggi, a seconda della popolazione dei Laender) o del Consiglio europeo.
- La composizione è sostanzialmente basata sulla popolazione (**principio democratico**), seppure meno della Camera, per la necessità di garantire rappresentanza alle regioni più piccole.
- D'altra parte, non avendo accorpate le regioni più piccole, difficile soluzioni alternative..

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

	popolazione 2011	*seggi da assegnare (consiglieri regionali+sindaci)*	*rapporto tra popolazione e numero seggi*
Piemonte	4.363.916	**6+1**	623.417
Valle d'Aosta	126.806	**1+1**	63.403
Liguria	1.570.694	**1+1**	785.347
Lombardia	9.704.151	**13+1**	693.154
Provincia Autonoma Bolzano	504.643	**1+1**	252.322
Provincia Autonoma Trento	524.832	**1+1**	262.416
Veneto	4.857.210	**6+1**	693.887
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	**1+1**	609.493
Emilia-Romagna	4.342.135	**5+1**	723.689
Toscana	3.672.202	**4+1**	734.440

La nuova Costituzione (28/35)

LA COMPOSIZIONE DEL SENATO

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

	popolazione 2011	*seggi da assegnare (consiglieri regionali+sindaci)*	*rapporto tra popolazione e numero seggi*
Umbria	884.268	**1+1**	442.134
Marche	1.541.319	**1+1**	770.660
Lazio	5.502.886	**7+1**	687.861
Abruzzo	1.307.309	**1+1**	653.655
Molise	313.660	**1+1**	156.830
Campania	5.766.810	**8+1**	640.757
Puglia	4.052.566	**5+1**	675.428
Basilicata	578.036	**1+1**	289.018
Calabria	1.959.050	**2+1**	653.017
Sicilia	5.002.904	**6+1**	714.701
Sardegna	1.639.362	**2+1**	546.454
	59.433.744	**74+21**	625.618

La nuova Costituzione (29/35)

LA COMPOSIZIONE DEL SENATO

lavoce.info

LA NUOVA COSTITUZIONE

I senatori consiglieri di una regione non votano con voto conforme, a differenza del Bundesrat.

Che vuol dire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri»?

Sulla base della **distribuzione** dei **seggi** in consiglio o dei **voti**?

Le regioni hanno sistemi elettorali **diversi** e comunque con una distorsione **maggioritaria** dai voti ai seggi. Gran pasticcio.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

Avrebbero dovuto rappresentare solo gli **esecutivi** (con voto conforme) e non i **consigli**? Probabilmente sì, ma nel contesto italiano avrebbe significato attribuire quasi tutti i senatori solo a una **parte politica**. Compromesso ragionevole.

Avrebbero i senatori dovuto essere **solo** consiglieri regionali? Si, se la costituzione introducesse una gerarchia tra regioni e governi sub-regionali (come è appunto il caso dei Laender). Così non è.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Quale che sia la scelta, dovendo rappresentare i consigli, è probabile che il Senato abbia una maggioranza politica **non conforme** con la Camera.

- In più, probabilmente, 21 consiglieri saranno i presidenti delle regioni, e 21 sono sindaci. Questi parteciperanno al voto nei momenti rilevanti, ma non continuamente ai lavori parlamentari.

- Significa che il nuovo Senato sarà composto realmente da 53 senatori «attivi» (26 Nord, 9 Centro, 18 Sud), in rappresentanza di 10 regioni, con una composizione **molto egualitaria** tra le diverse forze politiche.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- La conclusione è che improbabile che il nuovo Senato si divida solo su **linee politiche**, perché questo lo condannerebbe all'impotenza.

- E' più probabile che esprima le **esigenze** dei diversi territori, dove accordi tra le diverse forze politiche sono più facili.

- Ma dipenderà anche dai processi di selezione e di incentivazione dei senatori.

IL SENATO

LA NUOVA COSTITUZIONE

- Infine il Senato ha anche **nuove funzioni**.

- «Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.».

- Questo è importante, perché potrebbe essere la volta che lo stato italiano si preoccupa anche di **come i soldi vengono spesi sul territorio** e non solo di quanti sono e di come sono distribuiti.

IL SENATO

A B C D E F G H I J
K L M N O P Q R
S T U V W X Z

Appendice

LA RIFORMA DEL TITOLO V

Art. 114: Equiparazione dei livelli di governo;

Art. 116: Forme particolari di autonomia;

Art. 117: Riparto funzioni legislative Stato Regioni;

Art. 118: Federalismo amministrativo;

Art. 119: Sistemi di finanziamento;

Art. 120: Poteri speciali stato nazionale.

Appendice (1/26)

LA RIFORMA DEL TITOLO V

- Definizione *funzioni esclusive* stato, *concorrenti* stato regioni, il resto *esclusive regioni*. Tra esclusive stato:
  - m) determinazione dei **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti **i diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale
  - p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane

Appendice (2/26)

ART. 117

lavoce.info

LA RIFORMA DEL TITOLO V

Art. 117: «Sono materie di **legislazione concorrente** quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.
Nelle materie di legislazione concorrente **spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.**»

Appendice (3/26)

ART. 117

lavoce.info

LA RIFORMA DEL TITOLO V

- I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa (.....)

- I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. **Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri,** in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. **Dispongono di compartecipazioni** al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

- La legge dello Stato **istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione**, per i territori con **minore capacità fiscale** per abitante.

Appendice (4/26)

ART. 119

lavoce.info

LA RIFORMA DEL TITOLO V

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di **finanziare integralmente** le funzioni pubbliche loro attribuite (***).

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato **destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali** in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Appendice (5/26)

ART. 119

lavoce.info

LA RIFORMA DEL TITOLO V

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un **proprio patrimonio**, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono **ricorrere all'indebitamento** solo per finanziare spese di investimento, (con la contestuale definizione di piani di ammortamento e *a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*). È esclusa **ogni garanzia dello Stato** sui prestiti dagli stessi contratti

Appendice (6/26)

ART. 119

lavoce.info

GLI SQUILIBRI TERRITORIALI

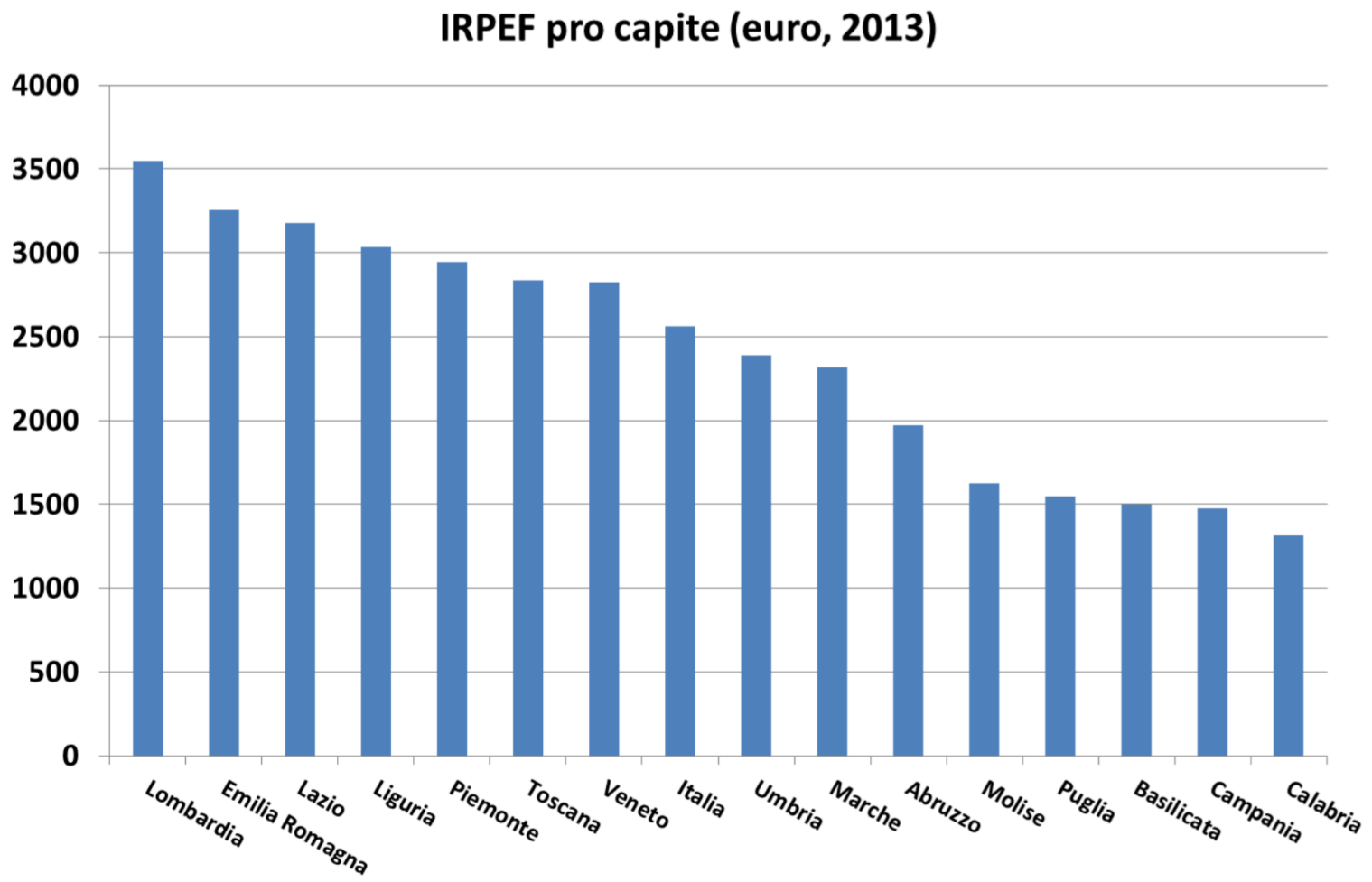
Regioni a S.O.	PIL (euro pro capite)	Incidenza di povertà relativa (%)
Piemonte	27941.5	5.7
Lombardia	33065.8	6.4
Veneto	29531.3	6.6
Liguria	27308.2	6.6
Emilia Romagna	31538.4	4.5
Toscana	28100.1	4.8
Umbria	23315.8	10.9
Marche	25601.4	8.4
Lazio	29194.5	8.5
Abruzzo	22322.4	15.5
Molise	20034.2	19.6
Campania	16368.6	23.1
Puglia	17208.0	23.9
Basilicata	17963.9	22.9
Calabria	16575.4	32.4
Italia	25728.6	12.6

Appendice (7/26)

I DIFFERENZIALI TERRITORIALI (ISTAT 2013)

lavoce.info

GLI SQUILIBRI TERRITORIALI

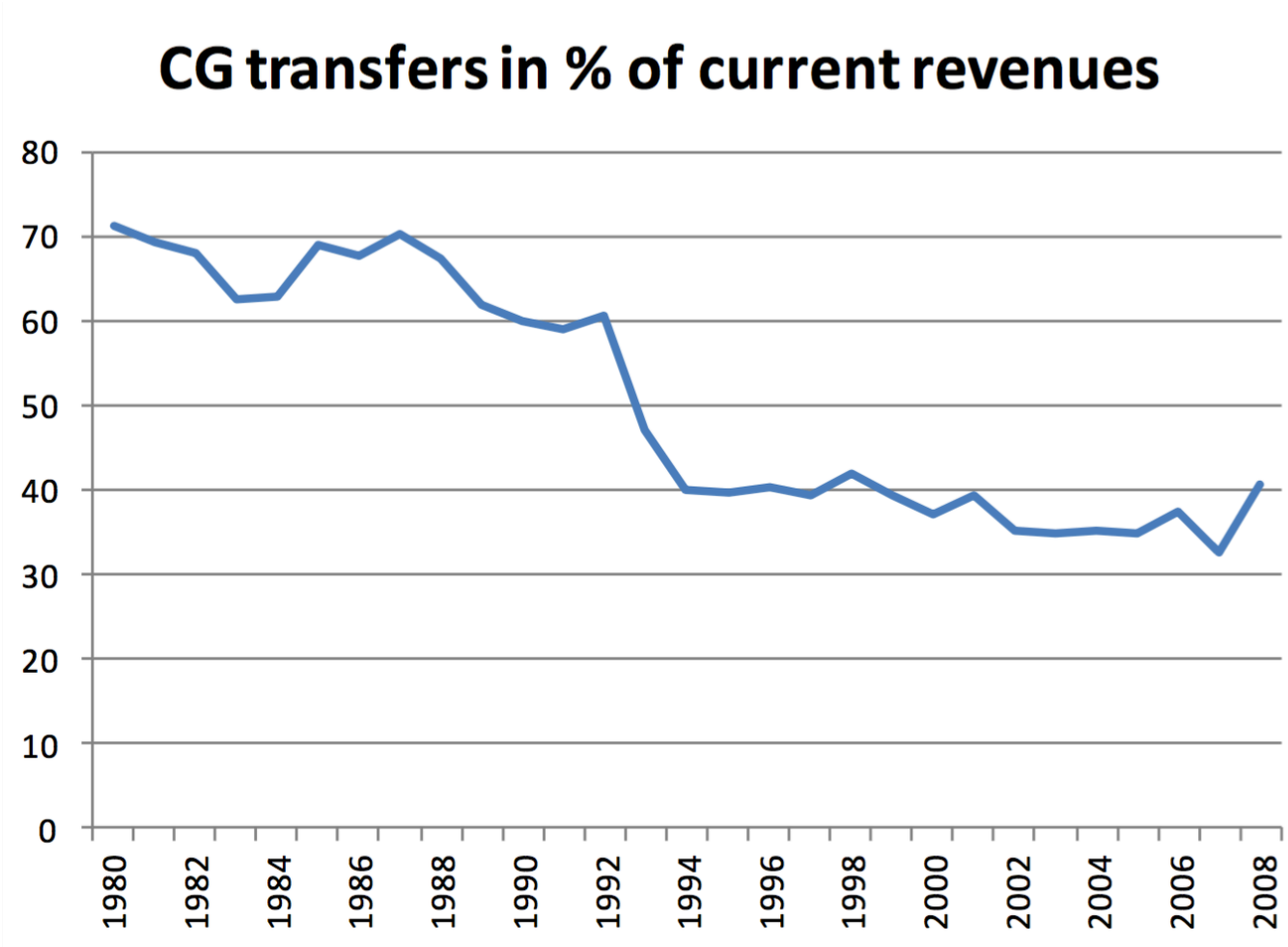


Appendice (8/26)

E GLI EFFETTI SULLE ENTRATE LOCALI

lavoce.info

INTRODUZIONE DELL'ICI E AUTONOMIA TRIBUTARIA

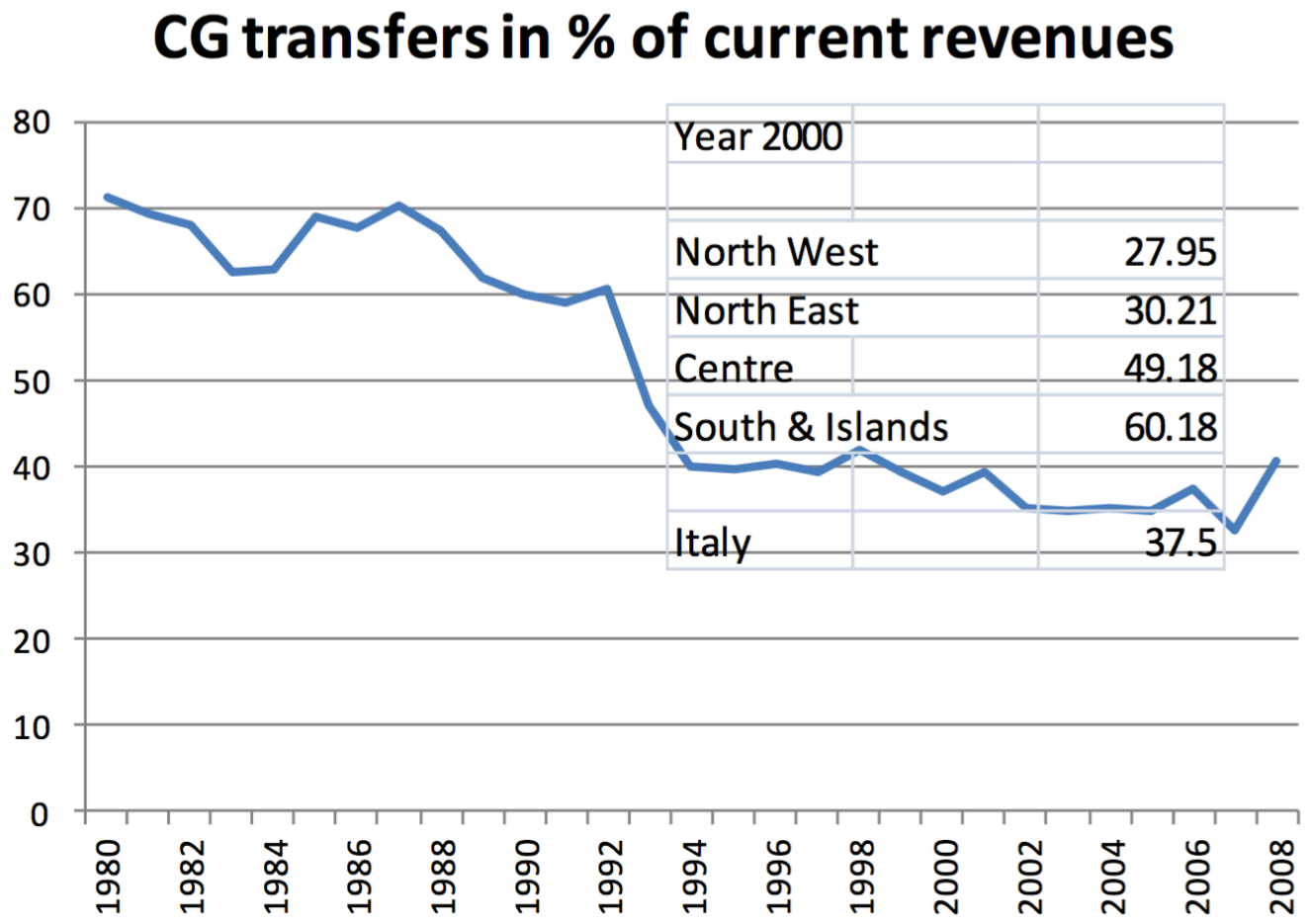


Appendice (9/26)

QUOTA TRASFERIMENTI SUL TOTALE

lavoce.info

INTRODUZIONE DELL'ICI E AUTONOMIA TRIBUTARIA



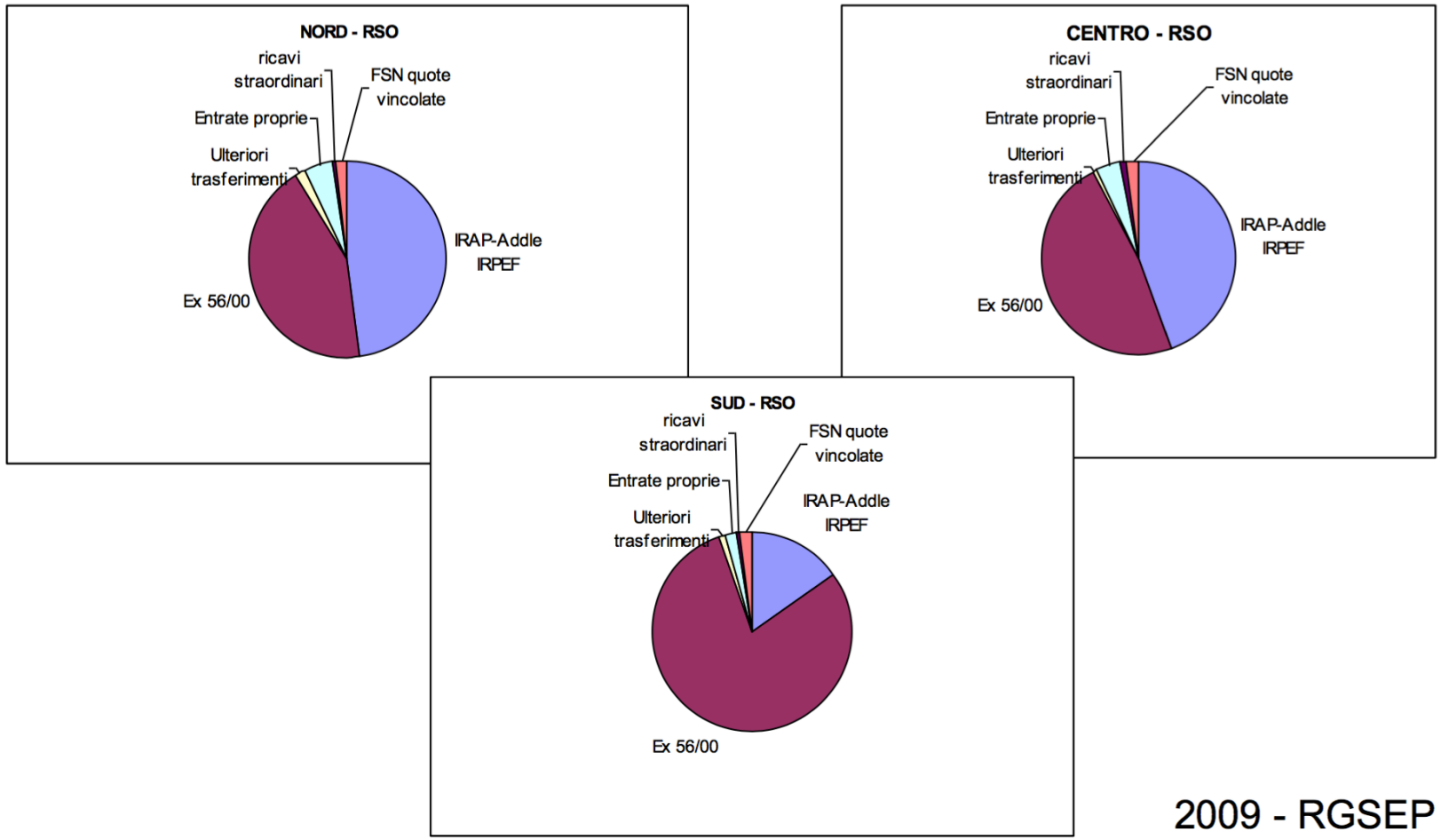
Per area territoriale

Appendice (10/26)

QUOTA TRASFERIMENTI SUL TOTALE

lavoce.info

IL FINANZIAMENTO DELLA SANITA'



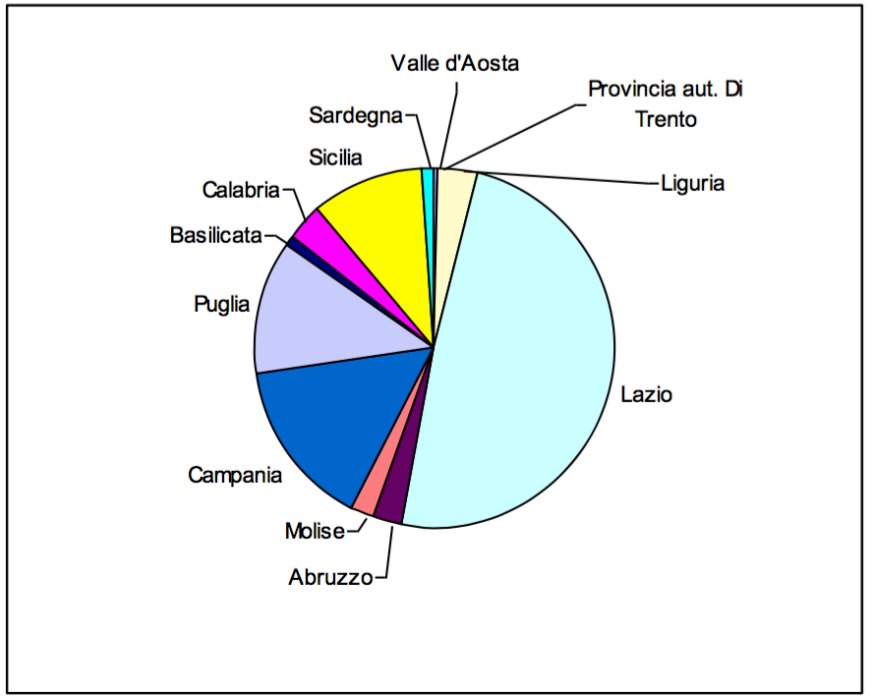
2009 - RGSEP

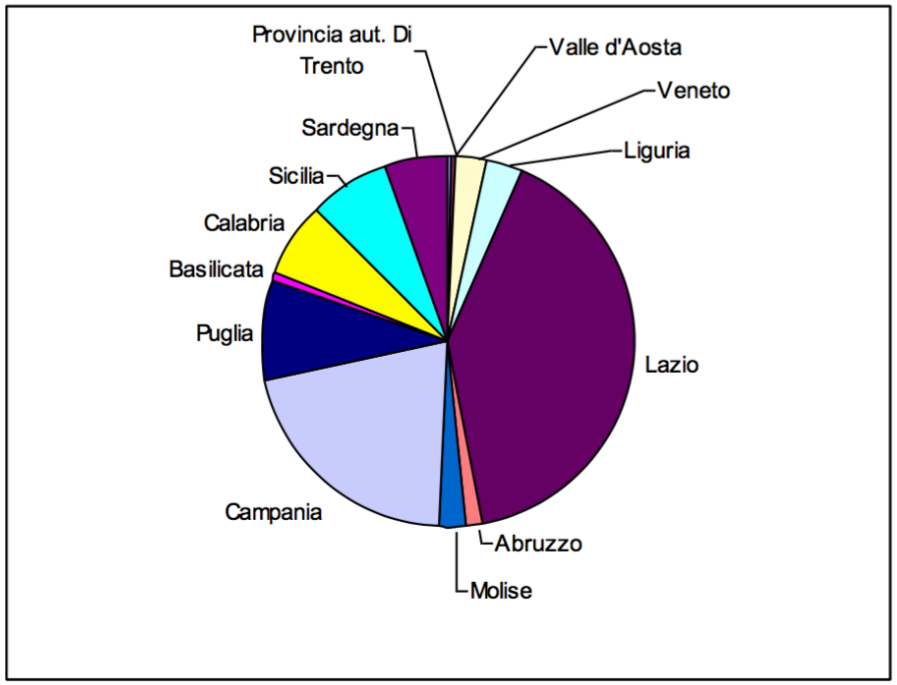
Appendice (11/26)

lavoce.info

E I DISAVANZI SONO CONCENTRATI

La "polarizzazione" dei disavanzi





Fonte: rielaborazione su dati RGSEP - Caruso e Dirindin (2010)

Appendice (12/26)

LE DIFFERENZE REGIONALI

lavoce.info

LA DISTRIBUZIONE DELLA SPESA È RIMASTA UNIFORME

- Eccetto che per la parte della spesa NON garantita dallo stato (essenzialmente la spesa comunale)..

- E naturalmente parità di spesa NON significa parità di servizi..

Appendice (13/26)

DISTRIBUZIONE PROCAPITE PER REGIONI DELLA SPESA PUBBLICA

Regions	National public goods	Health and education	Social protection	Other functions*	Total expenditure
Puglia	1160	2199	3474	1201	8033
Campania	1160	2447	3062	1415	8084
Calabria	1160	2298	3386	1503	8347
Basilicata	1160	2342	3436	1551	8489
Sicilia	1160	2434	3354	1694	8641
Veneto	1160	2256	4209	1167	8791
Abruzzo	1160	2511	4100	1375	9146
Molise	1160	2683	3729	1664	9235
Lombardia	1160	2229	4819	1236	9444
ITALIA	**1160**	**2400**	**4432**	**1496**	**9488**
Marche	1160	2316	4595	1432	9502
Sardegna	1160	2399	3944	2123	9626
Piemonte	1160	2303	5239	1524	10226
Emilia Romagna	1160	2407	5307	1382	10256
Toscana	1160	2447	5143	1526	10276
Umbria	1160	2488	5164	1791	10602
Lazio	1160	2797	5113	1727	10796
Friuli Venezia Giulia	1160	2457	5518	1930	11065
Liguria	1160	2490	6239	1703	11592
Trentino Alto Adige	1160	2991	4775	2877	11803
Valle d'Aosta	1160	2888	5449	4587	14083
Mean	1160	2362	4331	1722	9502
Standard deviation	0	216	904	754	1495
Coefficient of variation	0	0,09	0,21	0,44	0,16

* It include local pure public goods, economic affairs, environmental protection, housing and community amenities, recreation, culture and religion

Appendice (14/26)

BORDIGNON ET ALS, 2010

lavoce.info

REGIONAL DIVIDE: GIUSTIZIA

La durata dei procedimenti nel confronto internazionale

Paese	Durata (1)
Francia	250
Germania	157
Italia	480
Spagna	244
Italia (2)	474
Nord Ovest	*306*
Nord Est	*361*
Centro	*433*
Sud e Isole	*590*

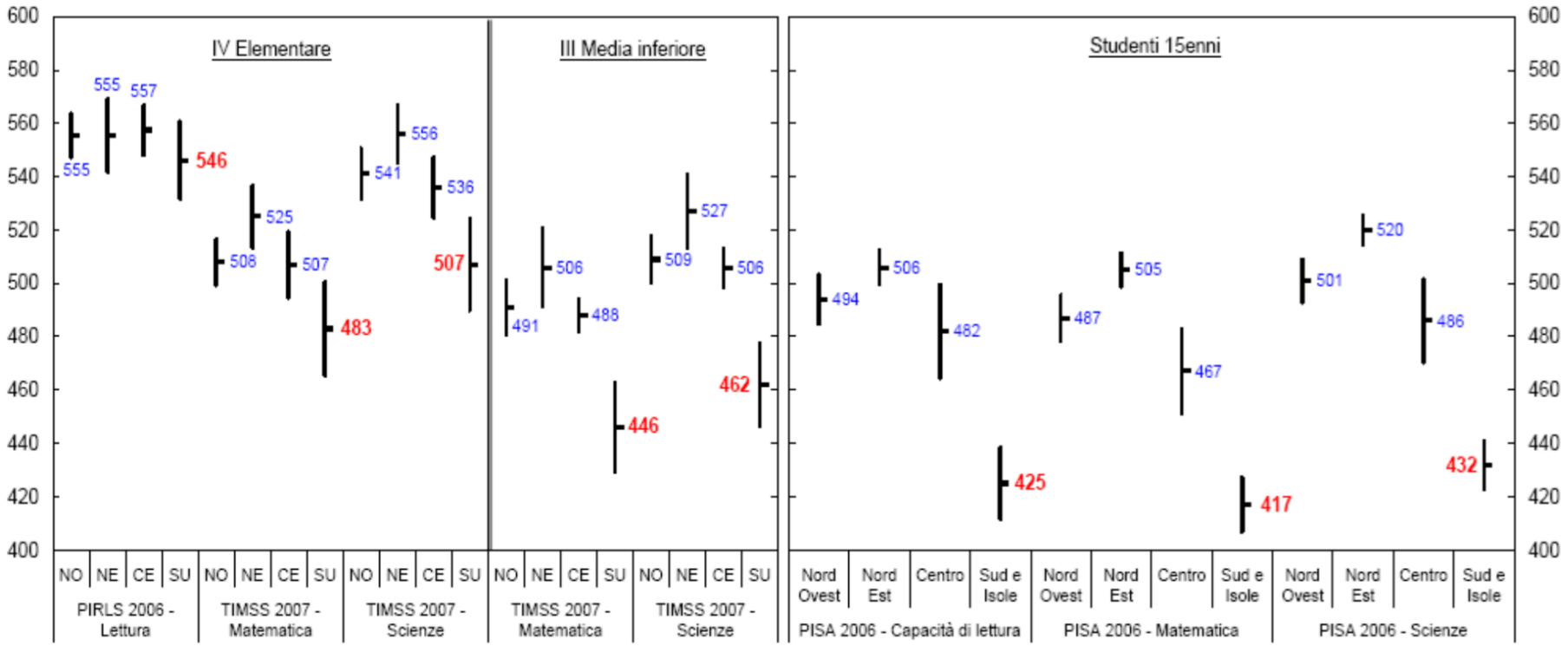
Fonte: Banca d'Italia (2011); durata media in giorni

Appendice (15/26)

REGIONAL DIVIDE: ISTRUZIONE

I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali (1)

(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)

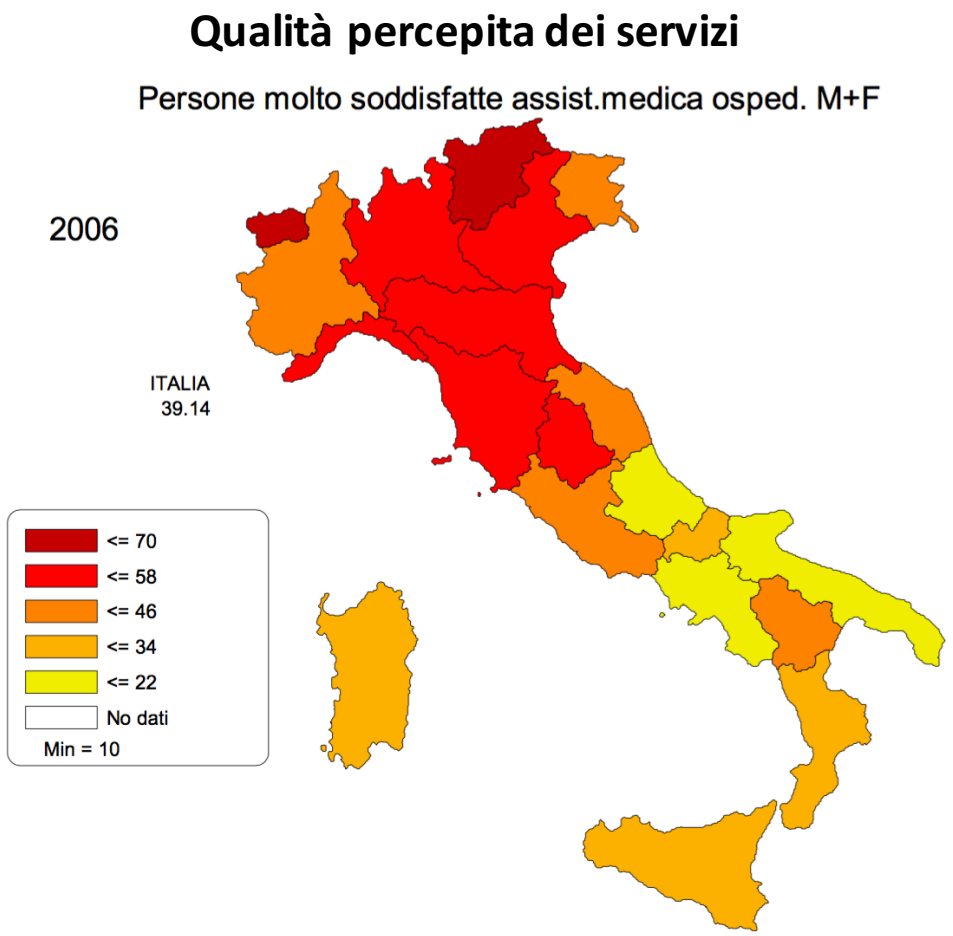


Fonte: Banca d'Italia (2011)

Appendice (16/26)

lavoce.info

REGIONAL DIVIDE: SANITA'



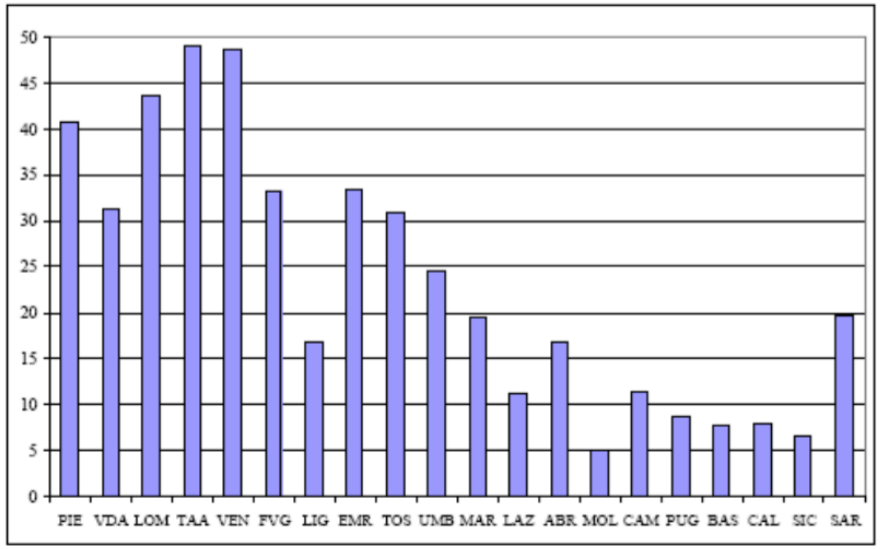
Appendice
(17/26)

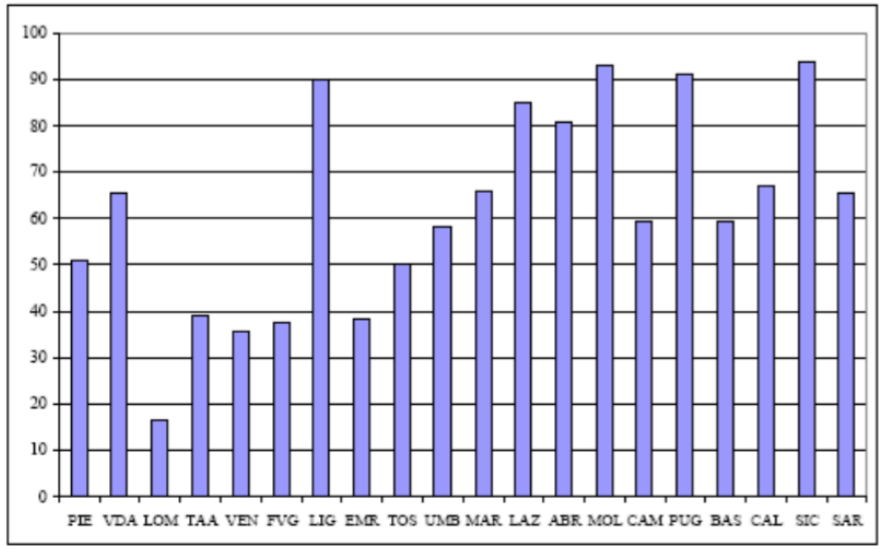
REGIONAL DIVIDE: RIFIUTI

La raccolta differenziata

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani (1)

(quote percentuali)



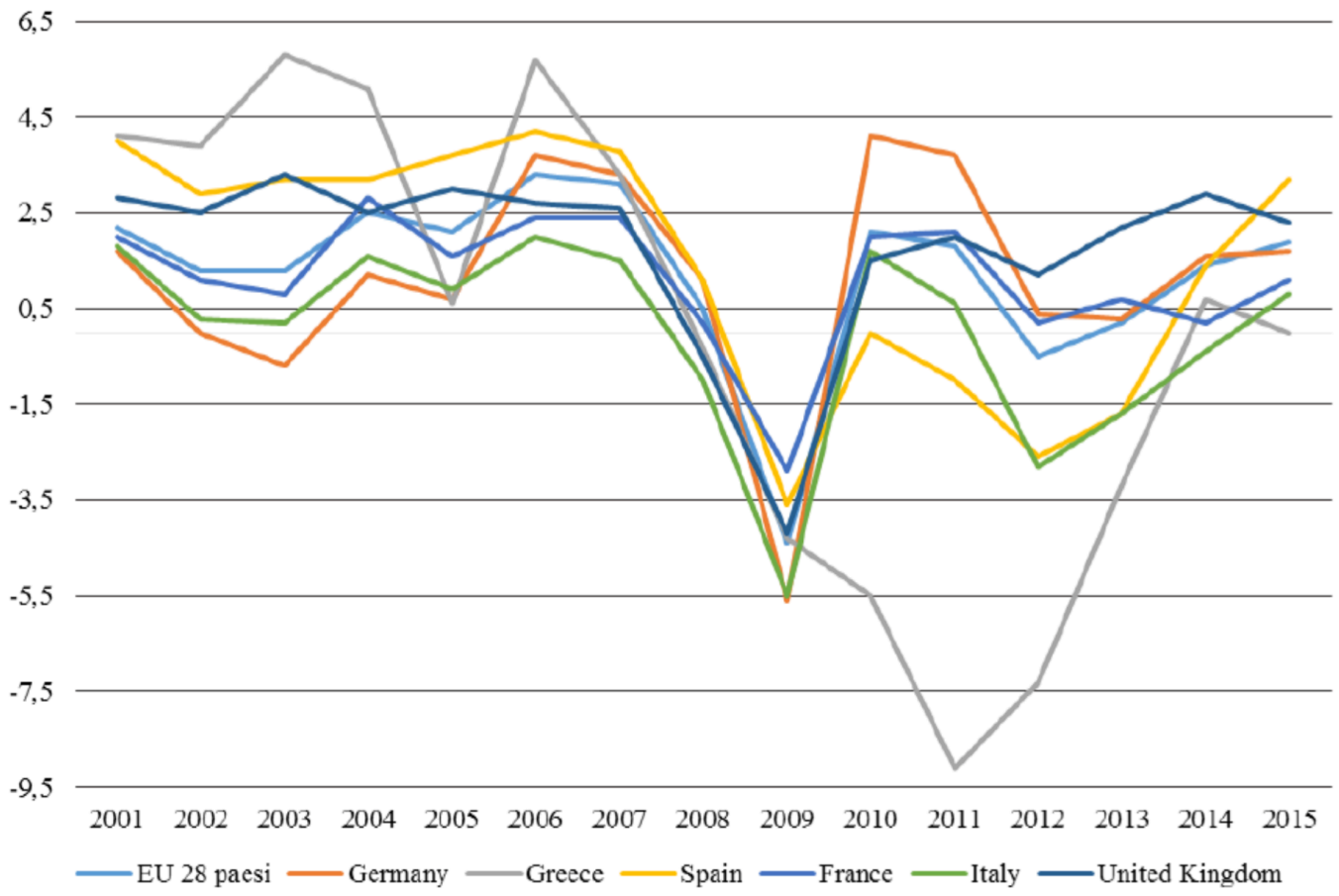


Fonte: elaborazioni su dati APAT (2006) utilizzati in Chiades e Torrini (2008). (1) Nel grafico di sinistra è riportata la percentuale di raccolta differenziata sul totale, in quello di destra la percentuale di rifiuti smaltiti in discarica.

Appendice (18/26)

lavoce.info

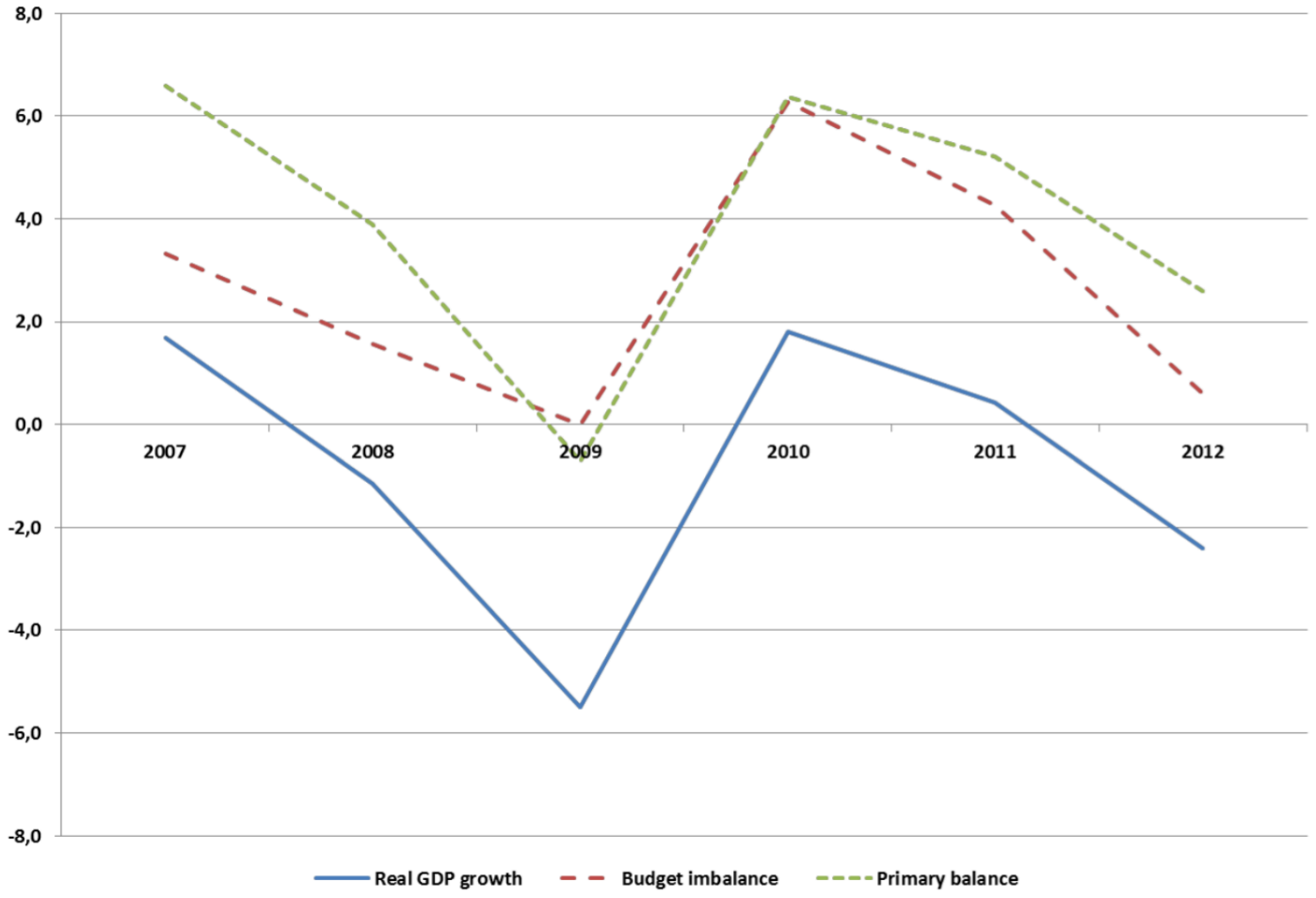
IL PIL REALE IN EUROPA



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

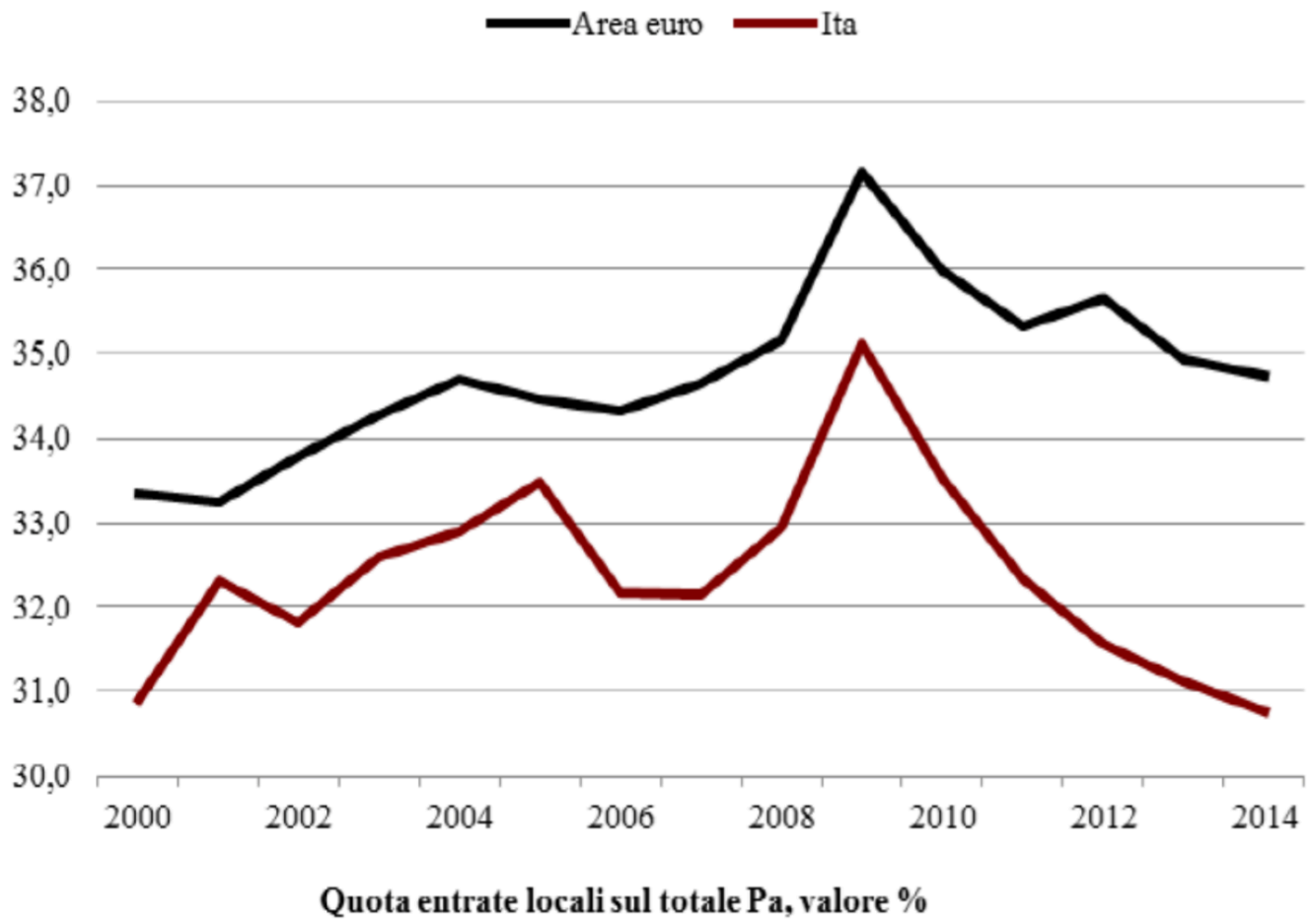
Appendice (19/26)

LA CRISI E LA POLITICA DI BILANCIO



Appendice (20/26)

DINAMICA DEL DECENTRAMENTO



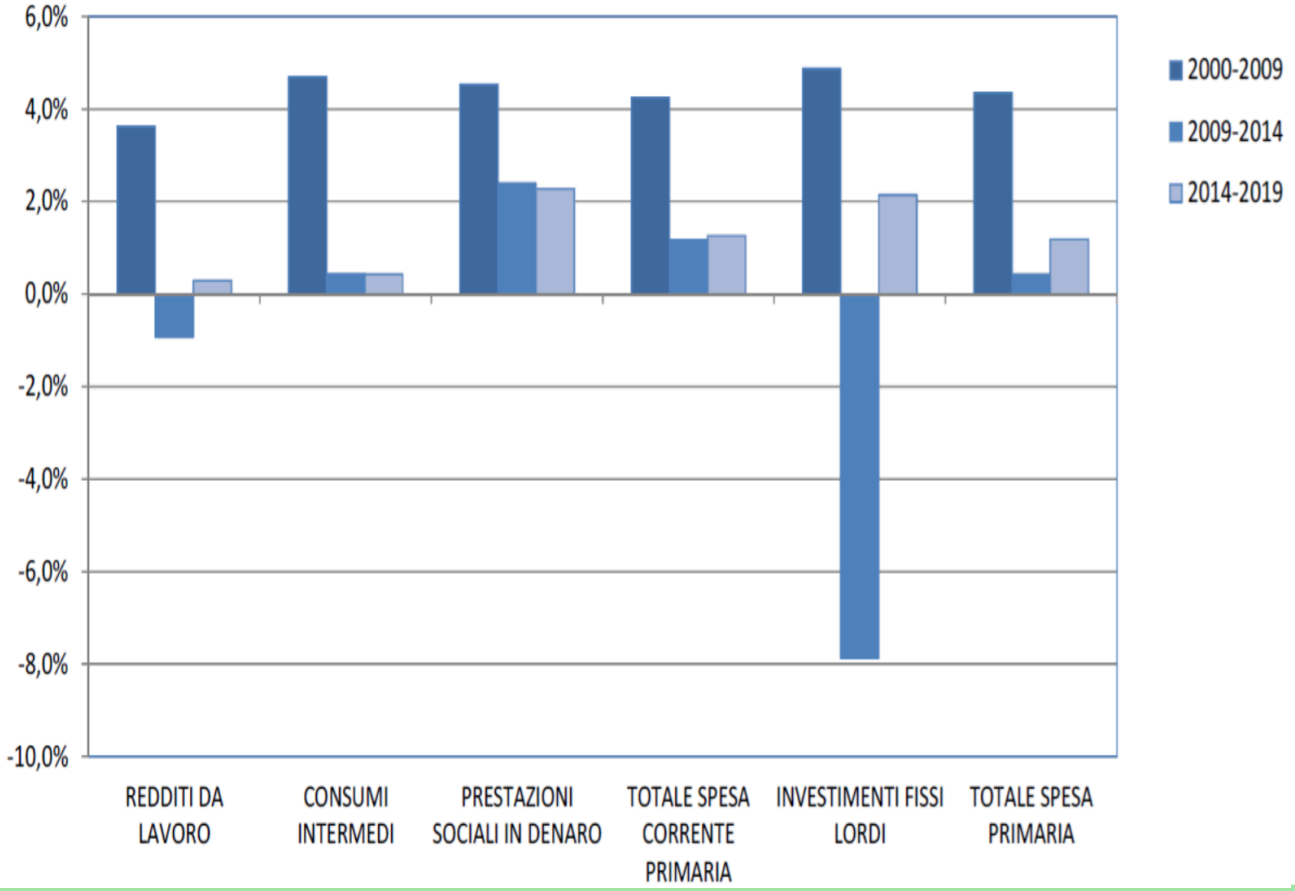
Appendice (21/26)

IN EUROPA E IN ITALIA

lavoce.info

LA SPESA PUBBLICA

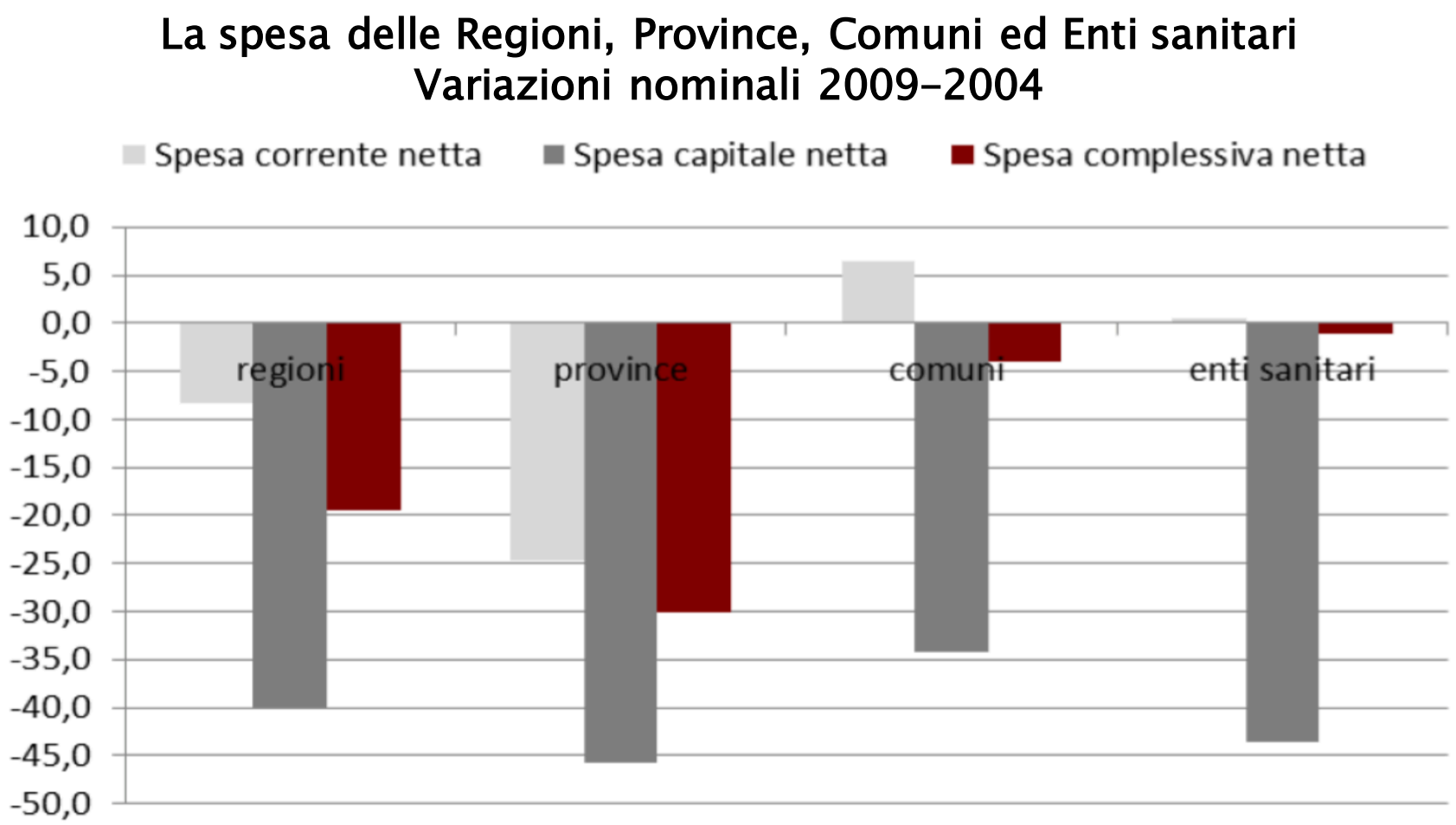
Tassi di crescita medi annui delle principali voci di spesa pubblica



Appendice (22/26)

lavoce.info

CHE È SUCCESSO ALLA FINANZA LOCALE?



Appendice
(23/26)

lavoce.info

LA CRISI E LA SANITA'

- Le politiche di contenimento hanno avuto anche l'effetto di **eliminare i disavanzi nel campo sanitario** (la principale spesa delle regioni)..

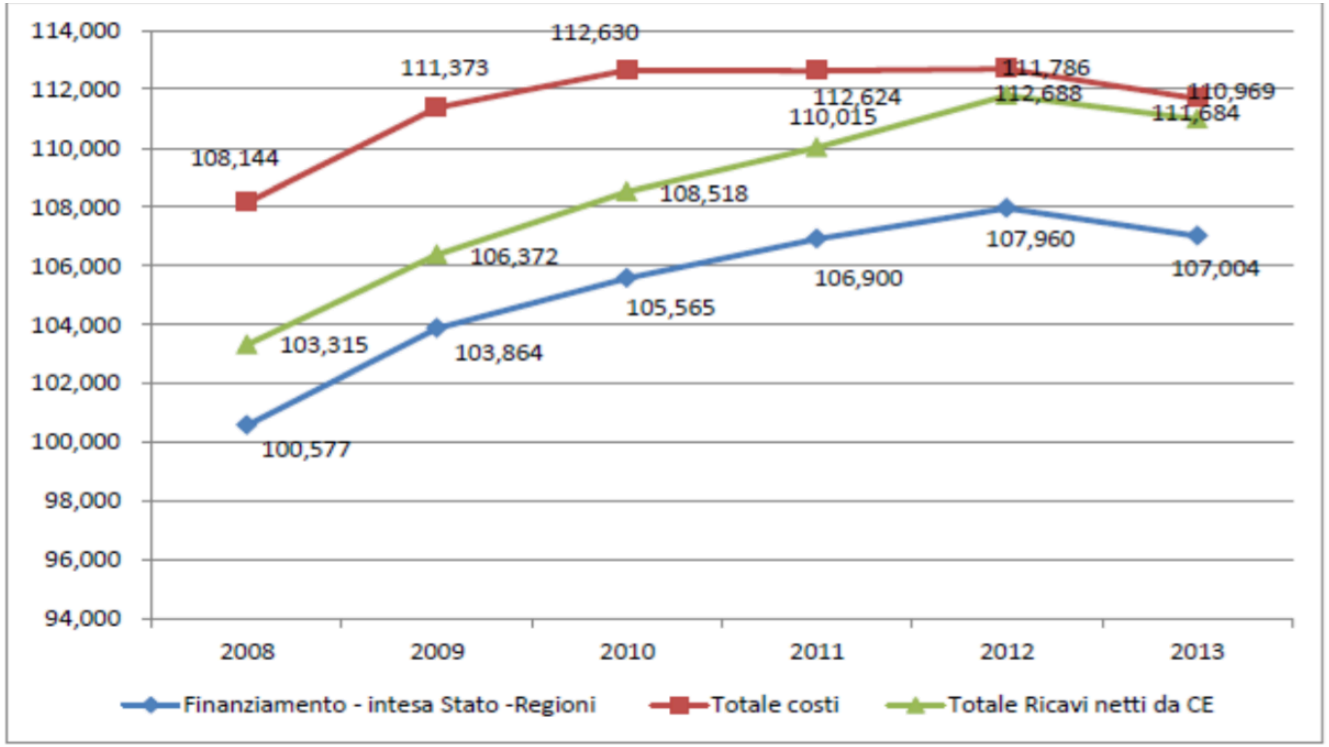
- Sebbene non sia chiaro quanto questo sia dovuto ad una ripresa dell'efficienza e quanto al **taglio** dei servizi..

- E la legge di stabilità 2016 (a costituzione invariata) già prevede un intervento **diretto** dello stato nella gestione della sanità all'interno di una regione (vedi Turati, www.lavoce.info)..

Appendice (24/26)

LA SPESA SANITARIA PUBBLICA (mln €)

Spesa sanitaria corrente e finanziameno Ssn anni 2008-2013



Fonte: NSIS e Intese Stato-Regioni

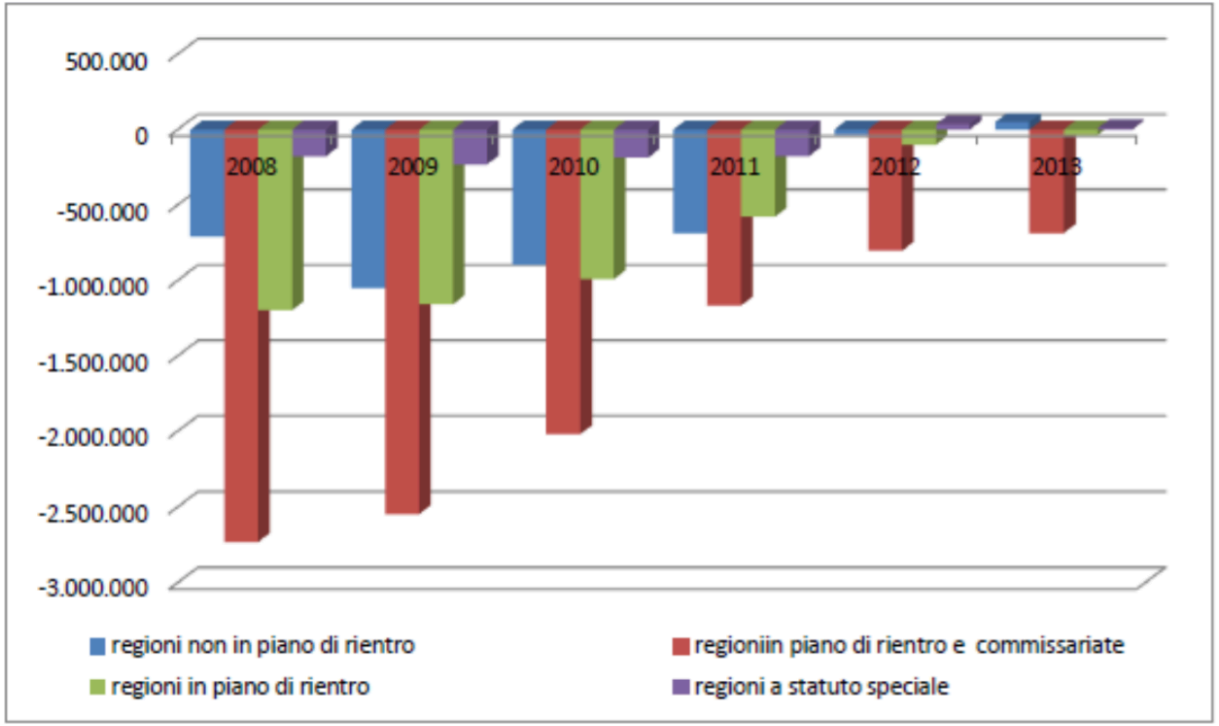
Nota:
Il livello di spesa (Totale costi) è al lordo del saldo di mobilità passiva; il totale ricavi è al lordo del saldo mobilità attivo.
Regioni non in piano di rientro: Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata;
Regioni in piano di rientro e commissariate: Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria;
Regioni in piano di rientro: Piemonte, Puglia, Sicilia;
Regioni a Statuto Speciale: Valle d'Aosta, Prov. Aut. Bolzano, Prov. Aut. Trento, Friuli Venezia Giulia, Sardegna.

Appendice (25/26)

lavoce.info

LA SPESA SANITARIA PUBBLICA (mln €)

Risultato di gestione



Fonte: NSIS- elaborazione Agenas

Nota:
il risultato di gestione rappresentato è quello riportato nel CE delle singole Regioni prima della copertura.

Regioni non in piano di rientro: Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata;
Regioni in piano di rientro e commissariate: Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria;
Regioni in piano di rientro: Piemonte, Puglia, Sicilia;
Regioni a Statuto Speciale: Valle d'Aosta, Prov. Aut. Bolzano, Prov. Aut. Trento, Friuli Venezia Giulia, Sardegna

Appendice (26/26)

GRAZIE