

# Ire scenari Ire scenari

IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO POLITICO IN PIEMONTE



ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IREs Piemonte è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di Programmazione economico finanziaria (art. 5, L.R. n. 7/2001).

### **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

Mario Santoro, *Presidente*  
Maurizio Tosi, *Vicepresidente*  
Paolo Ferrero, Antonio Monticelli, Enrico Nerviani, Michelangelo Penna,  
Raffaele Radicioni, Maurizio Ravidà, Furio Camillo Secinaro

### **COMITATO SCIENTIFICO**

Mario Montinaro, *Presidente*  
Valter Boero, Sergio Conti, Mario Montinaro, Angelo Pichierri,  
Walter Santagata, Silvano Scannerini, Gianpaolo Zanetta

### **COLLEGIO DEI REVISORI**

Giorgio Cavalitto, *Presidente*  
Giancarlo Cordaro e Paola Gobetti, *Membri effettivi*  
Mario Marino e Ugo Mosca, *Membri supplenti*

### **DIRETTORE**

Marcello La Rosa

### **STAFF**

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,  
Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Dario Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cogno,  
Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona,  
Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese,  
Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi,  
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Santino Piazza,  
Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella,  
Giuseppe Virelli

© 2004 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte  
Via Nizza, 18 - 10125 Torino  
Tel. 011.66.66.411 - Fax 011.66.96.012  
email: [editoria@ires.piemonte.it](mailto:editoria@ires.piemonte.it)

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione  
della Prefettura di Torino del 20/05/1997

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto  
del volume con la citazione della fonte

**Irescenari**

**SECONDO RAPPORTO TRIENNALE  
SUGLI SCENARI EVOLUTIVI DEL PIEMONTE**

**2004/12**

**IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO POLITICO IN PIEMONTE**

Lo studio è stato concepito e realizzato da Stefano Piperno, che ne ha elaborato il testo principale,  
e da Renato Cogno, che ha elaborato i testi di Appendice.

Le analisi di scenario dell'IRES sono coordinate da Paolo Buran e si avvalgono della consulenza generale  
di Roberto Camagni (Politecnico di Milano).

**UFFICIO EDITORIA IRES PIEMONTE**

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno

**PROGETTO GRAFICO**

Clips – Torino

**IMPAGINAZIONE**

Edit 3000 srl – Torino

**STAMPA**

Grafica ESSE – Orbassano (To)



# INDICE

---

PRESENTAZIONE	VII
INTRODUZIONE	1
<b>1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA: ELEMENTI DI NOVITÀ E NODI PROBLEMATICI</b>	<b>5</b>
1.1 Gli elementi di novità negli anni novanta e a cavallo del nuovo secolo	5
1.2 Le trasformazioni in corso: regionalismo debole verso regionalismo forte/federalismo	17
1.2.1 Le riforme costituzionali	17
1.2.2 La revisione del sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali: una riforma senza fine	23
<b>2. OPPORTUNITÀ E RISCHI PER IL PIEMONTE</b>	<b>26</b>
2.1 Il Piemonte nel contesto nazionale	26
2.2 I dati di base	27
2.2.1 Lo stato di attuazione del decentramento amministrativo in Piemonte	27
2.2.2 Cooperazione e riorganizzazione territoriale in Piemonte	31
2.2.3 Il riordino del sistema dei servizi pubblici locali	36
2.2.4 L'impatto finanziario a livello regionale della riforma costituzionale	37
<b>3. PROSPETTIVE FUTURE PER IL PIEMONTE</b>	<b>45</b>
3.1 Ambiti problematici	47
3.1.1 I rapporti tra Stato e sistema regionale delle autonomie	47
3.1.2 I rapporti tra regione ed enti locali	48
3.1.3 Cooperazione verticale e orizzontale	48
3.1.4 I rapporti finanziari	49
3.1.5 Rapporti con le autonomie funzionali, sussidiarietà orizzontale, privatizzazione e mercato	52

<b>APPENDICE 1. L'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE IN PIEMONTE. EVOLUZIONE, CARATTERI, PROSPETTIVE</b>	<b>53</b>
1. Evoluzione delle forme associative nella regione	53
2. Caratteri delle forme associative e alcune implicazioni	58
3. Alcune considerazioni generali	59
4. Prospettive	61
 <b>APPENDICE 2. UTILITIES E AZIENDE PUBBLICHE IN PIEMONTE</b>	 <b>63</b>
1. L'evoluzione delle forme gestionali in Italia	63
2. La regolazione del trasporto pubblico piemontese	68
Conclusioni	71

## PRESENTAZIONE

---

Nella fase iniziale dei lavori connessi a questo secondo Rapporto Triennale sugli scenari del Piemonte, dovendo scegliere una visuale entro la quale considerare l'evoluzione e le prospettive del settore pubblico, abbiamo deciso di mettere a fuoco le sfide del "federalismo realizzato". Al di là delle pur importanti contese ideali sui principi organizzatori delle nuove istituzioni decentrate, ci è sembrato interessante esplorare i processi concretamente in atto, i conflitti e le contraddizioni che essi hanno aperto, le dinamiche di spostamento effettivo di funzioni, poteri e risorse, la linearità o farraginosità della riorganizzazione, i possibili costi o vantaggi dei cambiamenti che si stanno producendo, in termini di efficienza decisionale e operativa e in termini di "vicinanza" al cittadino-utente. Può sembrare strano, dopo la salutare "distruzione delle ideologie" maturata nella seconda metà del XX secolo, ma un simile approccio realistico e pragmatico nel dibattito istituzionale degli ultimi anni è stato piuttosto minoritario: solo nelle ultime settimane è emersa in piena evidenza la questione dei "costi del federalismo", connessa a possibili duplicazioni di strutture amministrative e sedi decisionali, alla capacità di autoperpetuazione delle burocrazie, alle (spesso) inevitabili sovrapposizioni delle competenze tra diversi livelli istituzionali. Sovente è proceduta una indebita interpretazione estrema del sacrosanto principio della "sussidiarietà", e per accogliere la domanda di autogoverno delle comunità locali sono state talvolta sacrificate le esigenze tecnico-funzionali e le economie di scala, salvo accorgersi poi delle inefficienze prodotte. Invece occorre – ed occorre – una regia attenta e condivisa del ridisegno dei poteri territoriali, anche alla luce dei cambiamenti tecnologici ed economici che stanno avanzando nei grandi apparati delle *utilities*. La domanda di partecipazione delle società locali è una grande risorsa, ma deve saper misurarsi con le sfide di un'economia, che curiosamente si dice "postindustriale" nel momento in cui estende a quasi tutti i settori dei servizi le logiche tipicamente industriali del mercato e dell'organizzazione scientifica della produzione.

Occorre dunque completare il riordino dei poteri (amministrativi, decisionali, fiscali) riservando attenzione particolare all'efficienza dei processi che i nuovi assetti possono consentire. E forse questa "reingegnerizzazione" dell'"hardware" istituzionale non sarà sufficiente, per l'oggettivo interscarsi di scale funzionali di diverso livello, ad esempio tra le logiche macroterritoriali delle grandi reti infrastrutturali e la miriade di ricadute positive e negative che esse rilasciano sulle realtà locali in cui impattano. Occorre dunque – come suggerisce lo studio che presentiamo – un adeguato supporto di "software" implementativo: policy interistituzionali, accordi e alleanze tra città e tra regioni, capacità di cooperare e progettare insieme con lungimiranza. È la tematica – già nota – della "governance", che però, alla luce del ragionamento accennato, appare sempre più come una dimensione irrinunciabile dell'attuale fase evolutiva. E, probabilmente, l'instabilità e l'incertezza nella distribuzione del potere tra centro e periferia e nell'architettura complessiva del sistema non troveranno rapida soluzione nemmeno nella riforma costituzionale in via di approvazione. Certo, essa si pone l'obiettivo di introdurre elementi di stabilità nell'ordinamento dei poteri territoriali, ma i suoi lunghi tempi di implementazione e l'irriducibile complessità del sistema delle competenze e delle specificità dei territori richiederanno comunque politiche di "accompagnamento" che – nella ricerca di un assetto stabile – costruiscano con creatività diffusa le nuove strutture di autogoverno delle società regionali.

Il Presidente dell'IRES Piemonte  
Avv. Mario Santoro



## INTRODUZIONE

---

Questo contributo è finalizzato ad aggiornare l'analisi degli scenari evolutivi dei poteri locali in Piemonte contenuta nel primo Rapporto Triennale di Scenario dell'IRES. Il processo di trasformazione istituzionale messo in moto dalla *terza fase* del decentramento<sup>1</sup> legata all'attuazione delle leggi Bassanini presenta, infatti, un cambiamento strutturale in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione che, dopo l'approvazione parlamentare del marzo 2001, veniva confermata dal referendum nell'ottobre 2001, proprio in parallelo alla presentazione del primo Rapporto di Scenario dell'IRES<sup>2</sup>. Questa cruciale trasformazione – che apre la *quarta fase* del decentramento – comporta, in prospettiva, una ricomposizione generale del ruolo svolto dai diversi attori istituzionali, economici, sociali e dai vari interessi di settore nei processi decisionali e negoziali delle politiche pubbliche. I suoi esiti non sono però oggi facilmente configurabili e si riscontra una sempre più diffusa consapevolezza da parte di molti di questi soggetti non solo delle opportunità ma anche dei rischi sottesi a questo processo, qualora esso non sia adeguatamente governato.

Le varie discipline sociali hanno da tempo evidenziato in maniera sistematica **vantaggi e svantaggi del decentramento politico**. Esso può rafforzare i meccanismi democratici, permettere ai governi di adattare l'offerta di beni pubblici alle preferenze locali e introdurre qualche forma di competizione tra le diverse giurisdizioni aumentando l'efficienza del settore pubblico. Però, può anche ridurre l'efficienza e rendere più difficile l'attuazione delle politiche redistributive. Il decentramento può, infatti, risultare incompatibile con lo sfruttamento delle economie di scala nella fornitura dei servizi pubblici, così come nel controllo delle loro esternalità. Sul fronte delle entrate, non sono molti i tributi che possono essere assegnati ai governi locali senza mettere a rischio gli obiettivi nazionali di politica economica e di redistribuzione del reddito. Infine, da un punto di vista macroeconomico, possono risultare carenti i meccanismi di coordinamento e di controllo (con un insieme di sanzioni e incentivi) tra livelli di governo per garantire il rispetto degli obiettivi nazionali di finanza pubblica, quali il controllo dell'indebitamento della pubblica amministrazione e il rispetto del patto di stabilità nel nostro paese. È per questo che **non si possono avere ricette valide per il decentramento "in tutti i tempi e in tutti i luoghi"**. Le diverse teorie possono offrire utili "cassette degli attrezzi" per l'identificazione e la soluzione dei problemi, ma l'assetto delle relazioni tra i diversi livelli di governo in un determinato paese si determina sulla base delle sue peculiarità istituzionali e della sua struttura economica e sociale.

Nuovi equilibri tra "centro" e "periferia" capaci di innovare i precedenti assetti non sono però facilmente raggiungibili qualora le **strategie** individuate dai vari attori risultino reciprocamente **confliggenti** rispetto ai possibili modelli alternativi<sup>3</sup>. Ciò costituisce la ragione principale della situazione di **stallo istituzionale** alla quale stiamo assistendo in questo ultimo periodo nel nostro paese e che pone a rischio la funzionalità dell'intervento pubblico sia a livello nazionale che a livello regionale e locale<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dopo la prima (1972) e la seconda fase (1977), secondo la ricostruzione di Sabino Cassese. Cfr. Cassese S., *Il disegno del terzo decentramento*, in "Giornale del diritto amministrativo", n. 5, 1997.

<sup>2</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

<sup>3</sup> Oltre al tradizionale conflitto tra amministrazioni centrali e amministrazioni regionali, così come a quello tra queste ultime e le amministrazioni locali, possono essere richiamati gli interessi spesso divergenti tra amministrazioni locali delle aree più sviluppate rispetto a quelle delle aree più povere, o tra quelli delle amministrazioni dei grandi comuni metropolitani e altri enti locali. Ovviamente ciò non significa che tali contrasti non possano essere ricomposti, ma che parlare di sistema delle autonomie in maniera indifferenziata è spesso fuorviante.

<sup>4</sup> Di ciò è stato consapevole il Parlamento che già il 23 ottobre 2001, prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, avviava al Senato (1° Commissione Permanente Affari costituzionali) una Indagine conoscitiva sugli effetti

Il sistema istituzionale sarà infatti il risultato di un complesso processo di completamento, revisione e attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione del quale è difficile oggi prefigurare gli sbocchi. Negli ultimi tre anni abbiamo infatti assistito a **una serie di iniziative legislative** senza un chiaro filo unitario:

- Una legge di revisione costituzionale (comunemente nota come *devolution* o **disegno di legge Bossi**), approvata in prima lettura da Camera e Senato<sup>5</sup>, finalizzata ad ampliare ulteriormente le competenze esclusive regionali in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e formativi e polizia locale, ma sulla cui portata effettiva rispetto all'impianto dell'attuale Titolo V vi sono state interpretazioni contrastanti legate a una certa ambiguità del testo.
- Successivamente, è emersa una nuova proposta governativa di revisione costituzionale (**disegno di legge costituzionale La Loggia**) che cancellava le funzioni a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, identificando solo funzioni di tipo esclusivo sia per lo Stato che per le Regioni.
- Nell'estate del 2003 viene messa a punto una nuova proposta di revisione costituzionale (la c.d. **bozza di Lorenzago**) che cerca di ricondurre in un quadro organico le iniziative precedenti. Viene mantenuta la distinzione tra funzioni esclusive e concorrenti della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma tra le esclusive vengono inserite quelle già previste dal disegno di legge costituzionale Bossi (in materia di sanità, istruzione e polizia locale). L'assetto complessivo del sistema – con la scelta di un modello federale – viene completato con l'introduzione di un Senato delle Regioni (la cui composizione risulta però ancora molto controversa), e la partecipazione delle Regioni alla nomina di una parte dei giudici della Corte Costituzionale. La potestà legislativa regionale viene però limitata dal richiamo al principio dell'interesse nazionale. Si prevede, infatti, che il governo, qualora ritenga una legge regionale contraria all'interesse nazionale, possa sottoporla al giudizio del Senato federale. Ciò, secondo alcuni, comporta il rischio di un aumento della conflittualità tra i livelli di governo. Il Senato federale è l'organo deputato a legiferare in materia di funzioni concorrenti, mentre alla Camera sono assegnate le funzioni legislative in materia di funzioni esclusive; per un ristretto numero di materie (perequazione, funzioni fondamentali degli enti locali, ecc.) rimane una competenza bicamerale. La proposta è stata approvata in prima lettura al Senato nel marzo 2004 e a settembre 2004 (momento della redazione del presente documento) era in discussione alla Camera dove si prevedevano significative modifiche.
- Nel frattempo è stata approvata la **legge La Loggia** (l. n.131 del 2003), che contiene le disposizioni necessarie per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al nuovo Titolo V. In particolare, essa prevede una ricognizione dei principi fondamentali (art. 1) che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie della legislazione concorrente stabilita dall'art. 117 3°c. della

nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Costituzione. L'indagine veniva conclusa il 26 giugno 2002. Nel Documento conclusivo si metteva in luce l'apparente anomalia di un'indagine conoscitiva preventiva alla concreta applicazione della legge stessa: "Eppure nessuno ha rilevato tale novità e l'apparente contraddizione in essa insita; evidentemente non solo ai senatori, di maggioranza e opposizione, ma anche a tutti gli altri soggetti interessati è apparso naturale che il Senato abbia avvertito l'esigenza di capire meglio la portata politico-istituzionale della riforma (collegata a quella più meditata del 1999) e le sue conseguenze sul piano legislativo" ([www.senato.it/smpublic/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.HTM](http://www.senato.it/smpublic/commissioni/4529/3204/3206/sommarioindagini.HTM)).

Una seconda indagine (2002) della medesima Commissione si è occupata dei provvedimenti di attuazione e revisione del titolo V della Costituzione ([www.senato.it/smpublic/commissioni/4529/3204/7241/sommarioindagini.HTM](http://www.senato.it/smpublic/commissioni/4529/3204/7241/sommarioindagini.HTM)).

Va anche ricordata la successiva indagine conoscitiva (2002) sulle modifiche dell'art. 117 della Costituzione della Camera dei Deputati (1° Commissione Affari Costituzionali) ([www.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stencomm/eleindag.htm#c01](http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/eleindag.htm#c01)).

Infine l'indagine conoscitiva della Camera (1° Commissione Affari Costituzionali) sulle modifiche della II parte della Costituzione previste dal disegno di legge costituzionale n.4862 svoltasi nel 2004 ([www.camera.it/chiosco.asp?content=/\\_dati/leg14/lavori/stencomm/tabindag.htm&source=/attivita/lavori/](http://www.camera.it/chiosco.asp?content=/_dati/leg14/lavori/stencomm/tabindag.htm&source=/attivita/lavori/)).

<sup>5</sup> Approvata in prima lettura dal Senato il 5 dicembre 2002 e dalla Camera dei deputati il 14 aprile 2003 (AS 1187).

Costituzione attraverso appositi decreti legislativi<sup>6</sup>, ma non tratta gli aspetti connessi al finanziamento delle competenze. Essa ha introdotto anche altri elementi rilevanti per tutto il sistema delle autonomie, quali: l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 2); la disciplina del potere regolamentare degli enti locali (art. 4); le norme di attuazione dell'art. 118 della Costituzione (art. 7). Questa legge prevede quindi anche un adeguamento del testo unico sull'ordinamento degli enti locali<sup>7</sup> alle nuove norme costituzionali.

In questa sede non è possibile approfondire gli innumerevoli problemi di tipo giuridico-istituzionale sottesi alle varie iniziative legislative. In generale, si ha l'impressione che la politica istituzionale del governo abbia seguito due binari, quello costituzionale – con i vari progetti di riforma appena richiamati e con una valenza anche “simbolica” – e uno invece legato alla pratica quotidiana nei vari settori di intervento che ha comportato, in numerosi casi, una serie rilevante di tensioni e conflitti interistituzionali. Questi sono stati parzialmente composti solo attraverso l'intervento della Corte Costituzionale o attraverso la continua opera di mediazione-concertazione degli organismi misti governo-regioni che ormai raggiungono il considerevole numero di 200 circa, tanto che si è parlato di **gigantismo concertativo**<sup>8</sup>. I “costi di transazione” delle politiche pubbliche sono così aumentati esponenzialmente.

A giudizio degli esperti, questa evoluzione istituzionale disorganica rischia di complicare notevolmente il processo di decentramento politico nel nostro paese lasciando ancora aperte diverse questioni cruciali di tipo istituzionale e finanziario. Ad esempio, nessuna delle iniziative legislative si è occupata di dare concreta attuazione all'art. 119 della Costituzione, ovvero di tradurre in pratica i nuovi principi del sistema di finanza decentrata nel nostro paese, con le conseguenze che si possono immaginare in termini di capacità di programmazione delle risorse del sistema di governo locale. **Le esperienze riuscite di decentralizzazione politica** nel mondo sono invece tutte legate a una **visione chiara e condivisa** delle strategie istituzionali, capace di rendere coerenti le varie politiche settoriali sotto il profilo della decentralizzazione, e garantirne una **implementazione graduale e concertata con il sistema delle autonomie**.

In conclusione, la discontinuità originata dalla riforma costituzionale unita ai successivi tentativi di “riforma della riforma” hanno comportato seri conflitti di attribuzione e distribuzione dei poteri con un inevitabile rallentamento del suo processo attuativo. **Instabilità e incertezza nella distribuzione del potere tra centro e periferia e nell'architettura complessiva del sistema, e conflittualità tra i diversi livelli istituzionali sono quindi gli elementi distintivi di questa fase istituzionale**. Ciò rende necessario un tentativo di aggiornamento della precedente analisi di scenario, ma al tempo stesso comporta una enorme difficoltà nel delineare l'evoluzione futura del sistema istituzionale regionale<sup>9</sup>. Quanto viene presentato di seguito si pone, quindi, soprattutto l'obiettivo di focalizzare i principali nodi strutturali del processo di decentramento in corso al fine di coglierne la rilevanza all'interno degli scenari generali di sviluppo della regione.

<sup>6</sup> Si prevedono 20 decreti legislativi in materia di: ordinamento sportivo, governo del territorio, rapporti internazionali con l'Unione Europea, professioni, commercio con l'estero, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, casse di risparmio e rurali, protezione civile, armonizzazione dei bilanci pubblici, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, tutela della salute, alimentazione, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione trasporto e distribuzione azionale dell'energia, previdenza complementare e integrativa, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

<sup>7</sup> D.lg. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>8</sup> Così definito dal Presidente della Conferenza dei Presidenti di Regione, Enzo Ghigo, nel suo intervento durante la presentazione delle conclusioni dell'indagine conoscitiva sugli effetti della riforma del Titolo V parte II della Costituzione al Senato il 18 Luglio 2002.

<sup>9</sup> Mentre scriviamo non è ancora stata definita la bozza di riforma costituzionale che dovrebbe essere discussa e approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati nel prossimo ottobre 2004.

Il lavoro è articolato in tre parti. Nella prima – al fine di delineare il quadro delle variabili “esterne” al sistema regionale piemontese – si richiamano brevemente gli elementi di novità e i nodi problematici che hanno caratterizzato il dibattito sul regionalismo e, più in generale, sul decentramento politico negli anni a cavallo del nuovo secolo. Vengono poi analizzati – in termini molto generali – gli aspetti salienti delle riforme costituzionali, legislative e amministrative che hanno modificato l’assetto istituzionale del nostro paese negli ultimi anni. Nella seconda parte, si valutano le opportunità e i rischi che tali cambiamenti comportano nel medio periodo rispetto alle prospettive complessive di evoluzione del sistema di governo locale piemontese. Infine, nella terza parte si offrono prime indicazioni prospettiche.

# 1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA: ELEMENTI DI NOVITÀ E NODI PROBLEMATICI

## 1.1 GLI ELEMENTI DI NOVITÀ NEGLI ANNI NOVANTA E A CAVALLO DEL NUOVO SECOLO

È nota l'intensità del dibattito sulle riforme del nostro sistema territoriale di governo avvenuto a partire dall'inizio degli anni novanta, nettamente superiore rispetto a quella registrata nel ventennio precedente<sup>10</sup>. In particolare, nel dibattito sulla decentralizzazione politica in Italia, si sono inseriti due elementi nuovi, tra di loro strettamente correlati, la *questione federale* e la *questione della distribuzione territoriale dei benefici netti della spesa pubblica*. È bene richiamarli brevemente entrambi.

1. **La questione federale**. Con questo "titolo" si intende la domanda diffusa, anche se spesso espressa in forme confuse e contraddittorie, di trasformare l'ordinamento italiano da unitario in federale, o, comunque, di potenziare sostanzialmente l'autonomia delle regioni e degli enti locali nel nostro paese<sup>11</sup>. Occorre, quindi, assumere un'interpretazione larga del termine questione federale. Potremmo forse meglio definirla come **domanda di decentramento**, un fenomeno che ha caratterizzato l'evoluzione istituzionale recente della maggior parte dei paesi nel mondo, e che era stato individuato come **uno dei mega-trend istituzionali** nella precedente Relazione di Scenario<sup>12</sup>. Esso si è infatti sviluppato in un contesto internazionale di profonda revisione delle strutture dei governi locali, dei modelli di relazioni intergovernative, delle missioni degli enti locali di vario livello e dei loro modelli organizzativi. Tali cambiamenti non sempre si sono però tradotti in un assetto federale nel vero senso della parola<sup>13</sup>, anche se, certamente, le ultime proposte in discussione al Parlamento – che prevedono l'istituzione di un Senato federale – vanno in questa direzione<sup>14</sup>.

All'interno di questo mega-trend internazionale, ci si potrebbe chiedere se anche il processo di unificazione europea abbia contribuito a fare emergere la "questione federale", intesa in senso lato. Si tratta di un profilo di analisi che è stato spesso sottovalutato nel dibattito corrente ma che invece ha avuto e avrà notevole rilievo per diversi ordini di considerazioni.

- La prima è legata a una motivazione di tipo "indiretto". Il decentramento politico se accoppiato al decentramento dei poteri tributari costituisce uno strumento efficace per il problema del controllo della spesa pubblica e per un suo utilizzo più efficiente. In questo senso, **la necessità di rispettare i parametri di Maastricht ha certamente contribuito alla rico-**

<sup>10</sup> Prendendo come punto di partenza la data di nascita delle regioni a statuto ordinario (1970).

<sup>11</sup> Non approfondiamo in questa sede il dibattito in sede giuridica sulle differenze tra federalismo in senso stretto e regionalismo. Preferiamo parlare di decentramento politico.

<sup>12</sup> Insieme alla riduzione del peso del settore pubblico nella fornitura/produzione di servizi in favore di soggetti operanti nel mercato (imprese) o di soggetti non-profit, specie per quanto concerne il settore dei servizi personali.

<sup>13</sup> Come si era avuto modo di sottolineare nei lavori propedeutici alla Relazione di Scenario del 2001. Cfr. *Le tendenze del governo locale*, Bollettino IRES n. 1, luglio 2000, pp. 73- 80.

<sup>14</sup> In definitiva, "il federalismo non è necessario per il decentramento" e "il decentramento non è sufficiente per il federalismo". Cfr. Baldi B., *Federalismo e decentramento*, in *La Competitività dell'Italia*, IV. Le Istituzioni politiche, Centro Studi Confindustria, Edizioni "Il Sole24Ore", 2002, pag. 115 che si richiama anche a Arend Lijphart, *Democracies*, Yale University Press, London, 1984.

**stituzione di un sostanziale potere tributario delle regioni e degli enti locali, riducendo l'anomalia del modello italiano basato su un sistema prevalentemente di finanza derivata.** Tra i principali paesi sviluppati, l'Italia è quello che ha visto la dinamica più rilevante nella crescita dell'autonomia tributaria locale: tra il 1985 e il 2001 il peso dei tributi locali sulle entrate tributarie totali delle amministrazioni pubbliche è salito di dieci punti, dal 2,3 al 12,2%, superando così Francia, Regno Unito e Olanda (tab. 1). Nel 2003 siamo addirittura arrivati al 16% circa. È pur vero, però, che siamo ancora su valori nettamente inferiori ai paesi federali dell'UE (Germania, Belgio e Austria) e che si sta assistendo ad alcuni preoccupanti reflussi in merito all'autonomia tributaria regionale e locale emersi, paradossalmente, in parallelo a un previsto massiccio trasferimento di funzioni a regioni e autonomie locali con la riforma del Titolo V.

- In secondo luogo, l'eliminazione delle barriere alla competizione nell'Unione Europea ha investito anche le amministrazioni locali, che hanno sperimentato direttamente gli effetti della riduzione dei vincoli alla mobilità dei fattori produttivi. Non è un caso che il paradigma competitivo sia letteralmente esploso nel dibattito sulle politiche locali di sviluppo, in particolare per quello che concerne le aree urbane. **Tra i fattori di forza e di debolezza dei territori compare quindi a pieno titolo l'efficienza delle amministrazioni locali nella fornitura di beni pubblici.** A questo proposito, va ricordato come numerosi paesi dell'Unione abbiano avviato coerenti riforme dei rispettivi sistemi di governo locale dirette a migliorarne le prestazioni. La spinta alle riforme in Italia è quindi riconducibile a queste dinamiche. Le difficoltà di attuazione della riforma costituzionale comportano, però, il rischio che al nostro "gap infrastrutturale" si saldi anche un "gap istituzionale", con la conseguenza di ridurre ulteriormente la competitività dei nostri territori.
- **Last but not least: le politiche dell'UE.** Anche se il trattato di Maastricht e la recente proposta di Costituzione europea lasciano la più ampia autonomia nei singoli stati per l'organizzazione del proprio sistema di governo territoriale (a parte il riconoscimento del principio di sussidiarietà rispetto agli stati nazionali per le politiche dell'Unione), le politiche regionali (fondi strutturali), a partire dal 1988, e la successiva creazione del Comitato delle Regioni nel 1994, hanno potenziato in misura significativa il ruolo delle regioni stesse. Questi soggetti (definiti come il *terzo livello* dell'UE) hanno visto legittimata una sempre maggiore presenza internazionale, pur nell'assenza di un concetto unitario di regione che potesse almeno offrire un punto di riferimento di fronte alla eterogeneità delle strutture amministrative regionali degli stati membri. **Le politiche strutturali dell'UE sono state esplicitamente rivolte a favorire lo sviluppo degli enti e delle identità regionali**, tanto che in alcuni sistemi l'ordinamento regionale è stato potenziato o creato ex novo anche per adattarsi meglio alle direttive comunitarie. Questo è quanto avvenuto in paesi unitari come il nostro, il Regno Unito, la Spagna e la Francia. In particolare, la *devolution* in Gran Bretagna nel 1999 e la recente riforma costituzionale (2003) in Francia<sup>15</sup> rappresentano significativi passi avanti verso l'omogeneizzazione del sistema di governo regionale dell'UE. In altri paesi, come l'Irlanda, la Finlandia e la Grecia, le regioni sono state istituite recentemente<sup>16</sup>. Infine, nei paesi dell'Europa centro-orientale, di cui è previsto l'ingresso nell'UE a partire dal 2006, si è assistito a una vera e propria corsa alla creazione di organismi intermedi, definiti regioni, che potessero essere considerati in futuro interlocutori per la gestione dei fondi strutturali<sup>17</sup>. Nel complesso, si può affermare che l'UE ha stimolato il processo di decentramento politico, in

<sup>15</sup> *Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République* n. 2003-276 del 28 marzo 2003.

<sup>16</sup> Solo in Portogallo la creazione delle regioni è stata sospesa dopo l'esito negativo di un apposito referendum.

<sup>17</sup> Per un approfondimento si veda Caciagli M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Tab. 1 – Alcuni indicatori sul decentramento nei paesi dell'Unione Europea

	SPESA AMM. LOCALI SU SPESA AMM. PUBBLICHE %		SPESA AMM. LOCALI SU PIL %		ENTRATE AMM. LOCALI SU ENTRATE AMM. PUBBLICHE %		ENTRATE AMM. LOCALI SU PIL %		ENTRATE TRIB. AMM. LOCALI SU ENTRATE TRIM AMM. PUBBLICHE %	
	1985	2001	1985	2001	1985	2001	1985	2001	1985	2001
<i>Paesi unitari</i>										
Danimarca	53,7	57,8	32,2	31,8	24,6	21,4	12,1	10,8	28,4	33,8
Svezia	36,7	43,4	26,6	24,8	34,3	32	20,9	19,7	30,4	30,8
Finlandia	30,6	35,5	17,8	17,0	24,8	24,7	13,6	13,2	22,4	22,4
Spagna	25,0	32,2	11,4	13,0	17,0	20,3	6,6	8,2	11,2	16,5
Francia	16,1	18,6	8,7	9,9	11,6	13,1	5,9	6,8	8,7	9,3
<b>Italia</b>	25,6	29,7	13,4	14,2	10,7	17,6	4,3	8,0	2,3	12,2 (16,2*)
Portogallo	10,3	12,8	4,6	5,7	7,6	8,3	3,0	3,5	3,5	6,5
Lussemburgo	14,2	12,8	6,0	4,9	8,0	7,4	3,8	3,2	6,6	5,6
Regno unito	22,9	25,9	9,9	10,9	10,5	7,6	4,5	3,6	10,2	4,1
Olanda	32,6	34,2	19,1	15,9	11,4	11,1	6,0	5,2	2,4	3,5
Irlanda	30,2	29,5	11,8	8,2	6,4	5,3	2,0	1,5	2,3	1,9
Grecia	4,0	5,0	2,0	2,4	3,7	3,7	1,5	1,8	1,3	1,0
<i>Paesi federali**</i>										
Germania	37,6	36,1	17,2	17,0	31,9	32,4	13,7	14,3	30,8	29,2
Belgio	31,8	34,0	16,6	16,6	11,4	11,3	5,5	5,6	4,8	28,6
Austria	28,4	28,5	15,5	14,5	24,6	21,4	12,1	10,8	23,8	18,9
<i>Valore medio</i>	26,6	29,1	14,2	13,8	15,9	15,8	7,7	7,7	12,6	15,0

\* Valore 2003.

\*\* Il dato comprende anche gli Stati federati.

Fonte: elaborazione su dati OCSE

particolare per quanto concerne la creazione di un livello regionale. In parallelo, il recente progetto di Costituzione europea, se recepito dai vari Stati, consoliderà il processo di sovranazionalizzazione delle politiche pubbliche in atto da diversi anni. Ciò sta però creando, o è destinato a creare, delle tensioni tra le regioni e le altre istituzioni elettive di livello superiore (amministrazioni centrali) e inferiore (enti locali), soprattutto negli Stati con ordinamento unitario. Il ruolo del *terzo livello* deve, in altre parole, assestarsi nell'UE. Rispetto a tale quadro, l'evoluzione della questione federale in Italia negli ultimi tre anni si presta però a una lettura ambivalente: a fronte di un rinnovato e acceso dibattito di natura costituzionale sulle prospettive del regionalismo nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione, ancora di fatto inapplicata e rispetto alla quale è in corso un'ulteriore e molto controversa revisione, si assiste a un rallentamento nell'attuazione di altre fondamentali riforme autonomistiche, a cominciare dalla riforma della finanza regionale e locale. Ugualmente, la nuova legislazione settoriale dello Stato presenta spesso elementi di incoerenza rispetto ai dettati del nuovo Titolo V. Il legislatore nazionale sembra ignorare, in certi casi, l'attuale ripartizione delle competenze – la cosiddetta *alchimia delle materie* – creando **numerose occasioni di conflitti con le regioni che devono essere composti dalla Corte Costituzionale**. Diverse ragioni possono spiegare questi ritardi. Al di là di un formale unanimità sull'esigenza del decentramento, vi sono infatti visioni diverse tra i diversi attori in gioco (centro e periferia, differenti periferie, organizzazioni degli interessi, ecc.) rispetto al suo processo concreto di implementazione. Alcune di esse sono chiaramente collegate a problematiche di tipo distributivo a livello spaziale, che vengono richiamate nel punto successivo.

2. **La distribuzione dei benefici netti dalla spesa pubblica.** Con questo “titolo” si intendono gli effetti della distribuzione spaziale delle entrate e delle spese pubbliche centrali in termini di benessere delle regioni. Esso è valutato a partire dal “residuo fiscale” di ogni regione, ovvero la differenza tra i benefici delle spese, calcolata in base al loro costo monetario, e le imposte effettivamente sopportate dai residenti di ciascuna regione. Le analisi<sup>18</sup> svolte nel corso del tempo hanno messo in luce – pur all'interno di alcune controversie metodologiche e interpretative – la presenza di **una elevata redistribuzione di risorse a livello territoriale, che premiava le regioni del sud e quelle a statuto speciale drenando risorse dalle regioni più sviluppate del nord (Piemonte, Lombardia, Veneto)**, alle quali si sarebbero aggiunte nel corso del tempo Toscana, Marche e Lazio. La presenza di una forte redistribuzione interregionale è dovuta a una spesa pubblica centrale pro capite relativamente omogenea a fronte di un prelievo fiscale proporzionale al reddito e quindi più intenso, sempre in termini pro capite, al nord. Il processo di redistribuzione nel corso degli anni novanta si è però ridotto proprio a seguito del notevole incremento degli spazi di autonomia finanziaria delle amministrazioni regionali e locali e dell'abolizione dell'intervento straordinario nel mezzogiorno.

A differenza di quanto avvenuto in paesi come Belgio, Spagna e Gran Bretagna la domanda di decentramento politico sarebbe quindi dipesa non tanto da ragioni di tipo linguistico-culturale, ma da una causa che l'economista francese Salmon ha definito come *frustrazione dei ricchi*, riferendosi anche al suo paese a proposito della regione Île de France. Questa viene intesa come “tendenza a considerare che lo Stato unitario, da un lato, nasconda lo sfruttamento da parte delle regioni più povere – che sono più o meno coscientemente viste come responsabili del loro destino – e dall'altro lato che esso sia ordinato in forme di governo che mal si adattano alle parti più dinamiche del paese”<sup>19</sup>. La domanda di federalismo può essere allora spiegabile in termini economici con il supe-

<sup>18</sup> Cfr. tra le altre: Fondazione Agnelli, *Nuove Regioni e riforma dello stato*, Contributi di ricerca, 1992, e, *Dal risanamento all'euro. Evoluzione del residuo fiscale nelle regioni italiane*, Contributi di ricerca, 1998.

<sup>19</sup> Cfr. Salmon P., *La regionalizzazione dei sistemi unitari: il caso francese*, “Amministrare”, n. 1, aprile 1998, pp. 27-38.

ramento di una ipotetica “soglia di tollerabilità” delle regioni più ricche rispetto al livello eccessivo raggiunto dalla pressione fiscale a fronte della quale non corrisponde una dotazione infrastrutturale e di servizi adeguata rispetto alle loro esigenze di sviluppo. D’altro canto, i trasferimenti di risorse verso quelle più povere del nostro paese non erano comunque stati in grado di eliminare i divari di sviluppo. La nuova domanda di decentramento politico è quindi collegabile a un conflitto politico di tipo distributivo e ciò comporta che essa risulta notevolmente differenziata nel territorio nazionale (vedi box successivo).

La rilevanza del profilo di analisi distributivo ha anche favorito lo sviluppo del dibattito in materia di distribuzione spaziale delle entrate e delle spese pubbliche nel nostro paese<sup>20</sup>. Ciò è stato reso possibile dal miglioramento nella disponibilità di informazioni di finanza pubblica spazializzate, e dall’affinamento delle metodologie di analisi, anche se ulteriori sforzi dovranno essere prodotti da parte dei produttori ufficiali (Ministero dell’Economia, ISTAT, ma anche le regioni) per quanto concerne l’affidabilità, la completezza e la tempestività delle informazioni di base<sup>21</sup>. Il profilo di analisi legato alla distribuzione territoriale dei costi e benefici della spesa pubblica – che pure ha portato a interpretazioni divergenti – è quindi entrato a pieno titolo nell’agenda politica dei diversi attori in gioco. **Le stesse difficoltà di attuazione dei meccanismi perequativi per la finanza regionale previsti dal d.lg. n. 56 del 2000 testimoniano i problemi che si incontrano nella costruzione di un nuovo sistema di finanziamento dei livelli di governo subcentrali anche quando si vuole avviare un lento – ma molto trasparente – processo di redistribuzione delle risorse tra le regioni.**

Questo secondo elemento di spinta verso un modello federale o di regionalismo forte ha però trovato un ostacolo nei permanenti divari di sviluppo regionale del nostro paese. Essi rendono infatti difficile ipotizzare un trasferimento di poteri fiscali alla periferia che garantisca l’auto-sufficienza finanziaria (ovvero basata solo su risorse proprie) di tutte le regioni. Ciò evidentemente porterebbe a inaccettabili differenze nei livelli di pressione fiscale necessaria per fornire un livello minimo di servizi pubblici in tutto il paese. Si tratta di un elemento rilevante in quanto esso può essere sanato solo **attraverso un sistema di trasferimenti perequativi ritenuto equo da tutte le parti in causa**. Il nuovo articolo 119 della Costituzione – nel quale si prevede l’istituzione di un fondo perequativo nazionale senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante – dovrebbe costituire la base per un modello di federalismo fiscale basato su un accorto dosaggio tra finanza autonoma e trasferimenti centrali, ma la sua attuazione pratica può presentare un ampio spettro di varianti con impatti redistributivi diversi. Si tratta probabilmente della parte più complessa – da un punto di vista politico più che tecnico – della riforma come è dimostrato dal fatto che l’Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale, che doveva completare i suoi lavori entro il 31 marzo del 2003, ha visto un prolungamento dei termini sino alla fine di settembre del 2004.

**In conclusione, questione federale e questione redistributiva si sono saldate insieme** negli ultimi anni aprendo la strada a un processo di decentramento politico che non sembra facilmente reversibile ma all’interno del quale non va sottovalutata la potenziale conflittualità dei territori per l’attribuzione delle risorse.

<sup>20</sup> L’analisi dell’impatto redistributivo della spesa pubblica a livello territoriale è stata sistematizzata per la prima volta dall’ISTAT all’interno dello schema di contabilità nazionale SEC con la costruzione di una serie storica 1983-1992 dei conti regionali delle amministrazioni pubbliche (cfr. ISTAT, *Conti economici regionali delle Amministrazioni pubbliche e delle famiglie*, Roma, 1996). L’ISTAT ha recentemente comunicato che è in corso l’aggiornamento della serie. La metodologia utilizzata è stata in gran parte recepita nel manuale Eurostat per la costruzione dei conti regionali delle Amministrazioni pubbliche (cfr. Eurostat, *Metodologia dei conti regionali: tavole delle amministrazioni pubbliche*, Lussemburgo, 1999).

<sup>21</sup> Si veda, ad esempio, l’analisi dei limiti dell’informazione statistica in materia di conti pubblici territoriali in Malizia R., *La redistribuzione territoriale operata dalla spesa pubblica e il finanziamento delle spese locali*, intervento al convegno “Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri. Una nuova stagione di studi per l’analisi dei Conti Pubblici Territoriali”, tenuto a Roma il 6 novembre 2003. (cfr.: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/convegni/6\\_11\\_2003/8.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/convegni/6_11_2003/8.pdf)).

**LA DOMANDA DI DECENTRAMENTO NELLE DIVERSE AREE DEL PAESE**

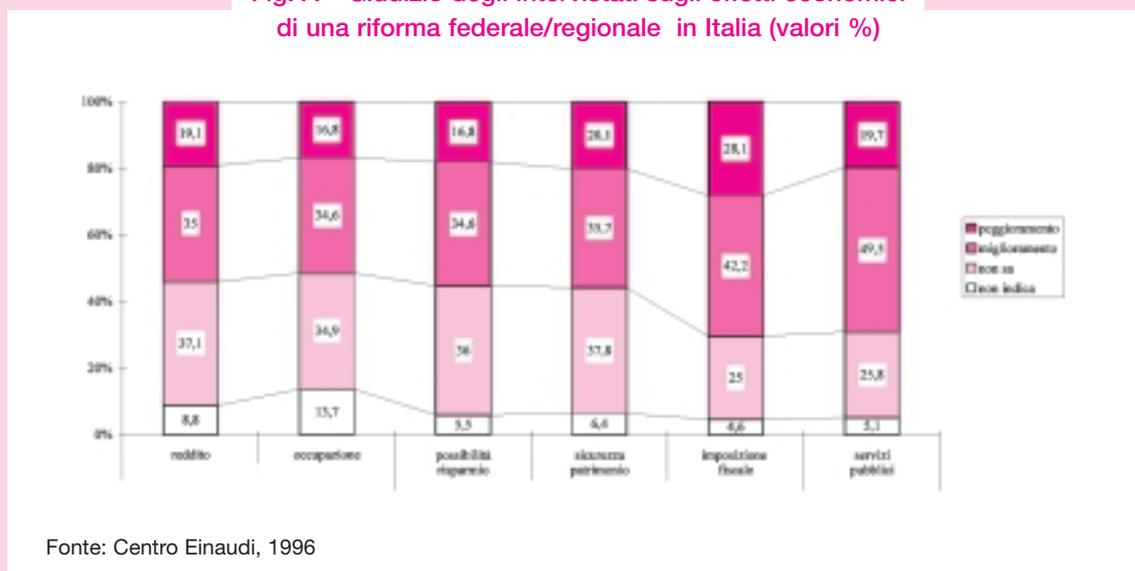
Un profilo di analisi poco utilizzato quando si parla di decentramento è quello relativo alle domande e aspettative dei cittadini rispetto al trasferimento di poteri dal centro alla periferia. Il giudizio sulle valenze positive e negative del federalismo, o comunque della decentralizzazione, risulta infatti differenziato territorialmente. L'evidenza empirica disponibile non è copiosa ma risulta sufficiente per suffragare questa valutazione. In particolare, faremo riferimento ai:

- risultati del sondaggio annuale del Centro Einaudi sul risparmio degli italiani relativo al 1996, che aveva affrontato direttamente il tema del federalismo;
- risultati di una ricerca del 2001 dell'Istituto Cattaneo<sup>22</sup>;
- risultati dei sondaggi dell'IRES del clima di opinione dei piemontesi per la Relazione annuale sulla situazione socioeconomica a partire dal 1997.

**LA RICERCA DEL CENTRO EINAUDI**

Nella ricerca del Centro Einaudi sugli atteggiamenti verso il risparmio in Italia, gli intervistati sono stati sollecitati a valutare l'impatto di una trasformazione in senso federale, o comunque di regionalismo rafforzato, su alcuni aspetti della vita economica che incidono sul benessere delle famiglie: reddito, lavoro, risparmio, sicurezza del patrimonio, imposizione fiscale e servizi pubblici. Nella media del campione, i risultati evidenziavano come esistesse una vasta zona di incertezza nella popolazione circa gli effetti dei processi di decentralizzazione (figura A). Per i primi quattro aspetti valutati l'incertezza di giudizio copre una quota che va dal 40% al 50% degli intervistati. Viceversa, la quota degli incerti si riduce nettamente per quanto concerne l'imposizione fiscale e la gestione dei servizi pubblici: per questi due aspetti, nei quali si connotano gli aspetti tipici della decentralizzazione, si riscontra una maggioranza relativa di giudizi positivi (rispettivamente 42% e 49%), che sopravanza nettamente quelli negativi con saldi positivi del 14% e del 30%.

**Fig. A – Giudizio degli intervistati sugli effetti economici di una riforma federale/regionale in Italia (valori %)**



<sup>22</sup> Cfr. Vassallo S., *Regioni, "governatori" e federalismo. Come la Leadership può cambiare la geografia*, Istituto Cattaneo, 2001. La ricerca si è basata su una rilevazione con 2000 interviste telefoniche rivolte a un campione rappresentativo dei cittadini italiani maggiorenni (100 per ciascuna regione).

## 1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Articolando territorialmente le risposte emergeva però una notevole differenziazione (tabella A1). Nel Nord-ovest e, soprattutto, nel Nord-est il saldo tra chi prevede un miglioramento e chi invece un peggioramento in conseguenza del decentramento è sempre positivo e su valori elevati, ma esso tende ad azzerarsi o a diventare negativo passando al Centro-Sud e nelle Isole. Esisteva quindi un atteggiamento diffuso di diffidenza sul decentramento in larghe zone del paese, dovuto probabilmente al timore di veder ridotte le politiche di riequilibrio dello Stato che per tanto tempo hanno funzionato da ammortizzatore sociale in quelle zone.

**Tab. A1 – Saldi percentuali tra i giudizi di miglioramento e peggioramento per i diversi aspetti per aree geografiche**

RIPARTIZIONI DELL'ITALIA	REDDITO	POSSIBILITÀ OCCUPAZIONE	SICUREZZA RISPARMIO	IMPOSIZIONE PATRIMONIO	SERVIZI FISCALE	PUBBLICI
Italia	15,9	17,7	16,4	15,7	14,1	29,8
Nord-ovest	24,3	22,2	25,1	24,6	30,7	43,1
Nord-est	41,7	39,6	38,2	39,6	41,7	61,8
Centro-Nord	21,8	27,5	22,3	19,7	22,3	34,2
Centro-Sud	2,0	5,0	2,0	0,0	-2,0	16,8
Sud-Isole	-16,7	-9,3	-13,7	-13,7	-36,3	-15,2

Fonte: Centro Einaudi, 1996

### LA RICERCA DELL'ISTITUTO CATTANEO

Dalla ricerca dell'Istituto Cattaneo è possibile trarre giudizi piuttosto circostanziati sulla domanda di decentramento nelle diverse regioni. Vi sono tre aspetti analizzati: la fiducia verso l'istituzione regionale e gli altri livelli di governo locale nei confronti di quella accordata allo Stato; le preferenze circa il decentramento in merito ad alcune politiche pubbliche; orientamenti generali in favore o contro la prospettiva federalista. Vediamo brevemente i principali risultati e come si colloca il Piemonte al loro interno.

I livelli di fiducia. La prima domanda dell'indagine era relativa al livello di fiducia nelle istituzioni centrali e locali. Nella tabella A2 viene riportata la distribuzione percentuale delle risposte nelle regioni a statuto ordinario e speciale. Emergono alcuni fenomeni interessanti. Intanto, la presenza di una larga fetta di cittadini che "non hanno le idee chiare": in media il 31% nelle RSO e il 29% nelle RSS. Per quanto concerne invece il livello di fiducia nelle istituzioni locali, si può notare come siano soprattutto le istituzioni comunali a godere della maggiore fiducia dei cittadini.

Ciò non desta stupore confermando quanto emerso in altre indagini in quanto il comune resta l'istituzione più vicina ai cittadini e le cui funzioni sono più facilmente conosciute. Va comunque notata una caratteristica del Piemonte. Si tratta della regione con il più alto peso di rispondenti che si esprimono a favore del comune, corroborando in apparenza l'importanza di quello che fu presentato come il modello del federalismo a tre punte nella passata Relazione di Scenario. Considerando insieme i tre livelli decentrati di governo, il Piemonte si caratterizza anche come la regione con più alta propensione al decentramento, almeno in termini di fiducia.

Anche il saldo tra la percentuale di rispondenti che ripongono la maggiore fiducia nello Stato e quelli che la ripongono invece nelle regioni e negli enti locali, può essere considerato come un indicatore della propensione al decentramento delle varie regioni. Come si può vedere dalla figura B, relativa alle regioni a statuto ordinario, la fiducia verso le amministrazioni regionali e locali decresce con la latitudine, con l'eccezione della Campania. Anche in questo caso il Piemonte si colloca in testa alla graduatoria.

**Tab. A2 – La fiducia nelle istituzioni centrali e locali nelle regioni Italiane.  
Percentuale di rispondenti (2001)\***

L'ISTITUZIONE IN CUI HO PIÙ FIDUCIA È...						
REGIONI	NON SO/ N.R.	STATO	REGIONE	PROVINCIA	COMUNE	TOTALE
Piemonte	28	12	13	9	38	100
Lombardia	22	19	24	8	27	100
Veneto	28	18	19	3	32	100
Liguria	30	20	14	5	31	100
Emilia-Romagna	23	18	21	10	28	100
Toscana	28	14	12	10	36	100
Marche	47	21	7	7	18	100
Umbria	38	23	8	4	27	100
Lazio	29	39	8	1	23	100
Abruzzi	37	29	9	6	19	100
Molise	40	25	9	3	23	100
Campania	25	38	9	3	25	100
Basilicata	31	41	10	6	12	100
Puglia	22	45	9	5	19	100
Calabria	37	42	6	5	10	100
<b>Totale Rso</b>	<b>465</b>	<b>404</b>	<b>178</b>	<b>85</b>	<b>368</b>	<b>1.500</b>
% Rso	31	27	12	6	25	100
Valle d'Aosta	30	9	41	6	14	100
Trentino A.A.	10	11	11	48	20	100
Friuli Venezia Giulia	38	20	11	5	26	100
Sicilia	31	48	5	5	11	100
Sardegna	38	29	14	3	16	100
Totale Rss	147	117	82	67	87	500
<b>% Rss</b>	<b>29</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>100</b>
Italia	612	521	260	152	455	2.000
% Italia	31	26	13	8	23	100

\* Campione di 2.000 abitanti, 100 per regione.

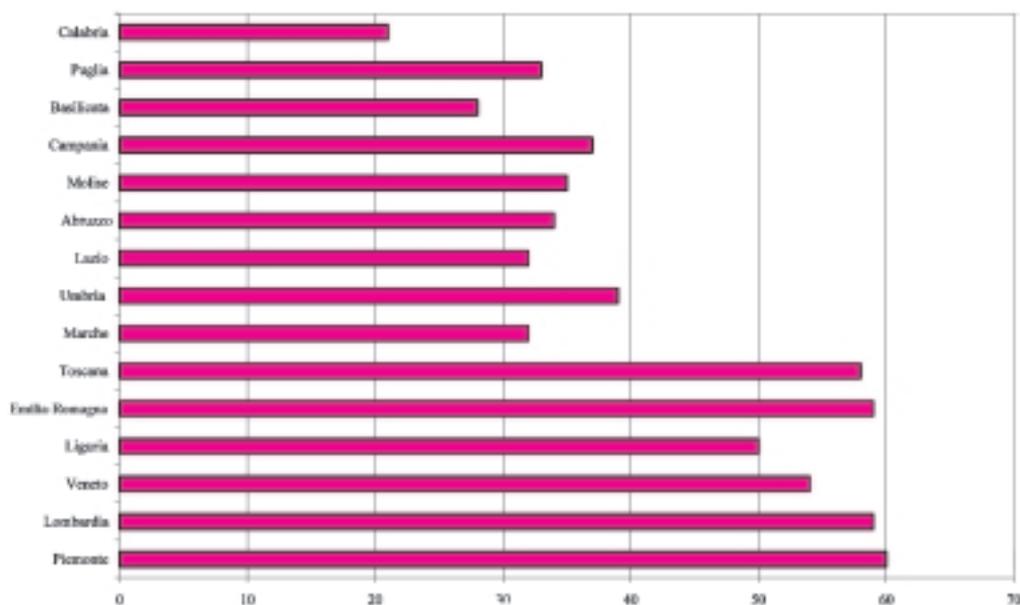
Fonte: Istituto Cattaneo, 2001

Le preferenze circa il decentramento in merito ad alcune politiche pubbliche. *Gli indicatori analizzati in precedenza soffrono di un certo grado di indeterminatezza e si prestano alla critica di eccessiva genericità. Per scavare più in profondità, l'indagine ha cercato di individuare l'atteggiamento dei cittadini rispetto al decentramento con riferimento ad alcune rilevanti politiche pubbliche: sanità, immigrazione, scuola, disoccupazione, criminalità di strada, opere pubbliche. Ai rispondenti era stata sottoposta la domanda: Chi deve decidere? Il governo nazionale o il governo regionale? I saldi tra le risposte in favore del governo regionale e quelle in favore del governo nazionale sono riportati nella figura D e mettono in luce significative differenze nelle diverse politiche. Ad esempio, mentre la prevalenza di quanti ritengono più adeguate le regioni per la gestione della sanità e delle opere pubbliche emerge tanto al nord che al sud (se pur con gradazioni diverse); ciò non è più vero nel caso dell'immigrazione, della disoccupazione, e, soprattutto, della scuola<sup>23</sup>. Mentre, per quanto concerne l'immigrazione, vi è*

<sup>23</sup> Per quest'ultimo caso è significativo come anche una regione tradizionalmente incline al decentramento come la Toscana mostri un saldo negativo.

## 1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Fig. B – La propensione al decentramento nelle Rso



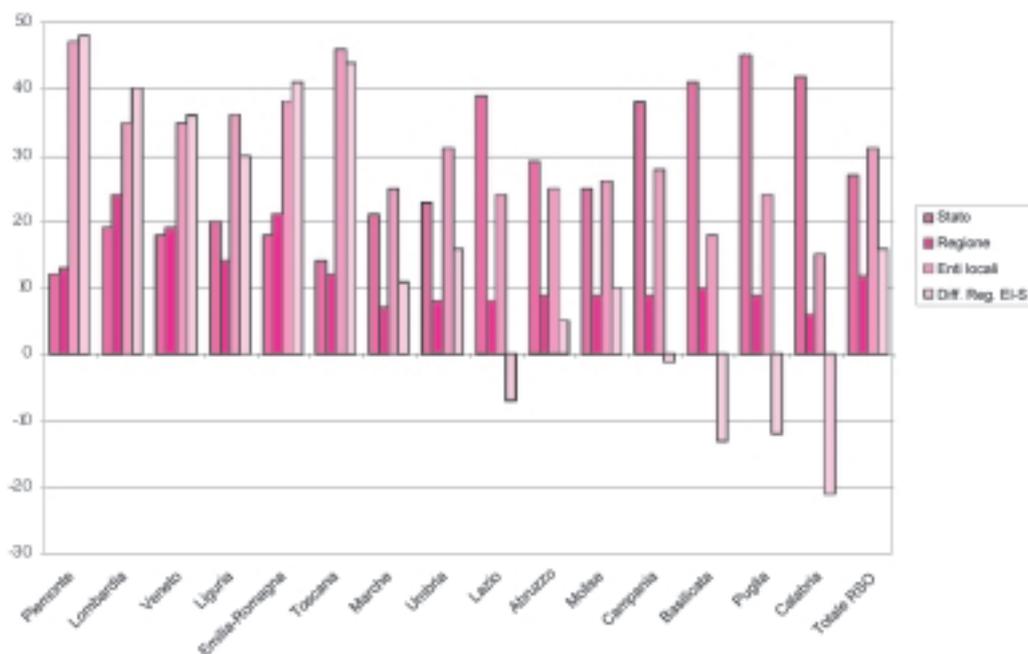
Fonte: Istituto Cattaneo, 2001

*un'opinione favorevole allo Stato in tutte le regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e dell'Emilia-Romagna, per le altre si assiste a un legame inverso con la latitudine.*

*In conclusione, il Piemonte, insieme a Lombardia ed Emilia-Romagna si colloca tra le Regioni più inclini al decentramento delle politiche pubbliche in questione. Anche se questi dati devono essere interpretati con estrema cautela, ci è sembrato però utile inserirli per fare comprendere la difficoltà che si incontra quando si deve analizzare il processo di decentramento "dalla parte dei cittadini". La complessità delle politiche pubbliche in numerosi campi, per quel che concerne il ruolo dei diversi livelli di governo, rende difficile per gli elettori identificare i modelli preferiti. Molto è legato agli atteggiamenti del passato (questo può valere per la sanità) ma, in alcune regioni, non può essere escluso un timore per politiche eccessivamente differenziate. Da questo punto di vista, la presenza di una domanda diversificata regionalmente in termini di decentramento di politiche pubbliche corroborerebbe la prospettiva di un decentramento asimmetrico, pur nella consapevolezza dei difficili meccanismi di implementazione che esso comporta. Se ciò si tradurrà in una spinta politica verso l'amministrazione regionale non si può escludere che il Piemonte possa godere, in futuro, di forme di autonomia differenziata.*

Orientamenti generali in favore o contro la prospettiva federalista. L'ultimo profilo di analisi rilevante è quello costituito dagli atteggiamenti verso il federalismo della popolazione. In Piemonte si riscontra una netta maggioranza in favore del federalismo (81%), e all'interno di questa quota le ragioni principali sono "la maggiore efficienza" (22%) e, soprattutto, la possibilità di riutilizzare le imposte in loco (46%). A fronte, quindi, di un'opinione nazionale, che vede nel federalismo un'opportunità di maggiore efficienza nello svolgimento delle attività pubbliche, in Piemonte compariva una motivazione all'utilizzo autonomo delle imposte raccolte nel territorio regionale. Anche in questo caso non deve sfuggire la drastica semplificazione delle domande rispetto ai profili di valutazione del federalismo, né la vaghezza del ter-

Fig. C – Il saldo tra atteggiamenti positivi verso le amministrazioni locali e centrali



Fonte: Istituto Cattaneo, 2001

mine stesso come si è già ricordato in precedenza. Vale la pena però ricordare che nel nuovo art. 119 della Costituzione il problema del “gettito territorialmente determinato” delle imposte è previsto come un requisito tra le varie fonti di finanziamento delle regioni e, probabilmente, anche degli enti locali.

### I SONDAGGI IRES

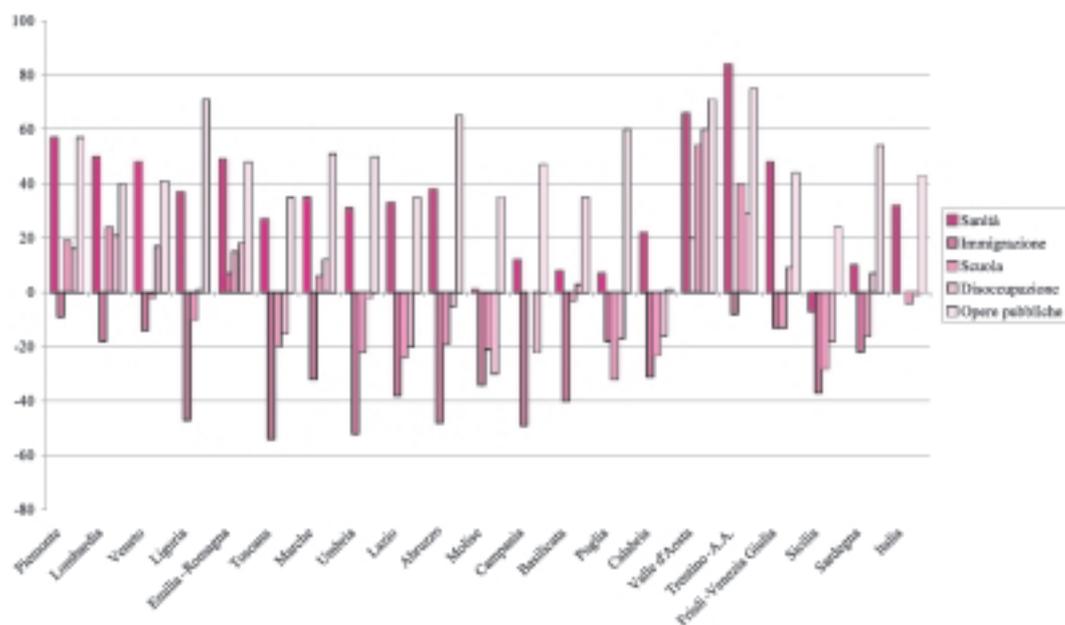
Vanno, infine, brevemente ricordati i risultati di due sondaggi IRES presentati nelle edizioni annuali della Relazione annuale sulla situazione economica e sociale del 1997, del 1998 e del 1999, nei quali venne domandato agli intervistati quale fosse il livello di governo che poteva gestire meglio i servizi pubblici: Stato, Regione, Provincia o Comune? Le risposte hanno sempre individuato in ordine di importanza, il Comune, seguito dalla Regione, dalla Provincia e dallo Stato. Si conferma quindi quanto emerso nell'indagine dell'Istituto Cattaneo.

È di un certo rilievo notare come il giudizio cambi al variare della popolazione del comune di appartenenza (figura G). In particolare, nei Comuni al di sotto dei 30.000 abitanti si trovano i giudizi più favorevoli per la regione e per la provincia. In una regione caratterizzata da alta frammentazione comunale come il Piemonte si può dedurre che nei comuni di minore dimensione è presente la consapevolezza dell'esigenza di una gestione dei servizi pubblici a livello sovracomunale.

Anche in questo caso si è voluto offrire un minimo di evidenza empirica rispetto al problema della gestione delle politiche pubbliche locali in un contesto di governo multilivello. Emerge abbastanza chiaramente come, a livello di percezioni soggettive, regione e comuni risultano i soggetti più rilevanti per la fornitura dei servizi pubblici nei confronti dei cittadini.

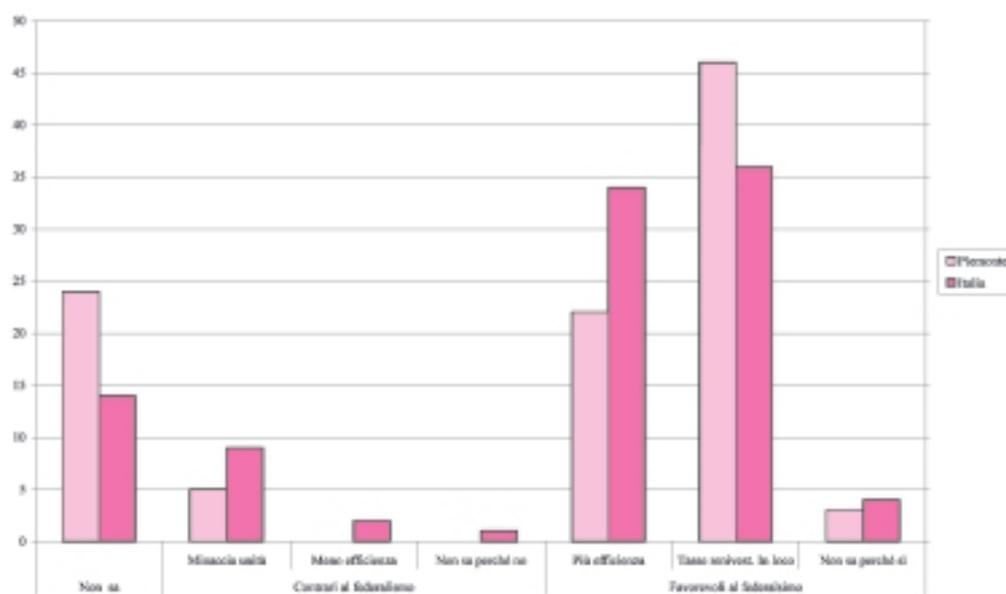
## 1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Fig. D – I saldi delle risposte tra favorevoli al decentramento regionale e al mantenimento della competenza statale in alcune politiche pubbliche



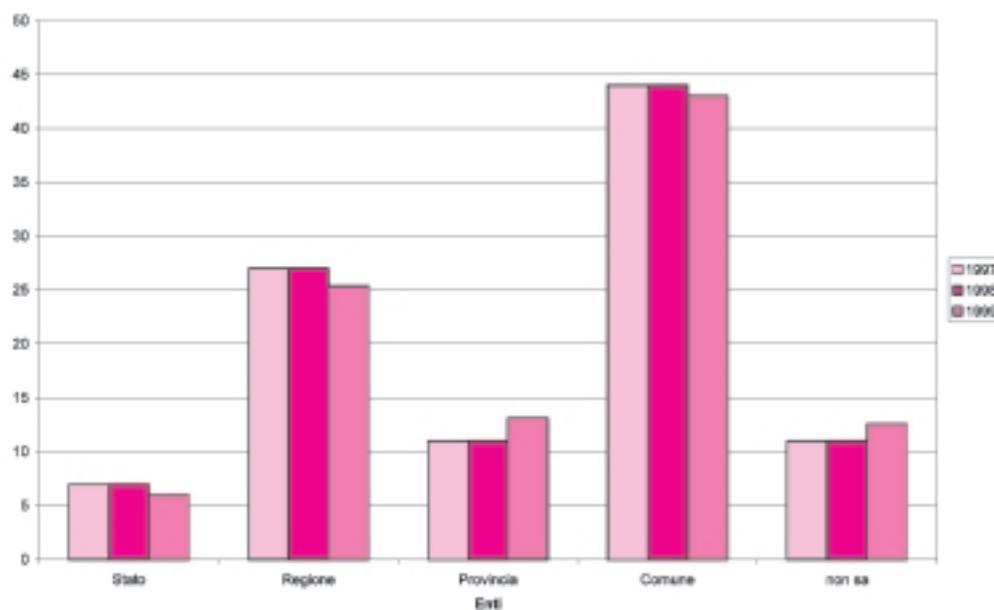
Fonte: Istituto Cattaneo, 2001

Fig. E – Atteggiamenti verso il federalismo: Piemonte e Italia



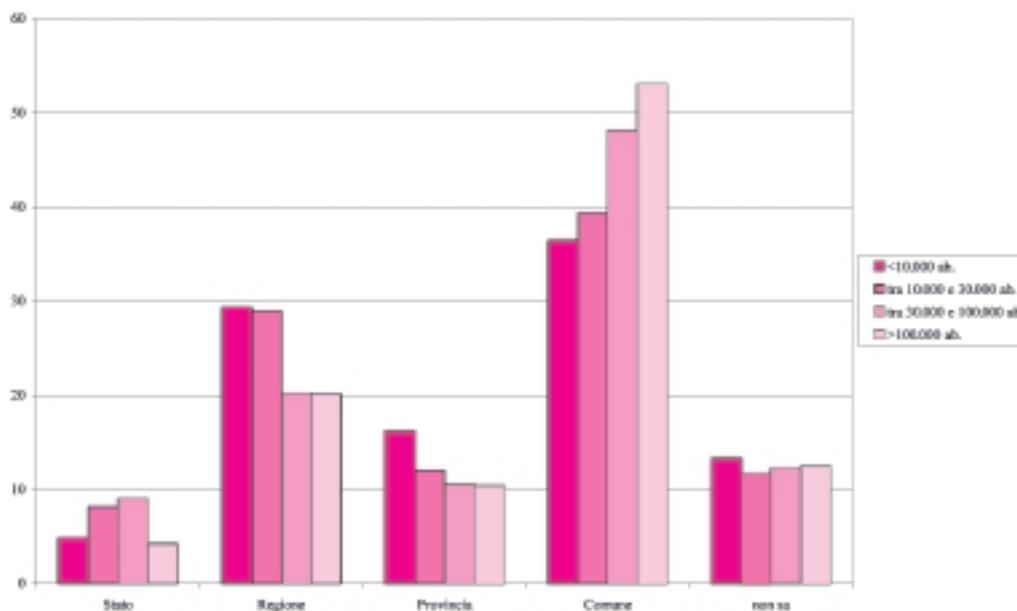
Fonte: Istituto Cattaneo, 2001

Fig. F – “Secondo lei chi potrebbe gestire meglio i servizi pubblici: lo Stato, la Regione, la Provincia o il Comune”?



Fonte: IRES

Fig. G – Valutazione del livello di governo più adeguato per gestire i servizi pubblici per differenti classi di popolazione dei comuni



Fonte: IRES

### 1.2 LE TRASFORMAZIONI IN CORSO: REGIONALISMO DEBOLE VERSO REGIONALISMO FORTE/FEDERALISMO

#### 1.2.1 LE RIFORME COSTITUZIONALI

Come si è avuto già modo di sottolineare, rispetto alle analisi effettuate nella precedente Relazione di Scenario, la più rilevante novità intervenuta è costituita dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Ciò indurrebbe a concludere che il passaggio da un regionalismo debole a uno forte, se non a un vero e proprio federalismo, risulta ormai irreversibile. La distribuzione dei poteri tra Stato, Regioni ed Enti locali risulta infatti profondamente modificata, assicurando anche una copertura costituzionale alle leggi di riforma dell'ordinamento locale degli ultimi anni. Le competenze legislative dello Stato sono state ridotte in misura rilevante a favore delle regioni. Viene affermato il principio che le funzioni amministrative sono assegnate in via prioritaria ai comuni.

Per quanto concerne i rapporti Stato-Regioni è sempre più diffusa la consapevolezza che i rapporti verticali tra i vari livelli di governo non possono essere costruiti attraverso l'individuazione di una serie di competenze esclusive per ognuno di essi, ritagliate dalla legge, senza possibilità di interferenze reciproche. Nonostante che da più parti si richieda l'eliminazione pressoché totale delle funzioni *concorrenti* tra Stato e Regioni, per evitare eccessivi conflitti di attribuzione, gli studiosi delle relazioni intergovernative mettono in guardia chi pensa di risolvere il problema in questa maniera. In verità, **le liste di materie esclusive non riuscirebbero a separare in modo netto le competenze tra Stato e Regioni, perché i rispettivi confini tagliano trasversalmente tali materie, che a loro volta, spesso, non sono comunque definibili in modo certo**<sup>24</sup>. Anche nel più recente progetto di riforma costituzionale<sup>25</sup> la concorrenza nelle materie si riaffaccia all'interno della lista delle funzioni esclusive, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni. Per il primo, l'art. 117 individua una serie di materie nelle quali questo può legiferare in materia di "norme generali" o "ordinamento generale". Nelle materie regionali ricompare, invece, il limite dell'interesse nazionale, la cui individuazione è però di competenza del Senato delle Regioni.

Nel nuovo art. 119 vengono modificate le regole di finanziamento di regioni, province, comuni e città metropolitane, potenziando il principio dell'autonomia finanziaria locale. In altre parole, il sistema delle relazioni di potere e di responsabilità tra i diversi livelli di governo è stato completamente ridisegnato creando le premesse costituzionali per un nuovo sistema di federalismo fiscale. Come si è già rilevato, il disegno di un sistema di relazioni finanziarie efficiente ed equo tra i diversi livelli di governo è però compito molto delicato. L'assetto delineato nel nuovo art. 119 per trovare piena applicazione dovrà temperare esigenze diverse. Esso si basa, infatti, su una accentuazione notevole dell'autonomia finanziaria regionale e locale, e l'altra faccia di questo fenomeno è che nel medio periodo il centro controllerà meno risorse, salvo che non si pensi a un ulteriore aumento della pressione fiscale complessiva nel paese. Bisogna quindi rendersi conto che il decentramento va di pari passo con la differenziazione: lo Stato potrebbe anche garantire degli standard minimi di servizi ma nelle regioni più ricche questi potrebbero essere largamente superati. Il punto è che **uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono interamente conciliabili**: come ha più volte sottolineato Piero Giarda, possono essere presenti entrambe ma una delle

<sup>24</sup> In più, anche la disciplina comunitaria a volte ne ridefinisce i confini. Sulla difficoltà di distinguere chiaramente le competenze tra i diversi livelli di governo ma anche sui possibili effetti positivi di questa competizione verticale si veda Brosio G., *Come configurare i rapporti tra Regioni ed enti locali*, "W.P." IRES n. 123, 1999.

<sup>25</sup> Disegno di legge costituzionale n. 4862 approvato dal Senato e, con modifiche, dalla I<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati.



due deve prevalere<sup>26</sup>. Da questo punto di vista, l'art 119 della Costituzione per essere attuato richiederà il contemperamento tra autonomia finanziaria e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale (art. 117 Cost., c. 2, let. m).

La riforma istituzionale, quindi, richiede una certa gradualità, oltre che chiarezza di obiettivi politici, perché questi passaggi non risultino traumatici. In ogni caso, una trasformazione in senso federalista-regionale dello Stato non implica assenza di **solidarietà tra regioni ricche e povere**. In tutti i sistemi federali/regionali esistono meccanismi di perequazione delle risorse finalizzati a ridurre – fino, in teoria, a eliminare – gli squilibri orizzontali, tra governi locali dello stesso livello. **Perequare è però questione di natura politica** e costituisce una variabile difficilmente valutabile a priori. Un nuovo assetto nella distribuzione delle risorse potrà trovare una sua composizione solo se tutte le unità periferiche percepiranno che i vantaggi della trasformazione superano gli svantaggi. Per trovare questo terreno condiviso occorre però risolvere due nodi, uno di tipo orizzontale – tra le diverse aree del paese – e uno invece di tipo verticale – tra i diversi livelli di governo, ambedue legati ai temi trattati all'inizio.

Il primo è costituito dal **rapporto Nord-Sud**: la nascita di un nuovo modello di finanza decentrata imperniato sulle entrate autonome comporta inevitabilmente un'accentuazione delle differenze in termini di disponibilità di risorse che, se non temperata da un'accorta modulazione dei trasferimenti perequativi, potrebbe comportare un peggioramento della posizione relativa delle regioni e degli enti locali meno ricchi del Sud. Il problema è aggravato dal fatto che negli ultimi anni i differenziali di reddito tra regioni del Centro-nord e del Sud non sono diminuiti (fig. 1) Ciò implicherebbe un maggiore ruolo del governo centrale in quanto soggetto titolato a svolgere funzioni redistributive. Il federalismo è infatti una strada particolarmente complessa in paesi come il nostro, con forti divari di sviluppo al suo interno, che comportano una grossa variabilità della capacità fiscale per abitante nelle diverse regioni.

Non è un caso che la delicatezza politica di questo aspetto sia stata alla base dell'individuazione di due percorsi attuativi della riforma del Titolo V nell'importante Accordo raggiunto nella Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed Enti locali il 20 giugno 2002<sup>27</sup>:

- l'attuazione del riparto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative attraverso la revisione della legislazione statale e regionale in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e attraverso la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica;
- l'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le nuove funzioni amministrative senza oneri finanziari addizionali;
- la definizione dell'impianto complessivo del federalismo fiscale attraverso la costituzione di una conferenza mista. Tale conferenza si è poi tramutata nell'Alta Commissione per il federalismo fiscale della quale abbiamo parlato in precedenza.

Il nuovo sistema di relazioni finanziarie richiede quindi un approfondimento preliminare capace di dirimere i suoi principali nodi applicativi. In un successivo importante documento delle regioni – noto come “Documento di Ravello sul federalismo fiscale delle Regioni e delle Province autonome”<sup>28</sup> – sono stati ribaditi alcuni **principi generali del futuro sistema di federalismo fiscale**:

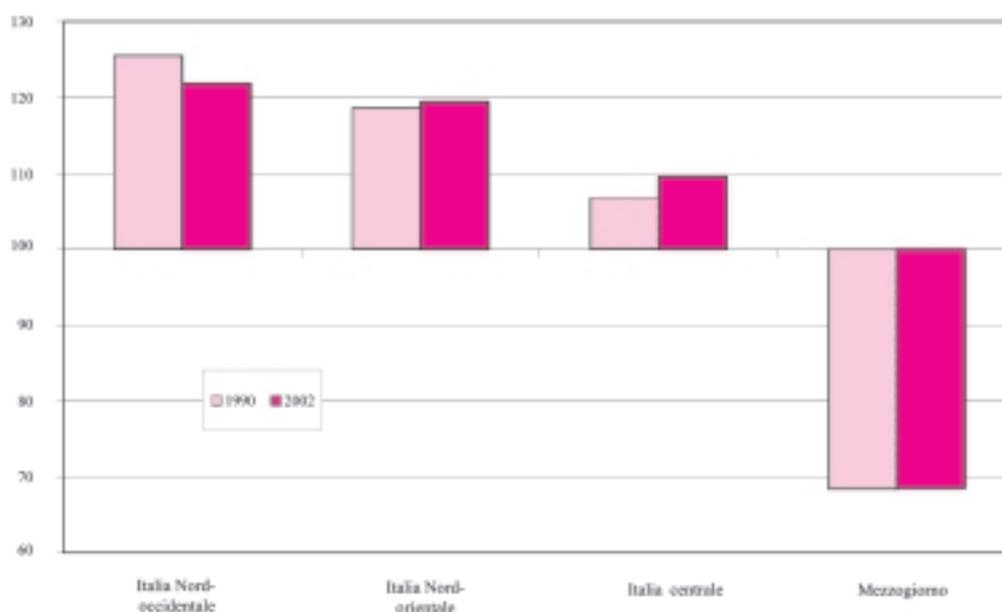
<sup>26</sup> Si veda, tra gli altri, Giarda P., *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, relazione presentata alla XLIII Riunione Scientifica della Società degli economisti, Ferrara, 25 ottobre 2002.

<sup>27</sup> L'Accordo individua i principali nodi problematici della riforma costituzionale e le procedure condivise per risolverli. L'Accordo ribadisce il carattere di equiordinazione tra i vari soggetti che costituiscono la repubblica e la necessità di un processo di governo concertato nell'attuazione del nuovo Titolo V.

<sup>28</sup> Approvato il 1° aprile 2003.

## 1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Fig. 1 – I divari di sviluppo regionale in Italia. Differenze nel Pil pro capite dalla media nazionale (= 100) 1990-2002



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

- il federalismo fiscale deve realizzare il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà;
- i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti secondo l'art 117 2°c., let. m, devono risultare compatibili con il quadro delle risorse a disposizione della finanza regionale attraverso una preventiva partecipazione delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata all'impostazione della politica economica nazionale (DPFEF, legge finanziaria, Patto di stabilità e crescita);
- la perequazione delle capacità fiscali delle regioni deve essere coniugata con adeguati interventi (finanziamenti aggiuntivi per regioni ed enti locali in base al 5°c. dell'art. 119 Cost.) che siano in grado di colmare le disparità strutturali delle singole realtà regionali;
- garanzia di un sufficiente livello di autonomia tributaria delle regioni che tenda ad assicurare la correlazione tra prelievi e benefici ricevuti da famiglie e imprese (applicazione del principio del *beneficio* o della *controprestazione*). Trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica di tributi statali, regionali e locali;
- necessità di un periodo transitorio per l'implementazione della riforma.

Successivamente (giugno 2003) nella Conferenza Unificata è stata approvata una proposta di accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale ai sensi della legge finanziaria per il 2003. Essa doveva essere alla base per la definizione dei principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi degli artt. 117 3°c., 118 e 119 della Costituzione. Gli elementi più rilevanti della proposta di accordo riguardano la perequazione e i contributi speciali per le aree meno sviluppate del paese. In particolare, la perequazione doveva incentivare lo sforzo fiscale e si dovevano prevedere fondi perequativi distinti per

## ESISTE UNO SPAZIO REGIONALE PER LE POLITICHE?

*Nel contesto appena delineato quale contributo normativo offre la ricerca socioeconomica e territoriale applicata? Paradossalmente, l'apparente offuscamento di uno spazio regionale per le politiche. Chiunque si prenda la briga di consultare i principali schemi di pianificazione a livello europeo, nazionale e regionale o i principali studi sui processi di sviluppo regionale e locale scoprirebbe infatti che le regioni come entità amministrative "sbiadiscono". L'IRES nei suoi studi ha parlato di "più Piemonti" (almeno tre), di macroregione alpina (scelta legittimata anche dalla partecipazione a programmi e comunitari INTERREG), e di prospettive di sviluppo attraverso alleanze che potrebbero svilupparsi con le regioni Rhône-Alpes, Provenza e Lombardia; l'IRPET intitolava un suo importante lavoro di scenari sulla Toscana del 2000 Toscana o Toscane, identificando più spazi socioeconomici subregionali. L'immagine della banana blu di Datar o delle altre aggregazioni sovra-regionali del documento Europa 2000+ sono ormai patrimonio consolidato della ricerca applicata e delle strategie territoriali. La dimensione regionale sembra così diventare insieme troppo grande – visti gli spontanei e diversificati processi di sviluppo territoriale subregionale – e troppo piccola, considerato quanto appena detto a proposito delle politiche territoriali europee. È stato giustamente sottolineato in un altro contributo all'analisi di scenario che "affinché la prospettiva europea che ispira le scelte dell'amministrazione centrale e il dinamismo centrifugo manifestato dalle regioni non alimentino il circolo vizioso di una competizione a tutto campo all'interno dello scacchiere nazionale, si rende opportuno uno sforzo di coordinamento interistituzionale e di cooperazione interregionale ben maggiore di quello sinora messo in campo"<sup>29</sup>.*

*In parallelo, all'interno di queste rappresentazioni territoriali, gli attori delle politiche regionali sono diventati sempre più numerosi: le città medie e grandi, i distretti industriali, i soggetti pubblici e privati che decidono di investire nel territorio e che costituiscono reti di interazione tra di loro e a livello internazionale.*

*Se tutto questo è vero, il ruolo delle regioni può forse essere identificato meglio in maniera "trasversale", al di là, cioè, dell'attribuzione delle specifiche competenze legislative e amministrative nelle varie materie e senza che ciò possa essere stabilito da precise norme giuridiche. Si tratta infatti di un ruolo difficilmente codificabile in un articolo della Costituzione, in una legge o in un provvedimento amministrativo, ma che si ricollega idealmente alla equiordinazione tra regioni province e comuni prevista dall'art 114 della Costituzione e al modello di federalismo a tre punte delineato nella precedente Relazione di Scenario. Ugualmente, si tratta di un ruolo da svolgere in un quadro di sempre maggiore "deteritorializzazione" dei governi locali – nel senso della progressiva riduzione di importanza delle sue relazioni con i territori contigui – e di crescita del peso di altri soggetti pubblici o ai confini tra pubblico e privato (autonomie funzionali, fondazioni bancarie) in aggiunta agli enti locali.*

regioni, province, comuni e città metropolitane. Con riferimento ai contributi speciali, la proposta prevedeva l'istituzione di un fondo nazionale per la riduzione delle disparità strutturali regionali.

Nel complesso, tali principi e indicazioni non costituiscono che una specificazione leggermente più avanzata di quanto non avvenga per quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione, rimanendo a un sufficiente livello di generalità per risultare accettabili da tutte le parti in causa. Essi lasciano aperta la strada per combinazioni diverse tra l'applicazione di principi di **autonomia e efficienza** e quelli di **solidarietà e equità**.

<sup>29</sup> Cfr. Salone C., *Il Piemonte nella macroregione padana. Strategie territoriali tra competizione e cooperazione*, "Irescenari" 2004/2.

Si possono fare almeno quattro esemplificazioni (che in parte si sovrappongono) in merito alle possibili modalità di svolgimento di tale ruolo da parte della Regione.

- 1) Possono essere soggetti organizzatori di un “terreno di gioco” – dove gli attori sono i governi locali, i distretti industriali, i soggetti pubblici e privati che decidono di investire nel territorio e che costituiscono reti di interazione tra di loro e a livello internazionale – promuovendo la selezione degli obiettivi, incentivando la cooperazione e, in genere, svolgendo un ruolo di negoziatore nei processi decisionali complessi. Esempi di politiche regionali di questo tipo si riscontrano nei diversi processi di programmazione negoziata (ad esempio nell’Intesa istituzionale di programma Stato-Regione Piemonte). In questa maniera sarebbe più facile raggiungere un “equilibrio istituzionale” con i governi locali. La regione può svolgere una funzione di coordinamento “arbitrando” la competizione tra gli enti locali, e promuovendone la cooperazione. Certo, l’arbitro non può giocare e quindi le sue funzioni amministrative dovrebbero essere limitate al massimo, in linea con le nuove norme costituzionali.
- 2) Possono migliorare la funzionalità delle amministrazioni locali diffondendo delle informazioni sulle performance degli enti locali, magari identificando standard di servizi medi o desiderabili (una forma di benchmarking) per facilitare il controllo dei cittadini e stimolare al tempo stesso l’innovazione di processo e di prodotto nei servizi pubblici locali. I paesi scandinavi hanno da tempo messo in atto una strategia di questo tipo per promuovere una competizione positiva tra amministrazioni locali e innalzare l’efficienza del settore pubblico nel suo complesso.
- 3) La crescente mobilità delle persone e delle cose rende sempre più difficile la definizione di confini – che non siano puramente “identitari” – per tutti i comuni, anche per quelli al di fuori delle aree metropolitane. È possibile, infatti, identificare una nuova geografia funzionale sovrapposta alle circoscrizioni amministrative comunali (e anche provinciali), basata sulla pendolarità tra insediamenti rurali e urbani, sulle dimensioni minime di scala dei principali servizi pubblici locali, sui progetti di sviluppo economico che, da un punto di vista economico – non, ripetiamo, culturale – corrispondono a una articolazione territoriale più razionale per le politiche locali. Ne deriva la necessità di coniugare la fissità delle ripartizioni amministrative tradizionali con articolazioni settoriali legate alle esigenze delle politiche. L’identificazione di questi spazi subregionali per le politiche settoriali costituisce un compito rilevante nell’ambito delle funzioni di legislazione e programmazione delle regioni.
- 4) Infine, la regione può svolgere il ruolo di mediatore nei processi di decisione nelle varie politiche pubbliche che spesso si arenano nella conflittualità tra interessi pubblici e privati, locali e sovralocali. Si tratta di un ruolo già svolto, e proficuamente, come è emerso da ricerche svolte in passato dall’IRES in materia di conflitti ambientali<sup>30</sup>.

Il secondo nodo da sciogliere è costituito dal **rischio di una rottura dell’equilibrio istituzionale tra regioni ed enti locali**. Il modello della “equiordinazione” delineato dal nuovo art. 114 della Costituzione si basa su un equilibrio assai delicato tra i nostri tre livelli di governo. Ora, è indubbio che l’estensione delle garanzie costituzionali agli enti locali va ricondotta a una tradizione municipalistica che in Italia è più forte di quella regionalistica, ma è anche vero che **nelle federazioni classiche non esiste un “assetto a tre punte” e il potere sull’ordinamento locale è affidato agli Stati membri**. L’attuazione pratica di questo modello – a parole unanimemente condiviso da tutti gli attori istituzionali – dovrà quindi garantire una qualche forma di riequilibrio rispetto a

<sup>30</sup> Si veda IRES (a cura di Bobbio L.). *Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziata dei conflitti ambientali*, Collana Piemonte, n. 26, 1994.

una spinta oggettiva al rafforzamento dei poteri regionali nei riguardi degli enti locali. Difficile, però, non prevedere qualche forma di attrito nel processo di trasferimento dei poteri che dovrà avvenire nei prossimi anni. Un primo banco di prova sarà rappresentato dai nuovi Statuti regionali e dalla loro capacità di delineare efficienti modelli di concertazione.

D'altro lato, **occorre che il sistema di governo regionale e locale sia effettivamente un "sistema"**. Per quanto concerne i rapporti regioni-enti locali, la *condivisione* di competenze nelle medesime materie è, per così dire, nella natura stessa dell'assetto individuato dall'art. 118 della Costituzione. Le funzioni legislative sono della regione, mentre quelle amministrative sono, di norma, attribuite agli enti locali. Ad essi, quindi, sul piano amministrativo spetta, tutto quello che la regione non decide di mantenere al suo interno, purché adeguatamente motivato per rispettare il principio di sussidiarietà.

In aggiunta a ciò, sulla base del già ricordato *Documento* di Ravello, vi sono almeno due ambiti di intervento regionale che potranno comportare tensioni con gli altri enti locali:

- la richiesta da parte delle regioni di avere competenza esclusiva in materia di coordinamento dei sistemi tributari delle regioni e degli enti locali;
- la richiesta delle regioni di avere attribuita la delega delle funzioni amministrative in materia di ripartizione del fondo perequativo destinato agli enti locali che saranno esercitate con il concorso del Consiglio delle Autonomie.

Vi è poi un ulteriore aspetto da tenere presente all'interno del problema più generale degli equilibri istituzionali tra regioni ed enti locali. Esso è rappresentato dal ruolo delle grandi aree urbane del nostro paese, o meglio dal riemergere della **questione metropolitana**. Il ruolo delle città nei processi di sviluppo economico è stato da tempo rivalutato dalla letteratura geografica ed economica (le città come "motori" dello sviluppo). Si sostiene che sono soprattutto le grandi aree urbane che devono acquisire nuove forme di *governance* urbana, e che queste, più delle istituzioni regionali, possono promuovere lo sviluppo locale<sup>31</sup>. Da tempo è in corso una rivisitazione di questi temi anche all'interno dell'UE dove una risoluzione approvata dal parlamento nel 1998 ha sottolineato l'importanza del ruolo delle città al fine di garantire sviluppo economico coniugato con coesione sociale. Probabilmente, è anche a seguito dell'affermazione di questi nuovi indirizzi che nell'art. 114 della Costituzione sono state inserite le Città metropolitane. Si tratta però di un nuovo ente intermedio che non dispone di nessuna legittimazione storica (ad esempio, è difficile riscontrare una identità metropolitana esplicita nella conurbazione di Torino) e che se non supportato da una identificazione chiara della sua missione rischia di tradursi in un prodotto artificiale, basato su una qualche forma di ingegneria territoriale/urbanistica, economica e amministrativa.

Un approccio produttivo potrebbe essere, invece, proprio quello di identificare, valorizzare e integrare – anche attraverso soluzioni istituzionali originali – alcune funzioni di rango nazionale nelle principali capitali regionali<sup>32</sup> e di legarle alla rete di città medie delle singole regioni. Non basta quindi limitarsi allo speciale statuto della capitale nazionale riconosciuto dall'art 114, 3°c, della Costituzione<sup>33</sup>, ma **occorrerebbe una politica delle città a livello nazionale**. Ugualmente, con-

<sup>31</sup> Ad esempio, nel dibattito sulla regionalizzazione in Inghilterra, dopo la *devolution* in favore della Scozia e del Galles, vi è chi sostiene che sarebbe meglio creare un sistema di città-regioni piuttosto che di autorità regionali; cfr. Wilks-Heeg S., Harding A., *Devolution for England?: International Lessons*, "The Devolution Policy Papers", ESRC, University of Birmingham, 2002.

<sup>32</sup> Il riferimento d'obbligo è, a questo proposito, la proposta di capitale reticolare avanzata dalla Fondazione Agnelli nel 1993. Cfr: Pacini M., Kunzmann K.R., Marshall J.N., *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1993.

<sup>33</sup> "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello stato disciplina il suo ordinamento".

siderando che le aree urbane sono quelle che beneficiano maggiormente delle economie di agglomerazione (vicinanza ai mercati, capitale umano specializzato, ecc.) vi è il rischio di crescenti differenziazioni di sviluppo anche all'interno delle singole regioni tra aree urbane e aree a bassa densità abitativa, da fronteggiare a livello almeno regionale.

Tutti questi nodi potranno essere risolti se a livello politico si riuscirà a trovare:

- **Un percorso di riforma condivisa della finanza regionale e locale**, che riesca a coniugare le esigenze di efficienza e di responsabilizzazione con quelle di solidarietà e di perequazione, nonché a considerare in maniera unitaria la finanza regionale e quella locale (i trasferimenti a comuni e province). In assenza della definizione di un nuovo modello di federalismo fiscale, ossia di decentramento di risorse e poteri tributari alle regioni e agli enti locali, sarà infatti difficile portare avanti un percorso ordinato e responsabilizzante di decentramento politico nel nostro paese.
- **Un modello di rapporti** tra regioni ed enti locali, che identifichi gli spazi adeguati per garantire adeguate forme di concertazione **nelle ormai prevalenti politiche pubbliche condivise** all'interno dei diversi settori di intervento pubblico (vedi box precedente). A tal fine può risultare cruciale la funzione dei Consigli regionali delle autonomie previsti dall'art 117 della Costituzione, i quali, pur senza diventare una sorta di Camera delle Autonomie a livello regionale, analoga al Senato federale a livello nazionale, dovrebbero facilitare lo svolgimento delle politiche *condivise*<sup>34</sup>.

### 1.2.2 LA REVISIONE DEL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI: UNA RIFORMA SENZA FINE

Alle soglie del nuovo millennio, il sistema di finanziamento delle regioni pareva avere raggiunto un assetto stabile. La l. n. 144 del 1999 insieme al d. lg. attuativo 56/00 avevano infatti definito un modello basato su un sistema di finanziamento in cui l'introduzione dell'autonomia tributaria (basata su IRAP e addizionale all'IRPEF) si saldava a un sistema di trasferimenti perequativi di tipo generale a carattere formalmente orizzontale. Più incerto restava invece il sistema di finanziamento di province e comuni. A un sostanziale incremento dei tributi autonomi (basati su ICI, addizionale IRPEF e tassa raccolta rifiuti che doveva trasformarsi gradualmente in tariffa) non si era infatti accoppiata una riforma strutturale del sistema dei trasferimenti statali che – dopo il tentativo abortito del 1997<sup>35</sup> – continuano ad essere di fatto erogati in gran parte sulla base delle quote storiche.

I provvedimenti degli ultimi anni hanno congelato la situazione. L'evidente necessità di rivedere tutto l'impianto normativo alla luce dell'art. 119 della Costituzione, in assenza di un accordo sulle linee guida per la sua attuazione, ha portato il legislatore statale a smantellare alcuni aspetti del precedente sistema senza prefigurare il nuovo. Così la finanziaria per il 2003 ha previsto l'istituzione di un'Alta Commissione di studio per l'individuazione dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nell'attesa, veniva disposta la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazio-

<sup>34</sup> Nello Statuto della Regione Piemonte approvato in prima lettura si prevede (art. 87) il Consiglio delle autonomie locali come organo “di consultazione tra regione e autonomie locali”. Se è vero quanto si è affermato nel testo, il suo ruolo avrebbe potuto essere ulteriormente rafforzato.

<sup>35</sup> Il sistema di finanziamento degli enti locali attraverso trasferimenti erariali è stato regolato da due norme delegate, il d.lg. n. 504/92 e il d.lg. n. 244/97. Successivamente, la L. n.133/99 ha previsto una nuova delega per una “revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali, e può essere effettuata per un periodo transitorio anche in funzione dei trasferimenti storici”. Tale delega non è mai stata attuata.

ni dell'aliquota regionale dell'IRAP. La riforma fiscale (legge. n. 80/2003) rinvia la definizione dei tributi locali, ma stabilisce comunque la graduale abolizione dell'IRAP da compensare con trasferimenti o mediante compartecipazioni.

La finanziaria per il 2004 ha prorogato i lavori dell'Alta Commissione (istituita solo nel giugno 2003) fino alla fine di settembre 2004, all'interno di una diffusa corrente di scetticismo circa la volontà politica di portare avanti celermente le eventuali proposte di riforma che questa sarà in grado di elaborare. In parallelo, è stata prorogata di un anno la sospensione degli aumenti sulle addizionali IRPEF e aliquote IRAP per regioni ed enti locali. Infine, la l. n. 47/2004 ha rinviato ancora di un anno la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti attribuiti a regioni ed enti locali per il finanziamento delle funzioni trasferite con il decentramento amministrativo.

**Il meccanismo di trasferimenti perequativi previsto dal d.lg. 56/00 è formalmente rimasto in vita ma a prezzo di numerosi conflitti interregionali** e il decreto di ripartizione della compartecipazione IVA per il 2002 – primo anno di avvio del fondo di solidarietà nazionale – è stato approvato solo nel maggio 2004, mentre lo schema di decreto per la ripartizione relativa al 2003 è ancora in discussione. In esso sale al 10% la quota dell'ammontare totale di compartecipazione all'IVA attribuita alle regioni, da ripartire secondo i parametri perequativi previsti dal d.lg. 56/00 (capacità fiscale, fabbisogni sanitari e dimensionali). Il passaggio dalla spesa storica alla formula perequativa implica una riduzione delle risorse delle regioni meridionali a seguito dell'applicazione dei criteri perequativi accolti. Questo ha determinato l'opposizione delle regioni interessate pur trattandosi di un monte risorse ancora relativamente limitato rispetto all'ammontare complessivo dei trasferimenti. Come si può notare (fig. 2) l'applicazione del sistema perequativo nel 2003 comporterebbe una riduzione di risorse per le regioni del sud di circa 145 milioni di euro, a fronte di un analogo incremento di entrate per quelle del centro-nord (solo Liguria e Umbria avrebbero una marginale riduzione). Nel complesso, l'entità della redistribuzione interregionale nel primo anno non sarebbe enorme (pari allo 0,2% delle entrate totali delle regioni), ma comincerebbe a incidere in misura significativa su alcune di esse (-1,22% per il Molise, -1,34% per la Calabria e -1,45% per la Basilicata).

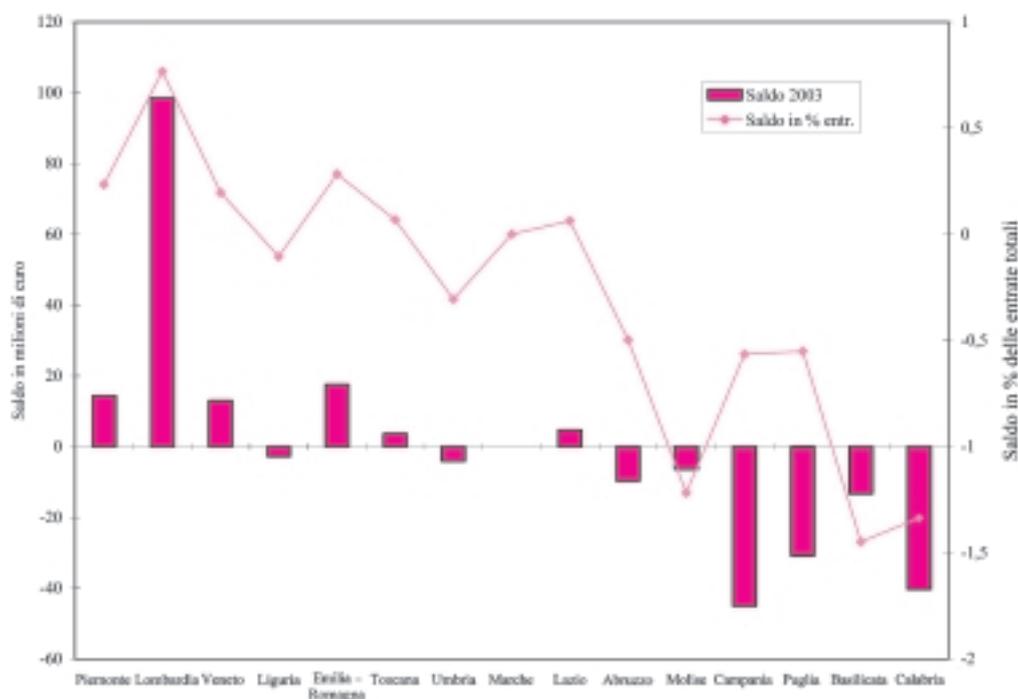
In generale, **l'attuale divisione delle fonti di entrata tra i diversi livelli di governo risulta improduttiva da un punto di vista macroeconomico**. Attualmente e, a maggior ragione, nell'ipotesi di nuova Costituzione a regime, le amministrazioni regionali e locali hanno spese strutturalmente molto dinamiche. Basti pensare al fatto che le conseguenze dell'*ageing* della popolazione e dell'immigrazione avranno maggiore impatto, in termini di fabbisogno di spesa, sulle amministrazioni regionali e locali che su quelle centrali. Il governo centrale ha invece ancora le fonti tributarie più dinamiche e le responsabilità di spesa più statiche. Vi è quindi un disavanzo strutturale delle amministrazioni locali rappresentato da un'impropria distribuzione delle fonti di entrata fra i diversi livelli di governo.

Risulta così evidente come il sistema della finanza decentrata in Italia sia rimasto "in mezzo al guado". Quello che colpisce in questa breve ricostruzione è il fatto che non si sia riusciti a definire un assetto stabile del sistema della finanza decentrata in Italia nell'arco degli ultimi quindici anni, a partire dalla l. n. 142 del 1990. Ciò testimonia come il profilo redistributivo del sistema dei trasferimenti statali a regioni ed enti locali sia cruciale, e lo sia tanto più quanto più cresce l'autonomia tributaria di questi. È nell'equilibrio tra risorse autonome e risorse trasferite, infatti, che si definisce un equilibrio tra efficienza ed equità, ovvero tra una gestione efficiente dei servizi locali e la garanzia di una prestazione minima degli stessi in tutto il territorio nazionale.

Nel breve periodo la conseguenza di questa situazione è la graduale emersione di **una situazione di sofferenza economico-finanziaria per il sistema delle amministrazioni locali**. Ciò ha imposto alle regioni e agli enti locali l'individuazione di strategie finanziarie innovative quali la razionalizzazione della spesa, la lotta all'evasione fiscale, la ristrutturazione e la gestione attiva del debito, l'alienazione dei beni patrimoniali e le cartolarizzazioni di vario tipo. Si tratta di un esito

## 1. FEDERALISMO, REGIONALISMO E PROCESSI DI DECENTRALIZZAZIONE IN ITALIA

Fig. 2 – Ridistribuzione orizzontale (tra regioni) della quota del 10% del gettito IVA nel secondo anno (2003) di applicazione del d.lg. 56/2000 (in valore assoluto e in percentuale sul totale delle entrate regionali)



Fonte: Corte dei Conti, 2004

non scontato, che depone a favore degli amministratori locali, ma che lascia ampi interrogativi per il futuro in quanto in gran parte basato su soluzioni *una tantum*. Ugualmente, le trasformazioni della struttura del debito pubblico locale a favore dei prestiti a tasso variabile, al fine di ridurre il costo medio corrente del debito, implicano rischi di sostenibilità finanziaria a fronte del rischio di aumento dei tassi del mercato monetario.

L'esaurimento dei margini di manovra in assenza di una ridefinizione complessiva del sistema della finanza decentrata e le prospettive nel medio periodo difficilmente potranno evitare riduzioni della spesa corrente e, soprattutto, di investimento e, sul fronte delle entrate, aumenti tariffari con un impatto complessivamente negativo sull'economia.

## 2. OPPORTUNITÀ E RISCHI PER IL PIEMONTE

### 2.1 IL PIEMONTE NEL CONTESTO NAZIONALE

Il nuovo quadro istituzionale condiziona in misura rilevante le politiche che potranno essere concretamente implementate dal governo regionale e locale comportando una serie di opportunità e di rischi, rispetto all'assetto futuro del sistema, che dovrebbero essere attentamente vagliati da tutti gli attori istituzionali locali.

In estrema sintesi, il sistema di governo locale piemontese ha di fronte a se **diverse opportunità**.

- Si colloca all'interno di **una regione "ricca"**, con un livello di reddito pro capite superiore alla media nazionale. Esso sarebbe favorito dall'applicazione dei nuovi principi dell'art. 119 della Costituzione, nella prospettiva di un aumento dell'autonomia tributaria regionale e locale fondata su basi imponibili collegate al reddito. Nell'attesa della riforma è comunque possibile valorizzare lo strumentario esistente di politica tributaria. Anche l'attuale sistema di trasferimenti perequativi per le regioni lo premia.
- Può **utilizzare in maniera "virtuosa" e innovativa le nuove competenze** al fine di migliorare la funzionalità delle politiche condivise con gli enti locali, aumentando l'efficienza delle amministrazioni e semplificando le procedure decisionali.
- Può **facilitare lo sviluppo di un percorso di riorganizzazione territoriale e organizzativa degli enti locali** – ancora caratterizzati da una rilevante frammentazione – e di cooperazione intercomunale, anche per quanto riguarda l'identificazione di nuovi strumenti di governo metropolitano.

Qualora tali opportunità non siano colte attraverso adeguate risposte, il sistema può avvitarci in un processo che può fare emergere anche i **potenziali svantaggi** del decentramento politico qualora:

- il ridisegno delle competenze tra livelli di governo si traduca in una perdita complessiva di efficienza dell'intervento pubblico, creando nuove burocrazie e **complicando ulteriormente i processi decisionali**;
- **non si utilizzino adeguatamente gli strumenti di riorganizzazione territoriale degli enti locali** (città metropolitana, criteri per l'istituzione di nuove province, promozione delle unioni/fusioni di comuni e, in genere, della cooperazione tra enti locali);
- si accentui la **conflittualità con lo Stato** in termini soprattutto di attribuzioni di competenze rendendo la Corte Costituzionale arbitro ultimo dell'assetto attuativo del nuovo Titolo V. L'incertezza che ne può derivare non faciliterebbe l'ordinata regolazione dei rapporti economici e sociali all'interno della regione;
- si accentui anche la **conflittualità tra regione ed enti locali** nel tentativo di far valere una sorta di "supremazia istituzionale" della prima sui secondi che non risulta compatibile con il dettato costituzionale;
- **si continui a rinviare la definizione di un nuovo meccanismo di finanziamento delle regioni** congelando regione e autonomie locali nella situazione esistente che non consente alcuna strategia economico-finanziaria di medio periodo. Un esempio illuminante, a questo proposito, è offerto dalla difficoltà che la regione ha sempre trovato nella predisposizione della componente finanziaria del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale, riducendone la portata operativa.

La sfida che sta di fronte al sistema di governo locale del Piemonte è quindi quella di gestire i rischi di un difficile processo di transizione massimizzando al tempo stesso i benefici che si possono trar-

re dal passaggio a sistema molto più decentrato. Certamente, la gestione delle opportunità e dei rischi può originare percorsi di evoluzione istituzionale diversi. Alcuni esiti sono infatti legati ai comportamenti soggettivi dei governi locali mentre altri – in primo luogo l’assetto delle relazioni finanziarie – dipendono da scelte a livello nazionale. In questo senso, le tendenze recenti di alcuni aspetti del processo di decentramento politico e amministrativo in Piemonte possono però offrire degli spunti per una riflessione prospettica.

### 2.2 I DATI DI BASE

È possibile svolgere una ricognizione delle analisi e delle informazioni disponibili relativamente ad alcuni nodi critici, attuali e prospettici, del processo di decentramento in Piemonte:

1. lo stato di attuazione del decentramento amministrativo;
2. la cooperazione interistituzionale e i processi di riorganizzazione territoriale;
3. il riordino del sistema dei servizi pubblici locali;
4. l’impatto finanziario a livello regionale della riforma costituzionale.

Ovviamente, si tratta di una scelta che tralascia altri relevantissimi profili di analisi del sistema di governo locale piemontese. Tra questi: la situazione della finanza locale, il funzionamento del testo unico sull’ordinamento degli enti locali, l’organizzazione dell’amministrazione locale e i processi di innovazione al suo interno, il pubblico impiego locale, l’impatto dell’*ageing* e dell’immigrazione sulle politiche e sui fabbisogni di spesa locali, a cominciare dalla sanità<sup>36</sup>, per fare solo alcuni esempi. I temi selezionati sono però collegati in una qualche misura ai mega-trend individuati nella precedente analisi di scenario: decentramento dei poteri e privatizzazione dei servizi. In particolare, il quarto è correlato alla novità della riforma costituzionale e consente di offrire le prime stime sul peso finanziario delle nuove funzioni che dovranno essere svolte da regione ed enti locali.

#### 2.2.1 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO IN PIEMONTE

L’esperienza di attuazione del federalismo amministrativo offre numerosi insegnamenti rispetto ai problemi che si incontrano nei processi di decentramento:

- **La lunghezza e la “farraginosità” della transizione:** a sette anni dall’avvio del processo questo non si è ancora definitivamente concluso. Si contano decine di provvedimenti amministrativi attuativi che rendono difficile ricostruire il processo nella sua globalità anche all’interno degli addetti ai lavori.
- Si sono incontrate grosse **difficoltà nel trasferimento di personale** dal centro alla periferia (in particolare, per quanto concerne il Corpo forestale dello Stato e il Catasto).
- La **quantificazione degli oneri** connessi alle funzioni trasferite è ancora controversa. La tendenziale sottostima del costo delle funzioni da parte delle amministrazioni centrali ha comportato che ancora oggi il calcolo dei fabbisogni regionali non è da considerarsi definitivo.
- **Resta ancora da definire** la trasformazione dei trasferimenti di risorse finanziarie settoriali in **un regime di finanziamento tramite risorse proprie** dopo una fase intermedia in cui i diversi fondi settoriali dovevano confluire in un fondo unico presso il Ministero dell’Economia. Il

<sup>36</sup> Per quanto concerne la sanità rinviamo però allo specifico contributo di scenario. Cfr. Viberti G., *Le sfide del sistema sanitario regionale*, “Irescenari” 2004/10.

mantenimento dei vincoli settoriali di spesa comporta, infatti, seri rischi di soluzioni inefficienti e allontana la definizione di un assetto di relazioni intergovernative basato sull'autonomia finanziaria degli enti subnazionali.

Il quadro del trasferimento di risorse (beni, personale e finanziamenti), in base alle leggi Bassanini nella nostra regione è riportato nella tabella 2. Nel periodo 2000-2003 in Piemonte sono stati trasferiti 1,4 miliardi di euro, pari al 10,1% del totale, in media 351 milioni di euro all'anno, il 5% circa delle entrate totali della regione accertate del 2002 al netto delle accensioni prestiti. La nostra regione si colloca al terzo posto come quota percentuale di trasferimenti ricevuti sul totale (10,1%), dopo Lombardia e Campania. Si può stimare che, complessivamente, le risorse trasferite rappresentino circa il 2% delle spese totali di tutte le amministrazioni locali in Piemonte. Il valore medio cela, però, un impatto assai differenziato per settore di spesa. Utilizzando i dati del sistema dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Piemonte<sup>37</sup>, si può stimare il peso dei trasferimenti medi annui sulle spese al 2001 delle amministrazioni locali in Piemonte. Sono, soprattutto, i settori dell'agricoltura, dei trasporti e degli interventi a favore delle imprese e dell'edilizia residenziale pubblica a presentare un impatto significativo (fig. 3). Questi trasferimenti sono stati a loro volta ripartiti tra le province e i comuni piemontesi secondo procedure settoriali identificate dalla legislazione regionale di attuazione.

È interessante analizzare la relativamente bassa variabilità interregionale dei trasferimenti totali pro capite (figg. 4 e 5). La distribuzione dei trasferimenti – basata in gran parte sulla “spesa storica” – risulta, infatti, relativamente equidistribuita, a testimonianza del fatto che la spesa pubblica centrale tende ad essere correlata soprattutto alla popolazione. I coefficienti di variazione più elevati si riscontrano nelle spese di investimento (opere pubbliche e viabilità) oltre che in quelle del personale. Eliminando le regioni di dimensione più piccola (Basilicata, Umbria e Molise), caratterizzate da diseconomie di scala nella fornitura di servizi, la variabilità si riduce ulteriormente.

Le informazioni disponibili sul processo di attuazione del decentramento amministrativo sono però essenzialmente di natura finanziaria o in termini di personale. Manca invece **una valutazione critica del processo in termini di performance amministrativa**, vale a dire di livelli qualitativi dei servizi e sull'efficienza con la quale essi vengono forniti dopo il trasferimento delle competenze. Il processo di decentramento, se non adeguatamente implementato, comporta, infatti, almeno quattro ordini di problemi:

- la possibile riduzione delle **economie di scala e di scopo** nella fornitura del servizio a livello decentralizzato con conseguente aumento dei **costi**;
- il conseguente rischio di un peggioramento del **livello del servizio**;
- l'ulteriore rischio di una **eccessiva differenziazione delle politiche a livello locale** con aumento dei *compliance costs* per l'utente finale (siano essi le famiglie o le imprese);
- l'esigenza di un maggior **coordinamento tra i diversi livelli di governo**, sia a livello orizzontale che verticale.

Non è però possibile svolgere valutazioni di questo tipo in Piemonte. L'avvio operativo dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa istituito presso il Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale del Piemonte, nell'ambito della Conferenza permanente Regione-Autonomie Locali dovrebbe consentire in futuro un monitoraggio di questo tipo<sup>38</sup>. Alcune

<sup>37</sup> Cfr. <http://www.ruparpiemonte.it/enti/bilancio.htm>. Il sistema dei CPT utilizza una classificazione funzionale delle spese del consolidato delle Amministrazioni locali solo parzialmente riconducibile alle materie conferite, per cui abbiamo effettuato una stima dove possibile.

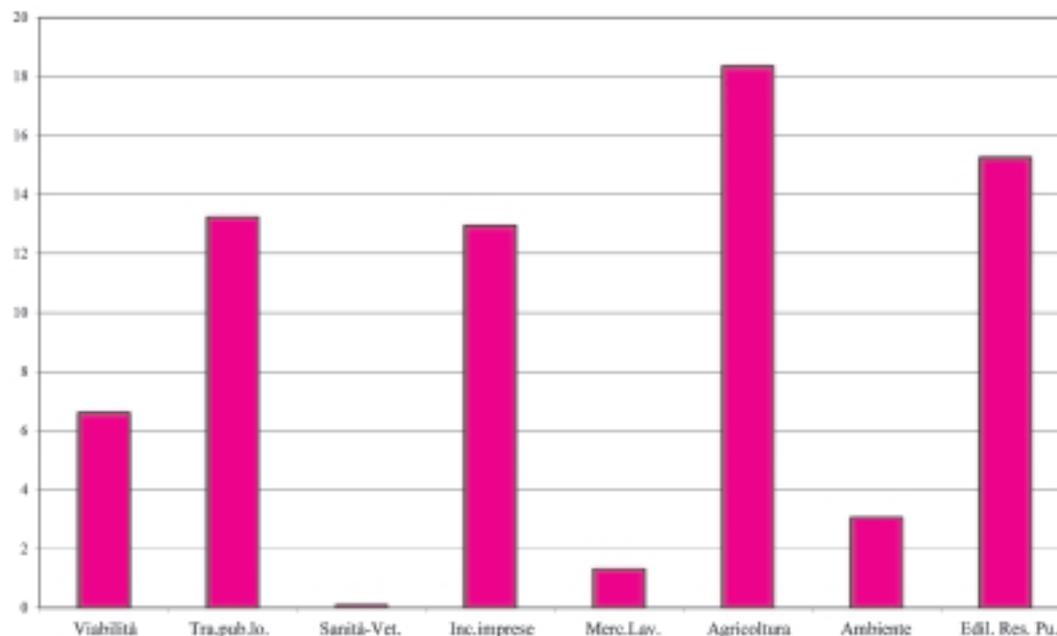
<sup>38</sup> L'Osservatorio è istituito presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito della segreteria tecnica interistituzionale della Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali (CPRAL) di cui all'articolo 6 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34. Un regolamento ne regola il funzionamento sulla base delle disposizioni previste dall'art 11 della l. r. 26 aprile 2000 n. 44, (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”).

Tab. 2 – Distribuzione dei trasferimenti per il decentramento amministrativo nelle regioni nel periodo 2000-2003. Valori pro capite in euro

	VIABILITÀ	TRASP. PUB. LOCALE	SANITÀ-VET. VETER.	OP. PUBB. PUBBLICHE	INC. IMPRESE IMPRESE	MERC. LAV. AGRICOLTURA LAVORO	AMBIENTE	EDIL. RES. PUBBLICA	PERSONALE	SETT. MINORI	TOTALE	
Piemonte	34,15	129,42	5,21	26,25	52,97	2,57	18,46	16,31	43,30	0,55	4,00	333,18
Lombardia	16,57	103,72	6,80	4,62	51,28	1,47	14,45	12,29	32,25	0,25	3,56	247,28
Veneto	24,92	62,55	6,62	10,37	61,73	1,85	20,27	10,03	25,68	1,87	4,35	230,24
Liguria	29,07	132,23	8,46	14,11	29,89	5,32	8,43	14,71	39,20	0,98	4,43	286,84
Emilia-Romagna	35,51	80,90	13,94	8,03	61,07	2,44	27,31	17,21	47,71	0,31	2,97	297,38
Toscana	42,41	135,22	5,79	2,27	53,92	3,08	13,79	21,73	42,70	0,61	3,34	324,87
Umbria	81,41	146,90	5,49	1,29	49,78	6,40	24,53	22,06	77,39	0,40	3,28	418,93
Marche	37,30	57,43	13,61	5,78	61,01	4,96	22,46	5,72	33,44	3,05	2,43	247,18
Lazio	22,76	131,86	7,40	5,70	14,05	2,98	11,41	14,06	50,34	1,87	1,22	263,66
Abruzzo	80,21	144,36	16,68	1,91	53,07	4,96	28,75	22,87	38,87	1,91	3,02	396,60
Molise	29,34	165,42	8,18	18,25	47,94	10,38	43,59	36,37	47,15	2,14	4,52	413,28
Campania	4,70	145,35	11,72	1,75	37,31	2,88	11,10	5,51	39,37	0,49	1,57	261,76
Puglia	17,16	159,51	9,01	7,31	41,63	3,06	24,20	18,75	37,06	1,33	1,73	320,75
Basilicata	91,71	203,69	8,72	4,72	62,03	9,68	49,97	39,53	55,57	1,15	2,27	529,03
Calabria	15,39	160,18	11,17	0,64	28,84	6,11	22,85	16,20	43,31	1,01	1,94	307,63
Totale RSO	26,43	120,41	8,71	7,31	45,79	3,02	18,04	14,43	39,86	0,96	2,87	287,84
Media	37,51	130,58	9,25	7,53	47,10	4,54	22,77	18,22	43,56	1,19	2,98	325,24
Dev. st	26,27	39,77	3,45	7,16	14,18	2,70	11,59	9,60	12,00	0,82	1,09	82,30
CV (coefficiente di variazione)	0,70	0,30	0,37	0,95	0,30	0,59	0,51	0,53	0,28	0,69	0,36	0,25

Fonte: Corte dei Conti, 2004

Fig. 3 – Peso dei trasferimenti per il decentramento amministrativo in Piemonte sul totale della spesa delle amministrazioni locali nel 2001



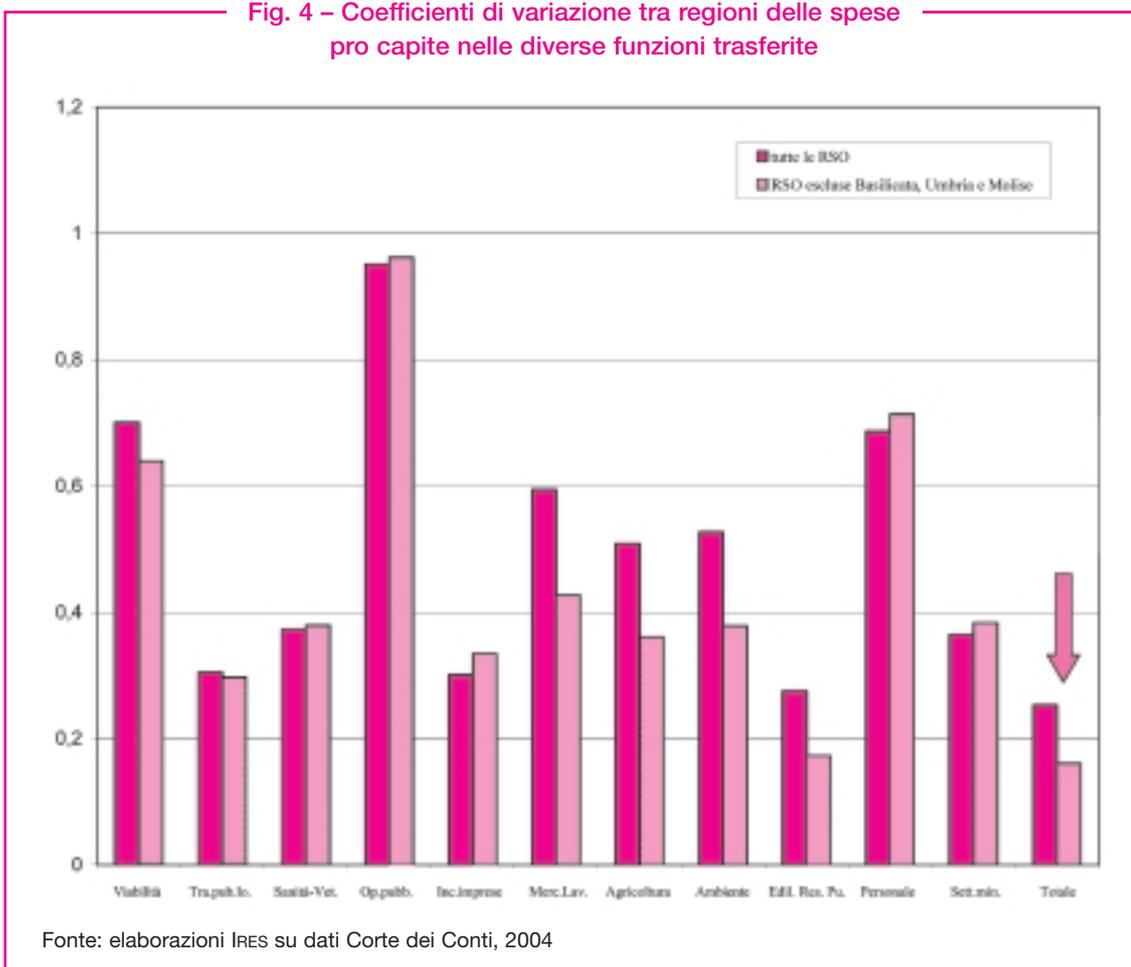
Fonte: elaborazioni IRES su dati della Corte dei Conti, 2004 e dei Conti Pubblici Territoriali (Ministero dell'Economia e Regione Piemonte)

prime ricerche avviate in merito al decentramento in materia agricola e per gli sportelli unici per le imprese hanno però segnalato la presenza di alcune disfunzioni<sup>39</sup> – in particolare nelle strutture associative dei piccoli Comuni – che potranno essere affrontate solo se viene svolta a livello regionale una verifica dell'effettività del trasferimento.

Approfondimenti di questo tipo a livello regionale, anche attraverso adeguate forme di sperimentazione, paiono quanto mai opportuni anche per consentire alla regione di attrezzarsi per far fronte alle incombenti trasformazioni istituzionali, pena un loro possibile rigetto da parte dei soggetti coinvolti. La maggiore novità intervenuta rispetto alla precedente edizione della Relazione di Scenario – oltre, ovviamente alla riforma costituzionale – è rappresentata dall'art. 7 della l. 131/'03 (La Loggia) che ha stabilito che – in attuazione dell'art. 118 della Costituzione – le funzioni amministrative dello Stato e delle Regioni sono di regola attribuite ai Comuni, a meno che esigenze di carattere unitario non ne richiedano la gestione da parte dei livelli superiori di governo sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Si prevede che il trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni da parte dei diversi enti (beni, risorse finanziarie, organizzative, umane e strumentali) dovrà essere regolato da appositi disegni di legge collegati alle manovre finanziarie di ogni anno.

<sup>39</sup> Cfr. LAPO-COREP, *Le riforme amministrative in Piemonte: lo sportello unico per le imprese e il decentramento in materia agricola*, Rapporto realizzato dal Laboratorio di politiche (LAPO) per conto dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa, Torino, marzo 2004.

Fig. 4 – Coefficienti di variazione tra regioni delle spese pro capite nelle diverse funzioni trasferite

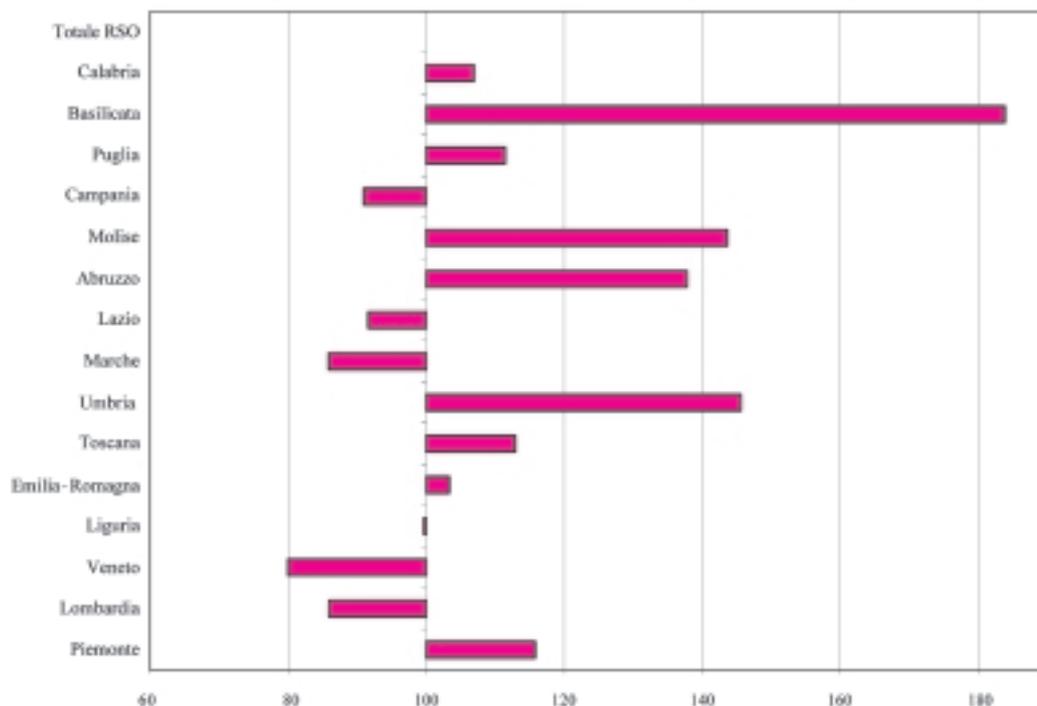


### 2.2.2 COOPERAZIONE E RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE IN PIEMONTE

A partire dalla l. 142/’90 la Regione Piemonte ha avviato una politica di “razionalizzazione amministrativa” volta a ovviare agli inconvenienti derivanti dalle delimitazioni territoriali delle giurisdizioni locali non congruenti con le aree ottimali di gestione dei servizi pubblici locali e, in genere, con le politiche di sviluppo. Le esigenze di ricomposizione territoriale sono state ulteriormente normate dal d.lg. n. 267 del 2000, denominata “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”. **Le tensioni tra territorio e funzioni in Italia si dispiegano sia nel caso dei comuni “troppo piccoli” che di quelli “troppo grandi”.** Per il Piemonte il problema si è posto in maniera particolarmente grave considerata l’estrema frammentazione del territorio comunale. Ma anche la questione metropolitana continua ad essere presente senza che sia stato sinora possibile identificare una soluzione istituzionale adeguata e condivisa. La normativa nazionale, propendendo per un’azione strutturale di revisione dei livelli di governo territoriale, ha ipotizzato per le aree metropolitane la realizzazione della città metropolitana, ente di governo intermedio tra comuni e regioni. Nonostante che la revisione del Titolo V della Costituzione abbia dato alle città metropolitane evidenza costituzionale, questo nuovo ente non è stato però istituito in nessuna delle aree metropolitane individuate dalla legge, a causa delle notevoli incertezze e complicazioni connesse al percorso di attuazione. A quasi quindici anni



Fig. 5 – Numeri indice delle spese pro capite nelle funzioni trasferite rispetto alla media Italia (= 100)



Fonte: elaborazioni IRES su dati Corte dei Conti, 2004

dalla sua prima istituzione (l. 142/90) ci si può porre la domanda se sia ancora realistico ipotizzare un suo decollo nella prossima legislatura regionale.



**Il problema del “troppo piccolo”: la frammentazione comunale.** Nel testo unico sull’ordinamento delle autonomie locali sono ormai disponibili numerosi strumenti per la cooperazione tra enti locali. Istituti quali i nuovi consorzi, le unioni, le fusioni, le convenzioni, gli accordi di programma possono venire incontro all’esigenza di offrire soluzioni differenziate, rispetto alle esigenze di cooperazione. I comuni possono collaborare solamente su alcune tematiche e relativamente ad alcuni settori, preservando in questo modo la propria identità locale specifica. Gli ultimi anni hanno visto una crescita rilevante delle formule associative di vario tipo in Piemonte grazie a una importante legislazione regionale di sostegno. La cooperazione può esercitarsi in forme strutturate (quando si dà origine a una nuova entità sovracomunale) o non strutturate, specializzate o multifunzionali. Una ricostruzione dettagliata di tale evoluzione è contenuta nell’Appendice 1, dove emerge la presenza di almeno 233 entità associative strutturate nella nostra regione. Ad esse vanno aggiunte tutte le forme di cooperazione non strutturata, in gran parte legate ai processi di programmazione negoziata. Tra i nuovi strumenti strutturati utilizzati in Piemonte è bene segnalare la formula dell’Unione. Essa era limitata a enti confinanti di piccole dimensioni, di regola non superiori a 5.000 abitanti. In questa maniera, era intesa, in origine, come propedeutica alla fusione dei comuni da raggiungere entro 10 anni dall’atto costitutivo, obiettivo che comportava conseguenze conflittuali sui processi di identificazione e di riconoscimento nei nuovi enti amministrativi da parte della comunità. Il testo unico ha introdotto sostanziali modifiche eliminando sia il vincolo demografico per

fare parte dell'Unione che l'obbligo di fusione. Esistono in Piemonte 38 unioni che coinvolgono 256 comuni, tutte nate negli ultimi tre anni. Il processo in atto segnala quindi una nuova dimensione dell'attività comunale che può essere ulteriormente promossa dalla regione attraverso un attento monitoraggio sull'efficacia di tali politiche.<sup>40</sup>

**Il problema del “troppo grande”: l'area metropolitana di Torino.** A fronte di una crescita dell'associazionismo intercomunale tra i piccoli e i medi comuni l'area metropolitana di Torino presenta un'evoluzione particolare. In essa esistono già numerosi casi di coordinamento tra i comuni metropolitani o di gestione di servizi su scala metropolitana (acquedotti e depurazione, rifiuti, gas, servizi idrici, turismo, politiche culturali, il coordinamento dei consorzi socioassistenziali, trasporti, ecc.) che si sono ulteriormente e positivamente sviluppati negli ultimi anni. Tali forme di governo sovracomunale hanno carattere settoriale e presentano una geografia variabile a seconda dei casi. È interessante notare come l'intensità della partecipazione dei comuni alle varie forme di cooperazione settoriale interne all'area metropolitana sia inversamente proporzionale alla distanza dal comune centrale (fig. 6).

L'area metropolitana torinese, così come le altre aree metropolitane italiane, manca però di un livello politico generale e stabile di confronto e di costruzione delle decisioni strategiche per lo sviluppo di una città i cui confini non coincidono più con i confini amministrativi del Comune di Torino. L'intera conurbazione – che comprende come minimo un'area di 1,2 milioni di abitanti se consideriamo i comuni che fanno parte di tutte le forme di aggregazione della figura 6 – rappresenta infatti un unico sistema urbano, caratterizzato da un'ampia diversificazione di funzioni e di risorse economiche, sociali e culturali. La capacità competitiva di quest'area è però legata anche alle sue risorse istituzionali, ossia alla strutturazione dei suoi processi decisionali di governo. Da questo punto di vista, se il Comune di Torino ha certamente rafforzato la sua capacità di proiezione nazionale e internazionale nei suoi rapporti con lo Stato, con l'UE e altre grandi città, la cooperazione orizzontale con i soggetti contermini per le politiche di sviluppo e, in genere, per l'integrazione delle politiche settoriali, ha segnato il passo<sup>41</sup>. In definitiva, la creazione di una forma di governo dell'area metropolitana torinese poteva essere vista come l'occasione per rafforzare il ruolo della capitale regionale all'interno della dinamica competitiva delle grandi aree urbane europee. La creazione di un'arena politica di questo tipo avrebbe probabilmente facilitato una regia concertata a livello regionale delle dinamiche delle diverse aree del Piemonte promuovendo una maggiore complementarità tra le politiche della capitale regionale e quelle delle altre province.

Negli ultimi tre anni la questione del governo metropolitano non ha però fatto alcun passo avanti. Dopo l'introduzione di una linea di sviluppo chiamata “Governance metropolitana” nel Piano strategico della Città di Torino promosso dall'Associazione Torino Internazionale<sup>42</sup>, che doveva trovare una prima concreta attuazione nell'istituzione di una Conferenza metropolitana, il processo si è arenato. La Conferenza ha visto l'adesione formale solo di 20 comuni sui 37 previsti (senza ancora l'adesione formale del Comune di Torino)<sup>43</sup>. Le politiche urbanistiche hanno

<sup>40</sup> A questo proposito va segnalato l'art. 8 (clausola valutativa) della recente l.r. n. 3/2004 che prevede una relazione annuale della Giunta Regionale al Consiglio sui risultati della promozione dell'esercizio associato di funzioni.

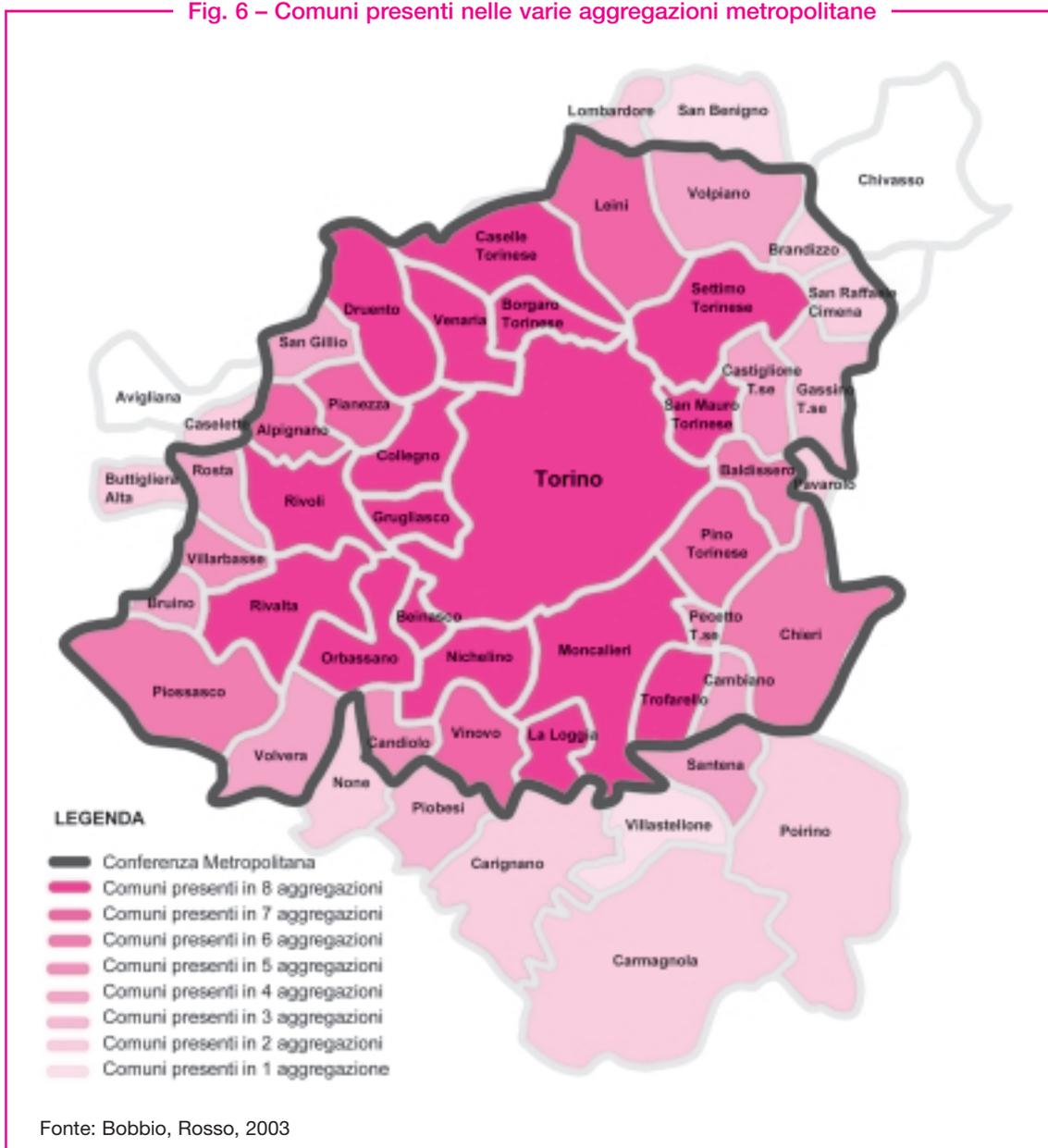
<sup>41</sup> Il problema della riconduzione a unità delle politiche settoriali (“*joining up*”) è stato alla base della decisione di ricostruire di un governo metropolitano a Londra. La missione di tale ente è quella di creare strategie consistenti di sviluppo nel campo dell'urbanistica, dei trasporti, delle politiche ambientali e, in genere, dello sviluppo economico (cfr. West K., Scanlon K., Thornley A. e Rydin Y., *The Greater London Authority: problems of strategy integration*, Policy and Politics, Vol. 31, n.4, 2003).

<sup>42</sup> Per una informazione completa sulla missione dell'Associazione cfr: <http://www.torino-internazionale.org/HomePage/Layout/Template/Home/>

<sup>43</sup> Queste e altre informazioni sono tratte da Bobbio L. e Rosso E., *Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano*, paper presentato per il convegno: “Alta capacità Lione-Torino-Milano: cooperazione o competizione fra aree metropolitane europee?”, Torino 21 febbraio 2003. Anche le figure 6 e 7 sono tratte da tale intervento.



Fig. 6 – Comuni presenti nelle varie aggregazioni metropolitane



scontato gravi carenze di coordinamento e, nel complesso, i comuni dell'area metropolitana hanno elaborato strategie di sviluppo indipendentemente da Torino, come si può vedere dalla distribuzione dei Patti territoriali nella provincia di Torino (fig. 7). Sul fronte regionale il Piano Territoriale Regionale approvato ancora nel 1997, prevedeva la predisposizione di un piano territoriale metropolitano mai realizzato di fatto. Anche il Piano territoriale provinciale non è riuscito a superare questi nodi. In definitiva, sono emersi pesanti attriti sia a livello verticale che orizzontale. Da un lato, è emerso in maniera evidente che **la Regione, la Provincia di Torino e il Comune di Torino non sono stati in grado di trovare un modello condiviso per l'assetto istituzionale metropolitano**. Dall'altro, anche tra il Comune di Torino e i comuni contermini la politica degli accordi settoriali – nonostante le indubbe valenze positive dovute alla





porti fra diversi livelli di governo quale sarebbe inevitabilmente la grande municipalità metropolitana. Il testo unico ha accettato questo approccio, lasciando aperta l'alternativa tra una soluzione strutturale basata sull'accordo volontario tra comuni e provincia sulla costituzione di un nuovo ente e una di tipo funzionale, promossa dalla regione, al cui interno sono possibili diverse configurazioni. Anche con queste importanti semplificazioni non si sono però fatti passi avanti.

### 2.2.3 IL RIORDINO DEL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Uno dei cambiamenti più rilevanti conseguenti alle riforme del sistema di governo locale è rappresentato dalla trasformazione delle aziende speciali degli enti locali, passate gradualmente dalla condizione di organi degli enti locali a enti strumentali, poi a società a capitale pubblico, poi a società a capitale misto per arrivare, per le aziende più grandi, alla quotazione in borsa. Questo processo si inserisce all'interno di **una tendenza di fondo caratterizzata dal graduale sganciamento degli apparati di fornitura dei principali servizi pubblici dalla gestione diretta delle amministrazioni locali a vantaggio di altri soggetti**, alcuni dei quali, appunto, al di fuori del circuito dei poteri pubblici. Vi sono almeno tre rilevanti settori di intervento pubblico locale caratterizzati da questo fenomeno: la sanità, i servizi pubblici locali di pubblica utilità e i servizi connessi alle politiche di sviluppo locale. **Aziende sanitarie, aziende speciali, consorzi, società regolate dal diritto privato, istituzioni**, costituiscono tutte le possibili nuove forme di intervento in alternativa alla gestione diretta. Queste trasformazioni, possono costituire l'anticamera di un abbandono vero e proprio del terreno di gioco da parte degli enti locali attraverso una privatizzazione sostanziale. In altri paesi si è assistito a una crescita dei modelli di fornitura pubblica dei servizi con produzione privata, così come di trasferimento completo al mercato sia della fornitura che della produzione, lasciando al governo locale solo compiti di regolamentazione per evitare la costituzione di monopoli privati. In questa maniera, il governo locale dovrebbe diventare più "leggero", anche se i compiti rimastigli risultano più complessi. La privatizzazione dei servizi comporta, infatti, la necessità non solo di un'effettiva regolamentazione, per i quali le burocrazie locali non dispongono sempre di adeguata esperienza, ma anche di irrobustire la capacità del governo locale di dialogare con nuovi attori privati le cui politiche risultano cruciali per la sostenibilità dello sviluppo locale, in particolare delle città. Basti pensare all'importanza della qualità di servizi a rete (ciclo dei rifiuti, energia, ciclo dell'acqua, telecomunicazioni) per la localizzazione di attività economiche e, in genere, per la soluzione dei problemi urbani.

Anche se il processo di privatizzazione ha coinvolto i servizi pubblici nel loro complesso sono soprattutto i servizi di pubblica utilità a rilevanza locale che sono stati investiti dai cambiamenti più rilevanti. Per essi si intendono i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica introdotti dall'art 14 del d.l. n. 269/2003 convertito nella l. n. 326/2003 (così modificando gli artt. 113 e 113 bis del t.u. ord. enti locali) per distinguerli da quelli privi di rilevanza economica. Si ritiene che i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica siano tutti quei servizi che riguardano la collettività e che vengono offerti in un determinato mercato dietro il pagamento, da parte degli utenti, di un prezzo che, di regola, serve a coprire i costi e remunerare il capitale investito. In definitiva, l'elemento che consentirebbe di distinguere la categoria dei servizi a rilevanza economica dagli altri sarebbe l'attitudine a produrre utili. Le previsioni dell'art. 113 risultano integrative delle discipline di settore, a eccezione dell'erogazione dell'energia elettrica e della distribuzione del gas<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Regolati rispettivamente dal d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 e dal d. lgs. 23 maggio 2000, n. 164. Le discipline di settore integrate dal testo unico riguardano i principali servizi pubblici locali di rilevanza economica: i servizi idrici (l. 5 gennaio 1994 n. 36 e leggi regionali di attuazione), l'igiene urbana (d. lg. n. 22 del 5 febbraio 1997 e leggi regionali di attuazione) e il trasporto pubblico di linea (d. lg. n. 422 del 19 novembre 1997, modificato con d. lg. 20 settembre 1999 n. 400, e leggi regionali di attuazione).

Il processo di riorganizzazione in atto in Piemonte in questo settore risulta di particolare rilevanza in quanto dovrebbe:

- sviluppare una **gestione imprenditoriale** e quindi più efficiente di servizi;
- creare **mercati sempre più concorrenziali** con benefici per i consumatori intermedi e finali. A tal fine è prevista l'introduzione di meccanismi di concorrenza *per e nel* mercato;
- creare le premesse per lo **sviluppo di nuovi players globali** nelle diverse filiere dei servizi a rete capaci di consolidare il percorso di diversificazione qualificata del sistema produttivo piemontese<sup>45</sup>. Essi, infatti, operano in aree di attività in crescita accelerata sia per la dinamica della domanda che per l'evoluzione della tecnologia che introduce rilevanti riduzioni di costo. Risulta, quindi, assai inefficiente impedire lo sviluppo della necessaria dimensione produttiva delle singole imprese comunali.



Nell'Appendice 2 viene presentata una prima sintetica fotografia del settore dei servizi a rilevanza economica in Piemonte, con un approfondimento del comparto dei trasporti pubblici locali. Emerge un processo in atto nel quale a fronte di una privatizzazione formale viene mantenuto un sostanziale controllo pubblico da parte delle amministrazioni locali e in cui la liberalizzazione dei servizi con l'introduzione di meccanismi competitivi è però ancora in notevole ritardo. Diverse ragioni spingono quindi a ritenere che l'evoluzione dei settori produttivi connessi ai servizi pubblici locali (energia, gas, rifiuti solidi urbani e trasporto collettivo) risulterà cruciale per il sistema degli enti locali e per il sistema produttivo regionale, richiedendo l'elaborazione di adeguate strategie regionali anche in conseguenza delle maggiori competenze in materia recentemente legittimate dalla Corte Costituzionale<sup>46</sup>.

#### 2.2.4 L'IMPATTO FINANZIARIO A LIVELLO REGIONALE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

La riflessione sugli scenari evolutivi del federalismo fiscale alla luce della riforma costituzionale si è svolta essenzialmente in ambito accademico e di ricerca. Non esistono valutazioni governative ufficiali e l'unica fonte istituzionale risulta l'ISAE che a partire dal 2003 pubblica un rapporto annuale sull'attuazione del federalismo<sup>47</sup>. In tali rapporti si è cercato di quantificare l'effetto finanziario del trasferimento di funzioni alle regioni, sulla base di diverse ipotesi e tenendo conto di diversi scenari istituzionali (a seguito delle possibili "riforme della riforma" del 2001). Altri studi hanno integrato tali analisi evidenziando i nodi applicativi del decentramento politico e i problemi della transizione verso il nuovo assetto<sup>48</sup>.

In questa sede attingeremo prevalentemente a tali elaborazioni e stime. Il valore aggiunto di ulteriori affinamenti di tali analisi risulterebbe, infatti, limitato allo stato attuale di disponibilità di informazioni. Piuttosto, quello che qui rileva è valutare l'impatto sul Piemonte delle possibili alternative configurabili sia in termini assoluti che relativamente alle altre regioni.

<sup>45</sup> Si veda il contributo di scenario di Lanzetti R., *Il sistema produttivo*, "Irescenari", 2004/9.

<sup>46</sup> Si veda la sentenza n. 272/2004 della Corte Costituzionale in materia di servizi pubblici locali su questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Toscana.

<sup>47</sup> Cfr. ISAE, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, ISAE, Roma, febbraio 2003 e febbraio 2004.

<sup>48</sup> Cfr., tra gli altri, Associazione Riforme, *Federalismo 2004*, Milano, 2004, Bordignon M. e Cerniglia F., *I nuovi rapporti finanziari fra Stato e autonomie locali alla luce del Titolo V della Costituzione*, "Working Papers" SIEP, n. 207/2003, Buglione E. e Marè M., *Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese*, "Working Papers" SIEP, n. 296/2003.

## IL PERCORSO PER LA QUANTIFICAZIONE DEL COSTO DELLE FUNZIONI DA TRASFERIRE

*In teoria, il percorso di quantificazione del costo delle funzioni da trasferire può risultare abbastanza semplice.*

*Vi sono, in linea di massima, due criteri generali utilizzabili per quantificare le risorse complessive da trasferire ai governi locali: quello della spesa storica e quello dell'invarianza delle politiche.*

*Nel primo caso, la spesa del governo centrale per una serie di funzioni decentralizzate viene lasciata in eredità alla periferia. La dinamica di tale spesa risulterà poi diversa rispetto a quello che si avrebbe avuto in assenza di trasferimento a seconda delle autonome scelte di ciascun governo locale, a sua volta legate alla dinamica delle proprie risorse autonome e trasferite.*

*Nel secondo caso, l'entità delle risorse trasferite deve essere tale da garantire la costanza dell'attuale livello di servizi e prestazioni in termini reali. Questo vuol dire che non è sufficiente determinare la spesa dello Stato nell'anno zero, ma occorre un monitoraggio della dinamica potenziale di tale spesa in connessione con l'evoluzione dell'utenza, dei prezzi relativi, ecc. In pratica ciò equivale alla creazione di una serie di fondi settoriali con dinamiche autonome che poi possono confluire o meno in un fondo generale.*

*Una ulteriore variante è quella connessa all'accettazione di una, limitata, quota di spese aggiuntive (ad esempio in percentuale del montante di risorse) a fronte di costi di trasferimento o possibili diseconomie di scala conseguenti al trasferimento. Si tratta di questione delicata perché si potrebbe sostenere, da un lato, che il costo delle diseconomie debba essere sostenuto dai governi locali che vogliono la decentralizzazione, dall'altro che l'obiettivo della decentralizzazione è proprio quello di controllare la dinamica della spesa pubblica (numerosi leggi parlano di devoluzione "senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica").*

*Il meccanismo basato sulla spesa storica – quello generalmente seguito nei processi di decentramento – è descritto nella tavola (vedi infra) con riferimento a una generica regione "i". Il costo delle funzioni centrali da trasferire dovrebbe essere valutato sulla base delle spese attualmente effettuate dalle amministrazioni centrali in ciascuna regione (nel caso della tavola, la regione "i"). Nel caso che una determinata funzione non sia assegnata in toto alla regione occorre predeterminare la quota residua che rimane in capo allo Stato (ad esempio, questo avviene nel caso delle funzioni concorrenti tra Stato e Regioni). Il finanziamento di tale costo aggiuntivo dovrebbe poi essere garantito da:*

- *attribuzione di nuovi tributi autonomi alle Regioni, anche in forma di compartecipazione;*
- *trasferimenti perequativi da distribuire attraverso una formula.*

*Un percorso di questo tipo, molto lineare sul piano logico, si scontra invece con due grosse difficoltà. La **prima difficoltà** è relativa alle informazioni di base sulla spesa delle amministrazioni centrali nelle varie regioni. Nonostante l'indubbio progresso della conoscenza sulla distribuzione territoriale delle spese e delle entrate pubbliche, richiamato in precedenza, il dato disponibile presenta ancora delle lacune e dei margini di aleatorietà. In particolare, l'attribuzione alle singole regioni delle spese statali "regionalizzabili" è attualmente ricostruibile prevalentemente sulla base delle stime della Ragioneria generale dello Stato che regionalizza una quota parte della spesa statale sulla base di diversi criteri a partire dalla localizzazione dei pagamenti finali. Fonti non precise comportano il rischio di un inadeguato trasferimento di risorse finanziarie a fronte delle nuove funzioni. La **seconda difficoltà** è relativa alla articolazione futura delle funzioni tra regione ed enti locali. Anche se sapessimo l'esatta entità della spesa statale decentrabile in ogni regione, resterebbe da capire quanto dovrebbe essere attribuita all'ente regione e quanto agli enti locali. Tutte le simulazioni effettuate assegnano alle regioni il complesso delle risorse centrali nell'ipotesi che saranno poi queste a ripartirle tra gli enti locali nel rispetto delle norme costituzionali, dei principi fondamentali della legislazione statale per le materie concorrenti) e, ovviamente, della legislazione regionale. Si assume quindi una piena corrispondenza tra trasferimento di competenze legislative e trasferimento di competenze amministrativo-gestionali. Queste ultime sono quelle che richiedono, di fatto, finanziamenti aggiuntivi per essere esercitate. Peraltro, anche la stima dei finanziamenti aggiuntivi richiede delicate operazioni per la territorializzazione dei vari tipi di entrate tributarie e in compartecipazione che tengano conto dei fenomeni di traslazione delle imposte.*

Da questo punto di vista, anche l'esperienza di attuazione di trasferimenti finanziari e di personale in base alle leggi Bassanini ha mostrato la difficoltà delle operazioni e, dopo sette anni, il trasferimento, come si è visto, non è ancora completo. Essa può comunque costituire una esperienza preziosa.

**Tavola 1 – Il percorso per la quantificazione del costo delle funzioni da decentrare in base alla “spesa storica”**

<b>ENTRATE PROPRIE E PER COMPARTECIPAZIONE NELLA REGIONE<sub>i</sub></b>	<b>VALORI</b>	<b>SPESE DELLA REGIONE<sub>i</sub> NELLE FUNZIONI ATTUALMENTE GESTITE</b>	<b>VALORI</b>
Entrate tributarie	..... +	Servizi generali pubbliche amministrazioni	..... +
Compartecipazioni	..... +	Difesa, ordine pubblico e sicurezza	..... +
Altre entrate correnti (Tariffe, ecc.)	..... +	Affari economici	..... +
Entrate in conto capitale	..... =	Protezione ambiente	..... +
		Altre categorie di spesa	..... =
Totale entrate proprie, in compartecipazione e in conto capitale della regione <sub>i</sub>	<u>OREV<sub>i0</sub></u>	Totale delle spese della regione <sub>i</sub> .	<u>REXP<sub>i0</sub></u>
<b>RISORSE AGGIUNTIVE NECESSARIE PER IL FINANZIAMENTO DELLE NUOVE FUNZIONI DELLA REGIONE<sub>i</sub></b>	<b>VALORI</b>	<b>SPESE DEL GOVERNO CENTRALE NELLE FUNZIONI DA TRASFERIRE ALLA REGIONE<sub>i</sub></b>	<b>VALORI</b>
Entrate tributarie aggiuntive	..... +	Servizi generali pubbliche amministrazioni	..... +
Compartecipazioni aggiuntive*	..... +	Difesa, ordine pubblico e sicurezza	..... +
Altre entrate (Tariffe, ecc.) aggiuntive**	..... =	Affari economici	..... +
Totale entrate proprie, in compartecipazione e in conto capitale della regione <sub>i</sub> aggiuntive sulla base delle leggi di attuazione all'art.119 della Costituzione	<u>EOREV<sub>i0</sub></u>	Protezione ambiente	..... +
		Altre categorie di spesa	..... =
		Totale delle spese delle Amministrazioni centrali nella regione <sub>i</sub>	<u>CEXP<sub>i0</sub></u>
Trasferimenti dallo Stato (TRASF <sub>i0</sub> ) alla regione <sub>i</sub> nell'anno zero sulla base della spesa storica. A partire dall'anno 1 possono essere gradualmente determinati in base a una formula perequativa di ripartizione.	$\text{TRASF}_{i0} =$ $= (\text{REXP}_i + \text{CEXP}_i) -$ $- (\text{OREV}_i + \text{EOREV}_i)$	Totale delle spese (NEXP <sub>i0</sub> ) della regione <sub>i</sub> nell'anno zero dopo il trasferimento di funzioni	$\text{NEXP}_{i0} = \text{REXP}_{i0} +$ $+ \text{CEXP}_{i0}$
* Il valore potrà essere determinato con la legge di coordinamento del sistema tributario.			
** Dipendono dalla legislazione settoriale e dalle funzioni trasferite.			

Le più recenti stime dell'ISAE (febbraio 2004) mostrano come in Piemonte la nuova spesa di competenza centrale (corrente e di investimento) da trasferire alle regioni a valori 2001 (nell'ipotesi, cioè, di applicazione delle nuove disposizioni costituzionali in tale anno) sarebbe pari a 3,836 miliardi di euro, il 6,11% del totale delle risorse da ridistribuire tra le regioni a statuto ordinario e speciale (tab. 3). Se si includono anche gli attuali trasferimenti dello Stato alle Regioni e agli enti locali tra le risorse che dovranno essere finanziate dall'insieme dei nuovi tributi locali e delle partecipazioni al gettito di tributi erariali, **l'entità di risorse complessivamente gestite dalle amministrazioni regionali e locali salirebbe in Piemonte a 9,207 miliardi euro, il 6,52% dell'ammontare totale.**



**Tab. 3 – Stime della dimensione finanziaria del decentramento al netto e al lordo dei trasferimenti statali alle amministrazioni locali\***

	SPESA AGGIUNTIVA	RISORSE AGGIUNTIVE
Piemonte	3.836	9.207
Lombardia	7.691	16.170
Veneto	4.430	8.701
Liguria	1.780	4.457
Emilia-Romagna	3.488	9.187
Toscana	3.501	9.400
Umbria	1.008	2.776
Marche	1.915	4.153
Lazio	6.715	14.530
Abruzzo	1.769	4.446
Molise	418	1.101
Campania	7.774	19.189
Puglia	4.859	12.722
Basilicata	857	2.210
Calabria	2.568	5.792
<b>Totale Rso</b>	<b>52.609</b>	<b>124.041</b>
Valle d'Aosta	52	80
Trentino-Alto adige	250	765
Friuli-Venezia Giulia	1.205	1.573
Sicilia	6.337	10.422
Sardegna	2.311	4.326
<b>Totale Rss</b>	<b>10.155</b>	<b>17.166</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>62.764</b>	<b>141.207</b>

\* Dati relativi al 2001 in milioni di euro.

Fonte: ISAE, 2004

Oltre che l'entità assoluta delle cifre – che comunque appare assai rilevante se rapportata agli 1,4 miliardi complessivi di trasferimenti per il decentramento amministrativo commentati in precedenza – è importante rilevare la distribuzione settoriale e per categoria economica delle spese aggiuntive (tab. 4, per quanto concerne i valori pro capite nelle varie regioni).

Tab. 4 – Distribuzione regionale delle spese da decentrare per funzione (valori pro capite in euro)\*

REGIONI	SERVIZI GENERALI	DIFESA, ORD. PUBBL., SIC.	AFFARI ECONOMICI	PROTEZIONE AMBIENTE	ABITAZIONI ASS.TERRIT.	SANITÀ	ATT. RICR.CULTURALI	ISTRUZIONE	PROTEZIONE SOCIALE	TOTALE
Piemonte	791	3	100	21	9	315	24	754	169	2.186
Lombardia	432	2	115	13	12	367	22	677	153	1.793
Veneto	453	3	81	69	6	322	26	808	154	1.922
Liguria	1.057	3	239	44	8	397	37	826	228	2.839
Emilia-Romagna	753	2	106	43	9	443	27	742	182	2.307
Toscana	1.099	3	71	23	9	335	37	907	204	2.688
Umbria	1.588	6	99	28	16	284	34	1.019	284	3.358
Marche	1.060	2	79	29	7	308	27	1.094	215	2.821
Lazio	807	2	182	27	22	448	75	1.064	212	2.839
Abruzzo	1.706	3	79	49	5	229	26	1.131	292	3.520
Molise	1.763	3	78	47	12	222	37	1.092	181	3.435
Campania	1.587	7	119	26	14	209	30	1.120	255	3.367
Puglia	1.548	3	112	32	12	253	19	974	212	3.165
Basilicata	1.849	5	94	47	10	208	40	1.188	256	3.697
Calabria	1.204	6	134	27	15	227	21	997	250	2.881
<b>Totale Rso</b>	<b>961</b>	<b>3</b>	<b>116</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>328</b>	<b>32</b>	<b>894</b>	<b>200</b>	<b>2.577</b>
Valle d'Aosta	6.466	0	100	109	8	42	8	159	176	7.068
Trentino-Alto adige	6.014	6	263	30	3	4	11	174	102	6.607
Friuli-Venezia Giulia	1.552	16	83	16	3	36	36	924	196	2.862
Sicilia	1.652	5	69	33	7	161	25	1.066	270	3.288
Sardegna	2.101	6	159	36	7	327	29	1.110	266	4.041
<b>Totale Rss</b>	<b>2.251</b>	<b>7</b>	<b>109</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>157</b>	<b>25</b>	<b>948</b>	<b>240</b>	<b>3.775</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>1.161</b>	<b>3</b>	<b>115</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>301</b>	<b>31</b>	<b>902</b>	<b>206</b>	<b>2.761</b>

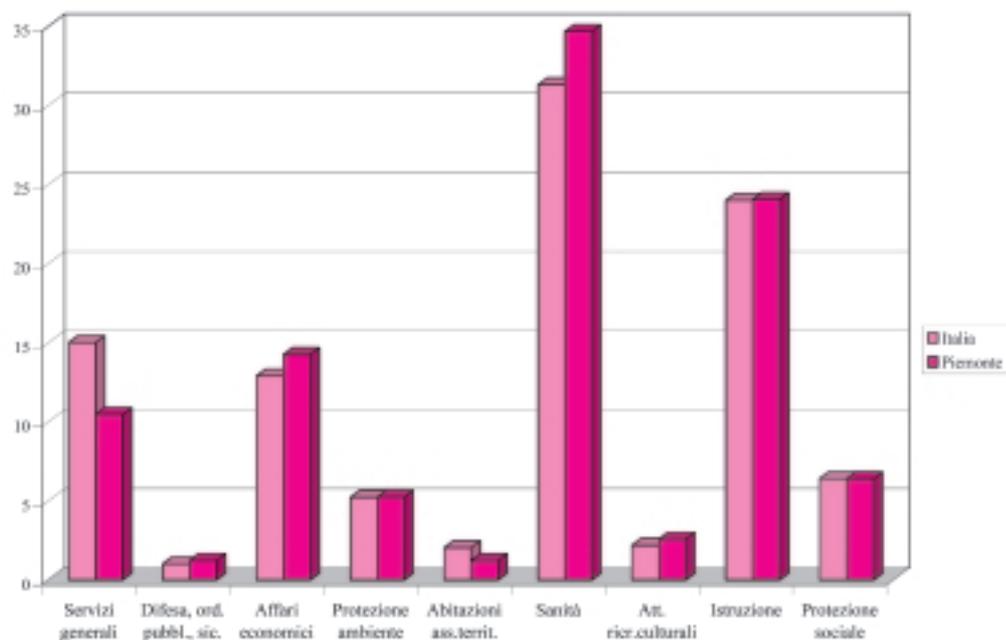
\* Dati relativi al 2001.

Fonte: ISAE, 2004

Più di un terzo di tale cifra (3,178 miliardi) sarebbe rappresentata dalla spesa aggiuntiva per l'istruzione, 1.328 miliardi sarebbero le spese aggiuntive per la sanità, 712 milioni di euro per la protezione sociale e 421 milioni per gli interventi economici. L'86% di tale cifra è rappresentata da spese correnti, delle quali il 28% rappresentate da salari. È bene però ricordare che in realtà parte di queste spese sono già attribuite alle amministrazioni locali ma sono attualmente finanziate con trasferimenti generali e settoriali. In totale ben 4.367 milioni costituiscono la componente di trasferimenti alle regioni e agli enti locali – attualmente erogati dallo Stato – che dovrebbero essere finanziati dal nuovo sistema previsto dall'art. 119 della Costituzione. Di questi, 930 milioni rappresentano i trasferimenti statali a province e comuni che potrebbero anche essere attribuiti alle regioni per la loro successiva ripartizione tra gli enti locali. Si tratta di una questione estremamente delicata sulla quale si tornerà nelle conclusioni.

La distribuzione finale delle spese di tutte le amministrazioni locali post-decentramento, sulla base dei valori al 2001, vedrebbe comunque una netta prevalenza delle spese sociali: istruzione, sanità e protezione sociale superano il 60% del totale sia in Italia che in Piemonte (fig. 8).

Fig. 8 – Distribuzione percentuale della spesa delle amministrazioni locali in Piemonte e in Italia dopo il trasferimento delle funzioni\*



\* Dati relativi al 2001.

Fonte: ISAE, 2004

In conclusione, l'attuazione del nuovo disegno costituzionale pone due ordini di problemi. Il primo è di tipo finanziario. Le simulazioni effettuate mettono in luce che, a livello nazionale, il *gap* tra spesa totale delle amministrazioni regionali e locali comprensiva delle nuove funzioni e risorse auto-

nome attualmente disponibili al netto dei trasferimenti statali era pari a 141 miliardi di euro nel 2001<sup>49</sup>. Gli economisti pubblici definiscono questa differenza come **sbilanciamento verticale tra livelli di governo**. In Piemonte tale sbilanciamento sarebbe pari a 9.206 milioni di euro. Per dare un'idea della massa di risorse necessarie nella nostra regione, basti pensare che nello stesso anno il totale degli incassi tributari delle amministrazioni centrali attribuiti al Piemonte dal sistema dei conti pubblici territoriali era pari a 27,4 miliardi di euro: la copertura dello sbilanciamento richiederebbe quindi più di un terzo di tali risorse. Questo però ci porta a dover considerare anche gli **sbilanciamenti orizzontali tra i livelli di governo dello stesso grado**. Essi sono dovuti al fatto che non tutti i soggetti locali dispongono di adeguate risorse a livello territorialmente definito per finanziare le nuove funzioni. Per ottenere un livello di servizi analogo governi locali con caratteristiche simili, ma con diversi livelli di ricchezza e quindi di capacità fiscale, potrebbero essere costretti ad applicare aliquote sensibilmente diverse, che sarebbero più alte nel caso delle amministrazioni più povere o contrassegnate da una domanda più elevata e/o da livelli relativamente più alti dei costi di fornitura dei servizi pubblici locali. Se consideriamo come *proxy* della base imponibile il PIL pro capite nelle varie regioni, possiamo vedere come la pressione fiscale necessaria per finanziare le nuove funzioni presenti un'elevata variabilità. Limitandosi alle regioni a statuto ordinario, si oscilla dal 5,6% della Lombardia al 24,4% della Calabria (fig. 9). Vi è infatti una relazione negativa tra reddito e risorse pro capite aggiuntive in quanto la spesa statale risulta maggiormente concentrata nelle regioni meridionali. Sarà quindi inevitabile operare una redistribuzione di risorse tra regioni tramite un sistema di trasferimenti perequativi.

Per concludere su questo primo problema, una volta che siano quantificate le spese connesse alle nuove funzioni da decentrare il governo centrale dovrà definire:

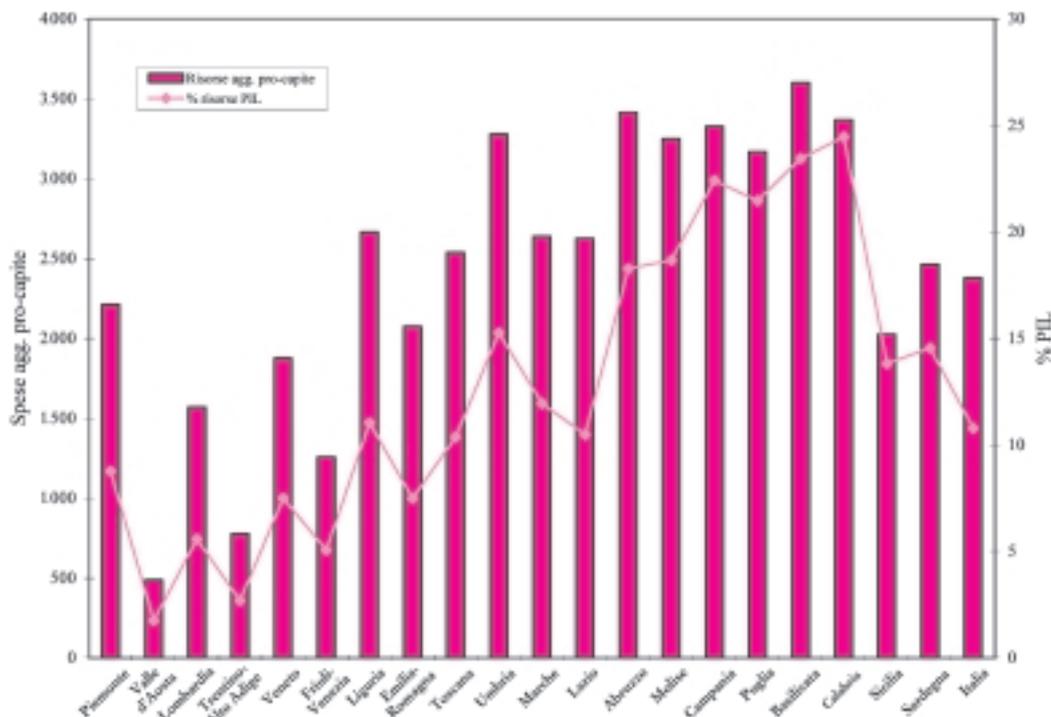
- **come finanziare le nuove funzioni** (con tributi propri, sovrimposte, compartecipazioni e/o trasferimenti);
- **quali schemi di perequazione introdurre**. Essi possono essere, infatti, di tipo orizzontale o verticale. I primi attribuiscono tributi propri e compartecipazioni ai livelli inferiori di governo in misura tale da annullare lo sbilanciamento verticale. I proventi delle compartecipazioni affluiscono inizialmente alle singole regioni dove maturano, per dare poi luogo a trasferimenti dalle regioni più ricche a quelle più povere. È in sostanza il meccanismo previsto dal d.lg. 56/00, che ha però messo in luce la delicatezza politica dei meccanismi orizzontali proprio per la loro "trasparenza redistributiva". I trasferimenti verticali invece prevedono invece una ripartizione di trasferimenti dallo Stato ai livelli inferiori di governo attraverso le sue risorse erariali<sup>50</sup>;
- **in che misura il governo centrale debba intervenire nella definizione delle caratteristiche quali/quantitative dell'offerta di servizi pubblici** nelle diverse regioni. Questo aspetto si collega direttamente al disegno delle formule perequative, da un lato, e alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) connessi alla tutela costituzionale dei diritti di cittadinanza, dall'altro. Risulta evidente come quanto più lo Stato centrale interverrà nella individuazione dei LEP tanto più ridotta sarà l'autonomia degli enti regionali e locali e necessario il ricorso a un finanziamento tramite trasferimenti perequativi<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> La stima per il 2002 era pari a 136 miliardi di euro. La media del triennio 2000-2002 era pari a 132 miliardi di euro. In tale ammontare non sono compresi i trasferimenti statali per regolazioni e devoluzioni di imposta da sostituire con entrate tributarie proprie o compartecipate.

<sup>50</sup> La legge, o, addirittura, la Costituzione potrebbe prevedere una compartecipazione minima al gettito di alcune risorse erariali per la perequazione. Ciò, però, irrigidirebbe notevolmente il bilancio centrale.

<sup>51</sup> Nel nuovo Statuto della Regione Piemonte viene mantenuto un principio generale a favore del riequilibrio, ma senza citare esplicitamente il Mezzogiorno: "La regione opera per superare gli sbilanciamenti territoriali, economici, sociali, culturali esistenti nel proprio ambito e fra le grandi aree del paese" (art. 61, 1°c., Statuto approvato in prima lettura dal Consiglio Regionale del Piemonte).

Fig. 9 – Aumento delle risorse necessario per finanziare le nuove funzioni eliminando anche gli attuali trasferimenti dallo Stato alle Regioni ed enti locali\*



\* Dati relativi al 2001.

Fonte: ISAE, 2004



Il secondo problema, forse anche più rilevante, è legato alla **capacità amministrativa dei soggetti destinatari delle nuove competenze**. Anche se il tema viene spesso rimosso dal dibattito politico, non si può dimenticare che le regioni italiane non sono tutte uguali in termini di capacità amministrativa. Il Piemonte si colloca certamente nella parte alta della graduatoria e potrebbe già da ora elaborare strategie consistenti con il prevedibile nuovo assetto delle competenze. Tra l'altro, nell'ipotesi di modelli di federalismo differenziato – messi attualmente in discussione, ma non ancora cancellati – saranno le regioni più “pro-attive” quelle che potranno ottenere più competenze. Vi è quindi il rischio che la regione non sappia cogliere gli elementi del quadro istituzionale che possono consentire nel medio periodo lo sviluppo di politiche innovative per quanto concerne le materie di competenza sia concorrente che residuale. **Nelle more della riforma della riforma costituzionale sarebbe allora opportuno verificare l'impatto del trasferimento delle competenze in base alla situazione attuale e prospettica**. Le stime a oggi disponibili per quanto concerne solo l'impatto finanziario dei trasferimenti in base alla vigente Costituzione segnalano la presenza di tre settori principali: istruzione, prestazioni sociali (in particolare l'assistenza sociale) e, in misura minore, gli affari economici (interventi a favore delle imprese). Mancano però ancora analisi approfondite sull'impatto complessivo per i governi subcentrali (finanziario, organizzativo e regolativo) del trasferimento delle competenze in tali settori tra i quali il più rilevante è quello dell'istruzione. In secondo luogo, tale riflessione risulta tanto più necessaria in un momento in cui si sta assistendo a un anomalo potenziamento delle strutture periferiche di alcune amministrazioni centrali dello Stato (cultura, trasporti e infrastrutture, lavoro).



### 3. PROSPETTIVE FUTURE PER IL PIEMONTE

---

Le analisi svolte finora consentono di sviluppare qualche ragionamento di tipo prospettico. Si tratta di riflessioni provvisorie che non possono basarsi su chiari elementi ordinamentali e fattuali, considerata la già menzionata situazione di instabilità e incertezza del sistema dei poteri locali nel nostro paese.

Nei lavori preliminari per la Relazione di Scenario del 2001 si erano individuati tre possibili scenari di riferimento nazionale (in parte sovrapponibili) al cui interno potevano poi svilupparsi specifiche dinamiche evolutive piemontesi:

- **Scenario di federalismo classico:** le Regioni diventano come Stati e assumono poteri ordinamentali sugli enti locali. 
- **Scenario originale di “federalismo a tre punte”:** si sviluppa un sistema federale di tipo nuovo in cui le tre categorie di enti (Stato, Regioni, Enti locali) hanno tutte tutela costituzionale, e i poteri degli enti locali sono garantiti rispetto alle regioni. 
- **Scenario di “federalismo o decentramento asimmetrico”**, che può valere per entrambi gli scenari precedenti: i poteri vengono attribuiti alle regioni in maniera differenziata, sulla base della loro capacità finanziaria e amministrativa. Il Piemonte veniva considerato potenzialmente ascrivibile tra le regioni che possono richiedere il massimo delle competenze costituzionalmente ammesse. 

A quattro anni di distanza il quadro risulta mutato e, apparentemente, più chiaro. La riforma costituzionale non ha infatti assegnato alle regioni a statuto ordinario, come invece avviene per le regioni a statuto speciale, la potestà ordinamentale sugli enti locali. Gli enti locali non diventano così “creature degli stati” come nei sistemi di federalismo classico. Viceversa, i diversi soggetti delle autonomie vengono posti su un livello paritario con lo Stato (art. 114 della Costituzione). In questa maniera, gli enti locali ricevono una tutela costituzionale della propria autonomia, soprattutto nei confronti delle regioni. **Lo scenario del “federalismo a tre punte” risulta quindi quello che ha trovato una prima realizzazione**, perlomeno a livello costituzionale, introducendo un modello “policentrico” con l’obiettivo di comporre la contrapposizione tra municipalismo e regionalismo. Al suo interno, la **possibilità di decentramento asimmetrico o differenziato** – che rientra di fatto nelle nuove potestà normative, amministrative e finanziarie delle regioni per quanto concerne le funzioni residuali (esclusive), oltre che per quanto concerne la possibilità di sviluppare condizioni particolari di autonomia ulteriori in base al disposto dell’art. 116 3° c. della Costituzione – è stata però **rimessa in discussione dai più recenti progetti di riforma costituzionale**. 

In questo nuovo quadro costituzionale le trasformazioni del sistema istituzionale locale potranno dispiegarsi in varia maniera rispetto ad alcuni nodi problematici la soluzione (o non soluzione) dei quali configurerà l’assetto del sistema di governo locale piemontese nella prossima legislatura regionale: i rapporti tra Stato e sistema regionale delle autonomie; i rapporti tra regione ed enti locali; la cooperazione verticale e orizzontale; i rapporti finanziari; i rapporti con le autonomie funzionali, la sussidiarietà orizzontale, la privatizzazione e il mercato. La lettura complessiva di queste tendenze consente di delineare le caratteristiche di **due scenari polari** (tab. 5) che già erano stati identificati nella passata relazione<sup>52</sup>. 

- Il primo è il **“federalismo realizzato di tipo policentrico”**: l’implementazione della riforma costituzionale avviene gradualmente superando tutti i nodi che abbiamo evidenziato nel testo e massimizzando i benefici del decentramento. 

<sup>52</sup> *L’economia della conoscenza* (a cura di P. Buran), “Irescenari” 1/2001.

Tab. 5 – Scenari polari dell’assetto costituzionale a tre punte: Stato, Regioni, Enti locali

	FEDERALISMO POLICENTRICO	DECLINO ISTITUZIONI LOCALI
<b>Rapporti tra Stato e sistema regionale delle autonomie*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Applicazione piena del principio di sussidiarietà verticale.</li> <li>• Identificazione chiara delle competenze nelle diverse materie e trasferimenti adeguati di strutture e personale, con riduzione del peso dell’amministrazione statale centrale e periferica.</li> <li>• Applicazione di regole di disciplina fiscale con sanzioni e incentivi condivisi.</li> <li>• Adeguatezza cespiti locali di entrata con significativa autonomia di gestione.</li> <li>• Promozione di politiche condivise di governo del territorio con particolare riguardo per le politiche delle città.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sovrapposizioni di competenze con ridondanza di strutture amministrative.</li> <li>• Crescita dell’amministrazione statale periferica.</li> <li>• Assenza di capacità amministrativa nei soggetti locali e ineffettività del trasferimento di funzioni.</li> <li>• Uso statale di eccessivi vincoli, finanziari e procedurali, per contenere la spesa di tutti gli enti pubblici, che comportano soluzioni inefficienti.</li> </ul>
<b>Rapporti tra regioni ed enti locali</b> <b>Cooperazione verticale e orizzontale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meccanismi di concertazione per funzioni condivise (ad es. per sanità, scuola, servizi sociali) attraverso il Consiglio regionale delle autonomie e altri strumenti.</li> <li>• Metodo di coordinamento aperto: definizione di indirizzi e programmi, monitoraggio prestazioni, valutazioni congiunte.</li> <li>• Politica regionale di razionalizzazione delle forme di cooperazione tra enti locali (dimensioni, funzioni).</li> <li>• Enfasi sulla rete regionale dei centri urbani.</li> <li>• Sviluppo territoriale equilibrato grazie a politiche regionali di riconoscimento dei milieus e delle reti locali.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approccio gerarchico nell’organizzazione amministrativa.</li> <li>• Complicazione processi amministrativo-burocratici, processi decisionali più lunghi.</li> <li>• Mancata razionalizzazione delle forme di cooperazione tra enti locali e loro eterogeneità sul territorio.</li> <li>• Divaricazione nello sviluppo tra le diverse aree sub-regionali e conflittualità tra territori.</li> <li>• Declino della capacità competitiva nell’area metropolitana.</li> </ul>
<b>Rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifica periodica degli squilibri verticali e loro correzione.</li> <li>• Criteri oggettivi e certi per i finanziamenti statali.</li> <li>• Soluzione condivisa degli squilibri orizzontali: perequazione statale tra territori e perequazione regionale tra enti locali.</li> <li>• Equilibrio tra finanziamenti generali perequativi senza vincoli di destinazione e finanziamenti settoriali.</li> <li>• Superamento schema “binario” dei rapporti finanziari Stato-Regione-enti locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescita squilibrio verticale strutturale.</li> <li>• Crescita squilibri orizzontali.</li> <li>• Criteri transitori e non oggettivi dei finanziamenti statali.</li> <li>• Assenza di responsabilizzazione fiscale.</li> <li>• Crescita del debito locale, dissesti finanziari dovuti a “finanza creativa”.</li> <li>• Contrattazione con singoli enti, e procedure di ripiano deficit ex post.</li> </ul>
<b>Rapporti con le autonomie funzionali, sussidiarietà orizzontale, privatizzazione e mercato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo della sussidiarietà orizzontale e integrazione pubblico-privato con le autonomie funzionali e gli altri soggetti privati di mercato e non profit.</li> <li>• Liberalizzazione dei mercati dei servizi pubblici locali di tipo economico e rafforzamento del ruolo di governo da parte degli enti locali.</li> <li>• Riduzione delle tariffe dei servizi grazie ai meccanismi di concorrenza <i>nel</i> e <i>per</i> il mercato..</li> <li>• Costruzione di un mercato regionale amministrato per i servizi alla persona (con procedure rigorose di accreditamento) e compartecipazione finanziaria di utenti in base alla condizione economica.</li> <li>• Consolidamento a livello nazionale e internazionale di alcune imprese nel settore dei servizi a rete (con integrazione verticale, o di filiera).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflittualità pubblico-privato e dispersione risorse.</li> <li>• Mantenimento regime affidamenti diretti.</li> <li>• Alleanze tra imprese pubbliche di proprietà dei comuni medio-grandi (a fini di controllo dei mercati).</li> <li>• Mancata crescita delle imprese dei servizi pubblici a rete.</li> <li>• Scarso controllo pubblico dei mercati dei servizi.</li> <li>• Segmentazione dei mercati (servizi alla persona, servizi a rete), con “scrematura” di segmenti profittevoli da parte di poche imprese e offerta pubblica residuale per gli altri segmenti.</li> </ul>

\* La configurazione del nuovo Senato federale previsto dal disegno di legge costituzionale attualmente (settembre 2004) in discussione alla Camera dei Deputati sarà cruciale nel delineare l’evoluzione futura.

- Il secondo è quello del **“declino delle istituzioni locali”**: l’incapacità di attuare un efficace decentramento potrebbe tradursi in un indebolimento progressivo delle istituzioni locali incapaci di rispondere alle domande e alle aspettative dei cittadini con una erosione della loro legittimazione.

Ovviamente, all’interno di questi estremi possono coniugarsi situazioni intermedie la cui possibile configurazione è lasciata al lettore. Ugualmente, i due scenari risentono dell’impossibilità di valutare i contenuti e i possibili effetti della riforma costituzionale attualmente<sup>53</sup> all’esame della Camera dei deputati. La transizione istituzionale sarà comunque lunga e difficilmente si concluderà nell’arco della prossima legislatura regionale (2005-2010).

## 3.1 AMBITI PROBLEMATICI

### 3.1.1 I RAPPORTI TRA STATO E SISTEMA REGIONALE DELLE AUTONOMIE

La maggiore o minore autonomia politica, amministrativa e finanziaria dei livelli di governo regionali e locali continua ad essere affrontata in termini astratti. Il dibattito costituzionale sulle funzioni esclusive e concorrenti e sulle forme di tutela dell’interesse nazionale ne è un esempio. Si è sostenuta la necessità di riconoscere sfere autonome di competenza esclusiva alle regioni, applicando un modello che potremmo definire “duale”: ciò che è attribuito allo Stato è sottratto alle amministrazioni regionali, un tipico gioco a somma zero. Analogo discorso potrebbe essere fatto per le funzioni amministrative degli enti locali.

Si è invece visto come il modello dominante nella ripartizione delle funzioni sia quello della condivisione delle politiche. I poteri centrali e locali non sono separati ma risultano invece interrelati attraverso meccanismi – non sempre formalizzati – di interazione decisionale e di finanziamento congiunto delle politiche. Gli strumenti istituzionali e amministrativi per rendere più funzionali le forme di integrazione verticale potranno però svilupparsi secondo due linee diverse.

- La prima, che potremmo definire di **centralismo strisciante**, con la ricomparsa di ingerenze del centro sulla periferia, non giustificate da esigenze di scala o ridistributive, soprattutto attraverso un mancato “snellimento” dei ministeri centrali e delle loro ramificazioni periferiche, e la ricomparsa dei finanziamenti settoriali. L’art. 119 4°c. della Costituzione ha certamente delimitato i confini degli interventi speciali a favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, ma l’abitudine delle amministrazioni centrali a utilizzare sistemi di finanziamento settoriale continua a sussistere, come si è visto con l’introduzione di un fondo per il finanziamento degli asili nido nella finanziaria per il 2002<sup>54</sup>. Anche le modalità concrete di attuazione delle Intese istituzionali di programma presentano qualche rischio di questo tipo.
- La seconda, in linea con un **decentramento realizzato di tipo policentrico**, invece, si dovrebbe basare sulla razionalizzazione degli strumenti istituzionali di cooperazione – le Conferenze, che secondo alcuni dovrebbero essere costituzionalizzate –, nell’attesa della creazione del Senato federale, che dovrebbe rappresentare i sistemi regionali delle autonomie e non solo le regioni.

<sup>53</sup> Settembre 2004.

<sup>54</sup> Norma poi riconosciuta incostituzionale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 370/2003.

## 3.1.2 I RAPPORTI TRA REGIONE ED ENTI LOCALI

Il modello a “tre punte” dovrebbe consentire il dispiegarsi di **un sistema di relazioni intergovernative più efficace**, in cui venga trovato un equilibrio tra competizione e cooperazione nella gestione delle competenze condivise. Tradurre in politiche tale modello non sarà certo un compito facile e richiederà un cambiamento del modo di operare di tutti gli attori rilevanti (amministratori, funzionari, gruppi di interesse). In tale contesto, si comprende **la rilevanza del Consiglio delle Autonomie Locali** previsto dall’art. 120 della Costituzione e dall’art. 87 dello Statuto della Regione Piemonte. Il ruolo della Conferenza Regione Autonomie Locali<sup>55</sup> – che svolge funzioni di raccordo tra Giunta regionale e sistema delle autonomie – dovrà quindi essere ridefinito all’interno del futuro quadro statutario. Questi strumenti di coordinamento e cooperazione tra livelli di governo potrebbero essere chiamati a svolgere un ruolo **importante anche nella definizione dei rapporti finanziari tra regione ed enti locali**. Non può però essere sottaciuto **il rischio che tali sedi si risolvano in arene politiche con scarso impatto** sulla efficacia dei processi decisionali.

Un miglioramento della funzionalità delle politiche regionali verso gli enti locali passa anche attraverso **una migliore capacità di lettura del territorio** e della sua articolazione in “sistemi locali territoriali” (SLOT). Per questi aspetti rinviamo ad altri contributi dell’analisi di scenario<sup>56</sup>, nei quali si sottolinea la peculiarità delle politiche regionali volte alla promozione dei milieu e delle reti locali che devono essere plasmate – ma non sempre così avviene – a partire dalle esigenze specifiche dei luoghi. Gli esempi che vi vengono indicati offrono un ampio ventaglio di strumenti per sviluppare adeguate forme di cooperazione verticale (tra i diversi livelli di governo) e orizzontale (tra governi dello stesso livello).

## 3.1.3 COOPERAZIONE VERTICALE E ORIZZONTALE

Modello a tre punte e condivisione delle politiche richiedono meccanismi di coordinamento a livello verticale e orizzontale per un loro svolgimento funzionale. Uno dei problemi strutturali del Piemonte è, infatti, rappresentato dalle “tensioni” tra territorio e funzioni che si originano ogniqualvolta i confini amministrativi non rispecchiano le interrelazioni economiche e sociali o comportano una frammentazione che impedisce il raggiungimento di soglie minime di efficienza nella prestazione dei servizi. Sulla base dell’esperienza recente, **si può prevedere che il ruolo della regione nelle politiche di razionalizzazione amministrativa e per la gestione associata dei servizi pubblici locali nei riguardi dei piccoli e dei medi comuni sia destinato a svilupparsi ulteriormente**, consolidando i passi in avanti avvenuti finora. Le province saranno coinvolte in questi processi a livello settoriale.

Anche il ruolo della cooperazione tra enti locali (e non solo) per le politiche di sviluppo è destinato a sua volta a svilupparsi. Iniziative collegate ai programmi dell’UE (Leader, GAL, ecc.), o a forme di programmazione negoziata (in particolare i patti territoriali e i contratti di programma) costituiscono veicoli di coordinamento delle politiche locali che potrebbero facilitare anche il raggiungimento di forme nuove di identità sovracomunali. La novità è costituita dal fatto che non necessariamente la cooperazione richiede contiguità territoriale. La mobilità delle persone e delle cose hanno reso sempre più tenue il legame tra enti locali e territori amministrativi. Si parla, non a caso, di **deteritorializzazione del governo locale** dovuta ai fenomeni di delocalizzazione del mercato, della produzione e delle stesse relazioni sociali primarie.

<sup>55</sup> Istituita dalla legge regionale n. 34/98 come organo consultivo e di coordinamento; cfr. il precedente paragrafo. Il Consiglio avrà un ruolo molto più autorevole dell’attuale Conferenza Regione Autonomie Locali.

<sup>56</sup> In particolare, si veda il contributo di Maggi M., *Scenari al 2010: analisi dei territori*, “Irescenari” 2004/5.

Gli strumenti di governo del territorio avrebbero dovuto facilitare la cooperazione verticale e orizzontale<sup>57</sup>. Nel complesso, invece, si riscontrano **gravi limiti nel processo di attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale di maglia larga** (Piano Territoriale Regionale, Piani Territoriali Provinciali) in relazione sia alle scelte delle politiche settoriali regionali che a quelle degli strumenti urbanistici locali. Tale insoddisfazione può essere racchiusa nel giudizio che numerosi addetti ai lavori danno sulla politica territoriale regionale: “ognuno va per conto suo...”

In tale giudizio si compendia la valutazione dell'insufficiente capacità di coordinamento della pianificazione territoriale e urbanistica rispetto alle altre pianificazioni di settore (ambiente, commercio, difesa del suolo, beni culturali, trasporti), così come l'affrancatura dei piani regolatori comunali rispetto agli indirizzi di area vasta attraverso le varianti parziali previste dall'art. 17 della l. r. n. 56 del 1977, per arrivare alle ancora limitate forme di collaborazione volontaria dei comuni per individuare strategie condivise per lo sviluppo dei propri territori. I limiti che si sono avuti finora, nel processo di costruzione del Piano Territoriale Regionale per quanto concerne la partecipazione degli enti locali e la mancata chiarificazione del ruolo delle province in questi processi, hanno reso ineffettivi questi strumenti. Per il futuro è difficile fare previsioni. In generale, emergono due tendenze. La prima è quella legata alla ridefinizione dei *contenuti* degli strumenti di governo del territorio, con un passaggio da schemi di piano di tipo conformativo-urbanistico a forme di pianificazione strategica. La seconda è invece legata ai *processi* di pianificazione con l'individuazione di strumenti strutturati di coordinamento verticale (Conferenza Regionale di Pianificazione)<sup>58</sup>.

Per quanto concerne l'area metropolitana, nel piano strategico del Comune di Torino era prevista una linea strategica sulla **governance metropolitana** che non ha però fatto significativi passi in avanti. Se è vero quello che si è sostenuto nella parte precedente circa l'importanza di facilitare lo svolgimento di un ruolo strategico per le grandi aree urbane, il previsto aggiornamento del piano strategico potrà consentire l'identificazione di nuove formule originali aggregative tra Torino e i comuni dell'area metropolitana. È possibile, e forse anche auspicabile, che queste possano tradursi in una forma intermedia, (una forma leggera, come quella associativa, o una più strutturata, come l'Unione), prima di arrivare all'assetto strutturale della città metropolitana. L'individuazione di una chiara leadership politica per questo progetto istituzionale, di un percorso condiviso con gli altri comuni dell'area e di una soluzione preventiva dei potenziali conflitti interistituzionali a livello verticale tra Comune di Torino, Provincia di Torino e Regione Piemonte ne costituiscono però i requisiti indispensabili.

#### 3.1.4 I RAPPORTI FINANZIARI

Rispetto a questi aspetti le previsioni fatte nella precedente Relazione di Scenario – ossia la scelta netta in favore dell'autonomia tributaria degli enti regionali e locali – si sono rivelate meno nette di quanto si potesse pensare. Si è già visto come il modello di assetto finanziario disegnato dalla l. 133/99, dal d.lg. 56/00 e dalla stessa riforma costituzionale, è stato di fatto messo in discussione nel quadro dei provvedimenti di politica economica e finanziaria del governo. La riforma tributaria ha posto le premesse per un'abolizione dell'IRAP che rappresentava il principale tributo autonomo regionale senza ancora chiarire con cosa sarà sostituita. Nel breve periodo l'evoluzione più probabile risulta quella di un “congelamento” del sistema attuale, sia per quanto concerne i tributi regionali e locali esistenti

<sup>57</sup> Sui problemi del governo del territorio si veda anche Regione Piemonte-IRES, *Inquadramento istituzionale delle politiche territoriali all'interno dei ruoli e delle competenze*, “Quaderni della Pianificazione”, n. 17, 2004 in corso di pubblicazione.

<sup>58</sup> Per un'analisi complessiva di questi aspetti rinviamo ancora a Regione Piemonte-IRES, 2004, cit.

(anche se con possibili erosioni di base imponibile) che per i trasferimenti statali alle regioni ed enti locali, all'interno dei quali – come si è già rilevato – non si può escludere la presenza di una quota crescente di finanziamenti settoriali<sup>59</sup>.

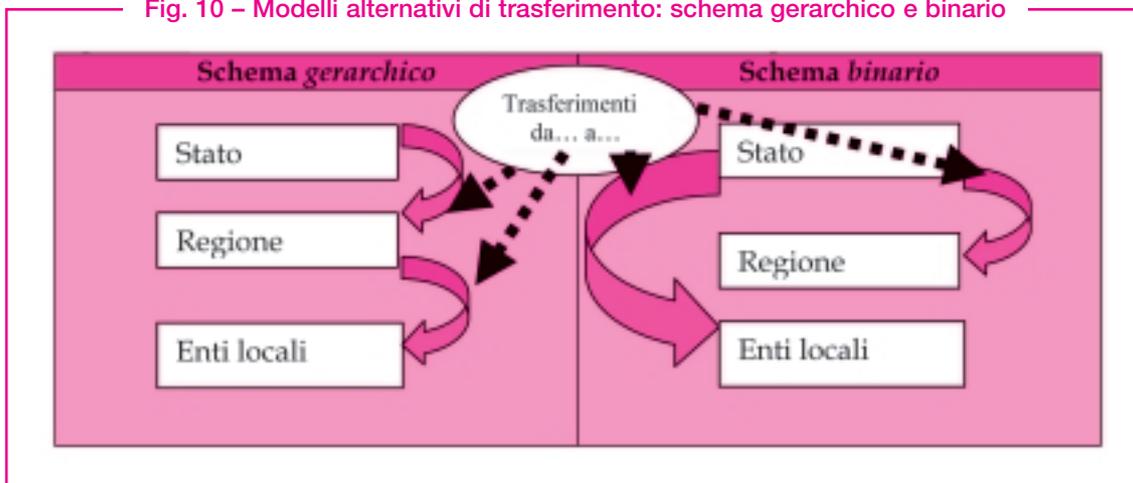
In uno scenario di medio-lungo periodo l'evoluzione possibile può presentare diverse alternative rispetto sia all'assetto dei tributi locali che ai criteri di ripartizione dei trasferimenti. Non siamo però in grado di effettuare né previsioni né congetture in materia allo stato attuale delle nostre conoscenze. È bene, invece, tenere presente che in futuro non si può escludere un sistema di rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo al cui interno le regioni svolgano un ruolo maggiore. **La regione, cioè, potrebbe influire:**



- **sulla ripartizione dei trasferimenti perequativi agli enti locali**
- **sulla determinazione del sistema di tributi locali.**

*Ripartizione dei trasferimenti.* In prospettiva, sono ipotizzabili due modelli. Nel primo, definito gerarchico, i trasferimenti agli enti locali sono distribuiti dalle regioni sulla base delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. Nel secondo, definito binario, invece, i trasferimenti statali vanno alle Regioni per il finanziamento delle funzioni regionali e agli enti locali per la perequazione (fig. 10). Il nuovo art. 119 della Costituzione, secondo alcuni, non esclude la possibilità che le regioni svolgano un ruolo nella perequazione tra enti locali con l'applicazione dello schema gerarchico. Ovviamente, i due modelli hanno implicazioni diverse sulle politiche regionali. Nel primo caso (modello gerarchico), le regioni disporrebbero di una leva in più per le loro politiche verso gli enti locali, in particolare quello di incentivo alla cooperazione, oltre che, in via di principio, di un indubbio vantaggio informativo rispetto allo Stato per quanto concerne le l'identificazione dei loro fabbisogni di spesa e delle loro capacità fiscali, necessari per l'implementazione di modelli perequativi. Che senso ha che il Ministero dell'Interno determini i fabbisogni di spesa del Comune di Moncenisio? Nel secondo caso, (modello binario), che corrisponde alla situazione attuale, il flusso dei trasferimenti statali non risulta collegato alle politiche regionali, togliendo loro una leva significativa di governo per lo svolgimento di tutte le loro nuove funzioni.

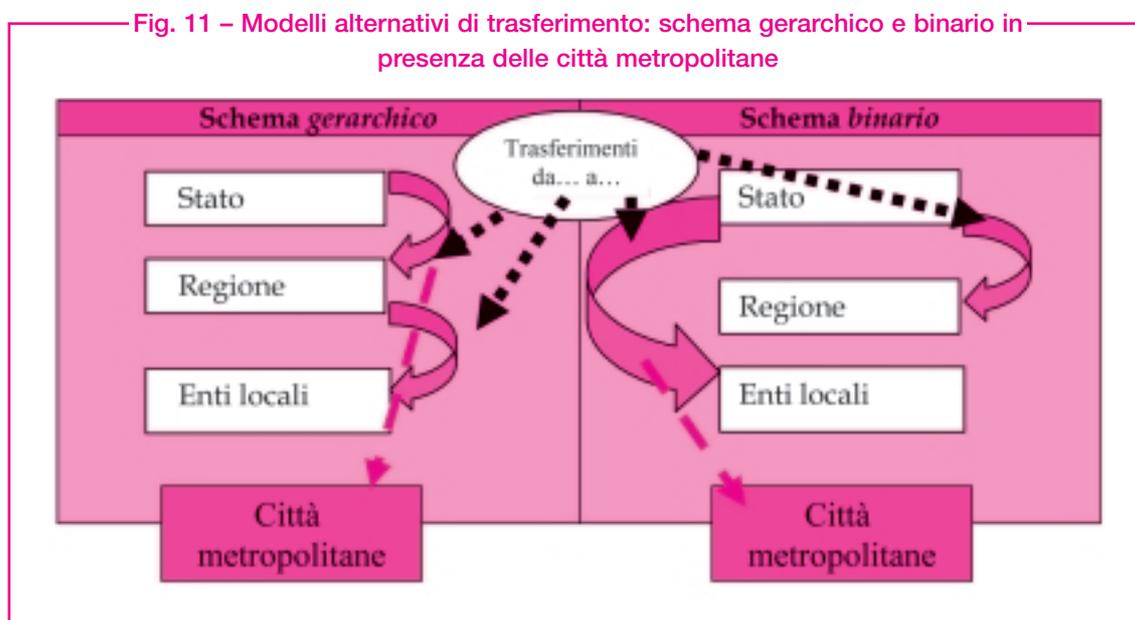
Fig. 10 – Modelli alternativi di trasferimento: schema gerarchico e binario



<sup>59</sup> Nonostante le limitazioni dell'art 119 della Costituzione che prevede finanziamenti settoriali solo per le politiche di riequilibrio, anche se resta da vedere come possano esser implementati gli standard minimi dei servizi legati ai livelli essenziali delle prestazioni.

In realtà non ci sono solo due modelli di ripartizione. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare un terzo modello (fig. 11) di ripartizione dei trasferimenti in cui i finanziamenti perequativi per le aree metropolitane sono distribuiti dallo Stato, in coerenza con le proprie strategie urbane e territoriali nazionali e tenendo conto del loro maggiore fabbisogno di servizi, mentre quelli per province e comuni sono distribuiti dalle regioni. Ciò rispecchierebbe la realtà attuale in cui i trasferimenti statali ormai costituiscono una componente significativa delle entrate prevalentemente nei comuni di minori dimensioni. Peraltro, anche nello schema binario potrebbe comunque essere ipotizzato un fondo speciale per le città metropolitane da collegare alle politiche urbane nazionali. In questa sede non è facile fare previsioni. Certo, è difficile pensare a uno sviluppo significativo della capacità di *governance* regionale in assenza di un sistema di governo regionale della finanza locale.

Anche rispetto all'**ordinamento tributario locale** l'attuale assetto costituzionale lascia aperti nuovi potenziali spazi di intervento per le regioni. Mentre fino a oggi le regioni non potevano regolare i tributi locali, se non negli spazi interstiziali lasciati dalla legislazione attuativa, la riforma costitu-



zionale, secondo autorevoli correnti dottrinali, consente un intervento regionale sui tributi locali. Il coordinamento del sistema tributario è infatti materia a legislazione concorrente fra Stato e Regioni. **La legge regionale può essere, quindi, un riferimento istitutivo dei tributi locali, definendo tipologie impositive, ma lasciando ai governi locali il dettaglio sulle modalità applicative dei vari tributi**<sup>60</sup>. Si supererebbe cioè il sistema "binario", con un circuito distinto di relazioni Stato-Enti Locali e Regioni-Enti locali, in direzione di un schema gerarchico che può comunque risultare compatibile con il "modello a tre punte".

<sup>60</sup> Cfr. gli atti del Convegno dell'IRPET e della Regione Toscana (a cura di S. Lorenzini e A. Petretto) su "Riforma costituzionale e federalismo fiscale. Una proposta della regione Toscana", Firenze, 14 Novembre 2003 dove si sostiene questa ipotesi (si vedano in particolare i contributi di A. Brancasi e M. Fazzini). Particolari opportunità si aprirebbero nel campo della fiscalità ambientale: si veda Regione Toscana-IRPET, *Fiscalità ambientale in Toscana: alcune proposte di riforma*, Regione Toscana, Firenze, 2004.

### 3.1.5 RAPPORTI CON LE AUTONOMIE FUNZIONALI, SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE, PRIVATIZZAZIONE E MERCATO

In questo ambito problematico possono essere individuate alcune trasformazioni più rilevanti del sistema istituzionale piemontese, anche in termini prospettici. Il fenomeno generale che si può cogliere è quello della **graduale fuoriuscita dalla gestione diretta del settore pubblico di numerose attività** e nello stesso tempo della **crescita dello spazio di intervento di varie forme di autonomia sociale**. In particolare:

- crescita del peso delle **autonomie funzionali** (Camere di Commercio, ATO, Università, Aziende sanitarie, ecc.);
- privatizzazione, per adesso solo formale, delle **aziende di servizio pubblico locale**: se portata avanti con decisione, potrà dare un contributo alla creazione di nuove specializzazioni produttive nei grandi servizi a rete;
- crescita del ruolo del **settore non profit**, in particolare delle fondazioni bancarie.

Le tendenze istituzionali in corso aumenteranno gli spazi di sovrapposizione tra le politiche pubbliche locali e l'insieme di tutti questi altri soggetti. Non è però sempre facile garantire coordinamento e indipendenza reciproca. Basti pensare ai conflitti che sono nati tra le Fondazioni di origine bancaria e il Ministero del Tesoro in merito alle scelte dei settori di intervento e al peso degli enti locali nella gestione degli enti. Come nel caso dei conflitti Stato-Regioni sono state le decisioni della Corte Costituzionale a specificare divisione dei ruoli tra soggetti pubblici locali e fondazioni.

Tutto ciò richiede un approccio gestionale diverso da parte di tutte le amministrazioni pubbliche territoriali, a partire dalla regione per rendere più funzionale la *governance* complessiva del sistema, capace di cogliere appieno e valorizzare le rilevanti risorse presenti in Piemonte nell'insieme delle autonomie funzionali e, in genere, della "sussidiarietà orizzontale".

## APPENDICE 1. L'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE IN PIEMONTE. EVOLUZIONE, CARATTERI, PROSPETTIVE

---

Le forme associative che coinvolgono i comuni piemontesi sono numerose e variegata nella natura, struttura, finalità, rilevanza. La loro presenza è diffusa nella regione, ma non coinvolge in egual modo tutti gli enti.

### 1. EVOLUZIONE DELLE FORME ASSOCIATIVE NELLA REGIONE

Forme e pratiche associative tra gli enti locali sono molteplici e diversificate nelle finalità, nella loro origine, nei loro esiti.

L'associazionismo *spontaneo*, cioè nato e sviluppato su iniziativa dei singoli enti, è raro. Come esempi si possono citare soprattutto molti *consorzi comunali* sono nati spontaneamente.

**I CONSORZI.** Gli ambiti di attività erano molto specifici, spesso limitati alla messa in comune di determinate risorse, umane o infrastrutturali (ad esempio un acquedotto). In genere ogni piccolo comune partecipava a più consorzi, e di solito con partner diversi, in relazione alle diverse soglie o dimensioni richieste<sup>61</sup>. Dopo il 1990 la disciplina dei consorzi è mutata, e gran parte di essi è stata sostituita da una più semplice *convenzione* tra gli enti.

Più variegato è l'associazionismo disciplinato da *normative statali o regionali*. Per gestire determinati servizi o funzioni diverse normative di settore hanno individuato specifiche soluzioni. Soluzioni che sono legate a bacini dimensionali minimi per una migliore programmazione e produzione dei servizi e funzioni.

Tralasciando i *comprensori* degli anni settanta, da citare la gestione dei *servizi sanitari* della prima riforma (quella del 1978): erano articolati in USL, enti strumentali<sup>62</sup> dei comuni, guidati dalle assemblee dei sindaci; in certe regioni, tra cui la nostra, si svilupparono anche le Unità Socio Sanitarie Locali per accentuare la produzione integrata di più servizi.

Quindi, i più recenti *ambiti ottimali* per la gestione del *servizio idrico* (ATO), i consorzi per lo smaltimento dei rifiuti, le modalità proposte per la gestione dei *servizi socioassistenziali*. L'evoluzione di quest'ultimo comparto risulta di particolare interesse.

**I SERVIZI SOCIALI: GESTIONE COMUNALE, ASL, CONSORZI.** L'organizzazione di prestazioni e servizi pubblici a favore di persone in condizione di disagio (handicap, povertà, minori in stato di abbandono, dipendenze, anziani soli) è da tempo responsabilità dei comuni. Alcune prestazioni si sovrappongono con quelle dei sistemi sanitari, scolastici, dei centri per l'impiego, del sistema previdenziale; altre sono connesse con i servizi comunali di trasporto pubblico, per l'integrazione sco-

<sup>61</sup> Molto diffusi, tra gli enti minori, i consorzi per gestire la necessaria figura del segretario comunale. Raramente però queste esperienze consortili hanno posto le basi per successive collaborazioni tra gli enti: spesso gli enti appartenenti al medesimo consorzio non erano nemmeno contigui.

<sup>62</sup> In Piemonte erano 76 di cui 23 nel capoluogo.

lastica, con i centri estivi. Lacune e insufficienze di questi sistemi, e mancate integrazioni, portano allo sviluppo di specifici servizi, denominati “sociali” o socioassistenziali (“welfare system” in anglosassone). Sistemi complessi, volti a fornire diversi tipi di sostegno: dall’inserimento in strutture residenziali protette, al segretariato sociale, agli incentivi per l’affido familiare, all’assistenza economica o domiciliare, all’educativa territoriale.

In Italia con gli anni ottanta si riforma il sistema sanitario disegnato nel 1978: si razionalizzano le USL, accorpandole, che diventano ASL e AO; si scorporano alcune funzioni a carattere “sociale” e se ne attribuisce la responsabilità ai comuni. Sono soprattutto le città medie e grandi ad aver sviluppato strutture deputate a questi servizi, ad alta intensità di personale e che richiedono equipe multidisciplinari.

In Piemonte la legge regionale n. 20 del 1982 *indica le USL quali ambiti e soggetti adeguati* alla gestione associata delle funzioni socioassistenziali: si delinea così l’Unità Socio Sanitaria Locale, USSL. Tuttavia, la legge regionale non ha potere vincolante. A fine 1991 la normativa risulta accolta in parte<sup>63</sup>: gli ambiti di gestione dei servizi sono effettivamente quelli indicati, ma nel 60% del territorio i comuni preferiscono mantenere una gestione associata sotto forma di consorzio che non delegandola alle USL. La successiva legge regionale di settore (62 del 1995) conferma la discrezionalità dei comuni nel scegliere la soluzione organizzativa. **A oggi la gestione prevalente è data dai consorzi specializzati, che sono aumentati, assorbendo diverse gestioni “in economia”** o con semplici convenzioni da parte dei comuni.



LA GESTIONE DELLE FUNZIONI SOCIOASSISTENZIALI IN PIEMONTE

FORMA DI GESTIONE	N. GESTORI	POPOLAZIONE COPERTA	N. COMUNI COMPRESI
Consorzi specializzati	41	2.727.000	circa 1.000
Comunità montane	8	229.200	circa 100
Comuni singoli	3	900.000 (To) + 195.000	5
Delega a ASL	3	91.000	8
Convenzione tra comuni	8	210.000	83

Fonte: IRES

Il contributo regionale copre circa un terzo della spesa dei consorzi piemontesi; analogo contributo viene erogato anche alle soluzioni diverse.

COMPOSIZIONE ENTRATE COMPLESSIVE 2002 DEI CONSORZI SOCIOASSISTENZIALI

Trasferimenti Regione	40%
Trasferimenti Comuni	30%
Trasferimenti ASL	17%
Altre entrate (rette strutture e contributi minori)	12%

Fonte: IRES

**LE COMUNITÀ MONTANE.** Vengono istituite nel 1971, e sostituiscono l’esperienza dei *Consigli di valle*, nati per il decentramento di servizi del Ministero dell’Agricoltura e foreste. Hanno finalità prevalentemente settoriali, ma successivamente ne viene proposta la vocazione di ente territoriale a competenza generale. Ma tale vocazione di ente a competenza generale non viene sviluppata ovun-

<sup>63</sup> Anche per i rilevanti provvedimenti nazionali di trasformazione del sistema e soppressione delle assemblee dei sindaci.

## APPENDICE 1. L'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE IN PIEMONTE. EVOLUZIONE, CARATTERI, PROSPETTIVE

que ma solo in alcuni territori e per quei servizi che i comuni desiderano affidare alle comunità. Di fatto i comuni non contribuiscono che per il 10-15% ai bilanci di questi enti: ciò è sintomo di una limitata delega di funzioni.

### ASPETTI DELLE COMUNITÀ MONTANE IN PIEMONTE

	N° ENTI	DIPENDENTI*	POPOLAZIONE COPERTA	N° COMUNI COMPRESI**	DIMENSIONI MASSIME (POPOL. 2001)	DIMENSIONI MINIME (POPOL. 2001)
Piemonte	48	423	658.857	503+27	66.000, 52.000, 36.000	5.375, 5.955, 5.978
Italia	356	7185	8.462.198	3.546+655	n.d.	n.d.

\* Dipendenti a tempi indeterminati nel 2001

\*\* Il primo numero indica i comuni totalmente montani; il secondo quelli parzialmente montani.

Fonte: IRES

Le comunità montane hanno oggi una natura duplice. Le finalità settoriali sono assegnate da legge statale e regionale (sistemazione idrogeologica e forestale, supporto alle attività agricole e forestali locali, formazione, valorizzazione dell'artigianato e dei prodotti locali valorizzazione del patrimonio ambientale, storico, culturale). Ma le comunità gestiscono anche servizi per conto dei comuni membri (come lo sgombero neve e la raccolta dei rifiuti o i servizi socioassistenziali). E il nuovo TUEL conferisce alle comunità lo status di ente territoriale e accentua proprio questa seconda finalità. Tuttavia, *i comuni contribuiscono in piccola parte al bilancio delle comunità*: in Piemonte il 48% delle entrate complessive di questi enti proviene dalle Regioni, in gran parte per politiche settoriali e/o in conto capitale; lo Stato contribuisce per l'11%.

### COMPOSIZIONE ENTRATE COMPLESSIVE 2001 (CORRENTI E DI CAPITALE) DELLE COMUNITÀ MONTANE

	TOTALE PIEMONTE	TOTALE ITALIA
Trasferimenti Stato	11%	12%
Trasferimenti Regione	48%	55%
Trasferimenti Comuni e altri enti pubblici (Asl, Province)	13%	10%
Mutui	17%	5%
Altre entrate	11%	18%

Fonte: IRES

### SPESA DEGLI ENTI MONTANI IN PIEMONTE: COMUNI E COMUNITÀ MONTANE (IMPEGNI 2001; MILIONI DI EURO)

	SPESA CORRENTE	SPESA IN C/CAPITALE
Spesa 2001 dei 500 comuni montani	377,8	365,5
Spesa 2001 delle comunità montane	61,8	97,4
Rapporto spesa comunità / spesa comuni	16%	27%
Esclusi comuni parzialmente montani > 15.000 abitanti.		

Fonte: IRES

La delimitazione delle comunità, e quindi l'appartenenza o meno dei singoli comuni montani, viene definita da legge regionale, con periodiche revisioni. Il Piemonte ha il maggior numero di questi enti (30 in Lombardia, 27 in Campania, 25 in Sardegna) con una dimensione media – in termini di popolazione – più piccola.

La legge regionale disciplina anche l'attività e l'assetto istituzionale. In Piemonte possono assumere la delega per servizi altrimenti in carico alle province – come quelli di trasporto pubblico – o a soluzioni sovracomunali, come per i servizi sociali.

**Questi enti risultano molto diversi nella gamma di attività svolte:** alcune gestiscono perlopiù i finanziamenti settoriali e su progetto definiti dalla Regione, limitandosi talvolta al trasferimento di fondi; altre gestiscono anche rilevanti servizi pubblici di valle (servizi sociali, trasporti, smaltimento rifiuti); altre ancora hanno sviluppato rilevanti iniziative di sviluppo e a sostegno dell'imprenditoria locale, grazie anche a alcuni programmi comunitari di sostegno.

Con la legge di riforma delle autonomie locali, la *legge 142/90*, vengono proposte ai comuni minori *forme associative generaliste* per superare le difficoltà amministrative della piccola dimensione e non solo per specifiche funzioni. Si propone la *fusione tra comuni e l'unione*, una sorta di consorzio tra gli enti, di durata temporanea e propedeutico a una fusione.

Alle regioni la legge 142 assegna i compiti di coordinamento dei comuni e di avviare *processi di riordino territoriale e amministrativo*. Alcune propongono ai propri enti percorsi volontari di accorpamento, oppure suggeriscono *ambiti e soglie ottimali* per l'esercizio di funzioni. Ma le regioni hanno poche leve nei confronti dei comuni, e gli strumenti usati producono risultati modesti.

L'iniziativa rimane agli enti, e risulta limitata. In Piemonte, una delle regioni più interessate dalla polverizzazione comunale, si avranno 2 sole fusioni, che coinvolgono 5 piccoli comuni; e anche altrove le esperienze sono molto ridotte. Va aggiunto che il meccanismo di finanziamento dei comuni non ha mai penalizzato la piccola dimensione: i trasferimenti statali ordinari sono sempre stati generosi con questi enti, mentre i contributi annuali per gli investimenti, concessi in somma fissa per tutti gli enti inferiori a 5.000 abitanti, erano un forte deterrente a processi di fusione.

Uno degli ostacoli percepiti dai sindaci era l'irreversibilità dei processi: l'associazionismo previsto dalla l. 142/90 era soprattutto la *fusione* tra enti, mentre *l'unione* poteva avere solo natura sperimentale e temporanea<sup>64</sup>.

Una successiva modifica della legge consente quindi l'*unione duratura* tra un gruppo di comuni: questa modifica, abbinata all'*incentivazione finanziaria* fornita da parte del Ministero dell'Interno porta a un successo crescente di questa forma associativa. Ai contributi statali si sono poi aggiunti quelli concessi da diverse regioni. Oggi **i comuni che partecipano a una unione sono 985 in tutta Italia: il 12% del totale degli enti**. In Piemonte, con 256 comuni, tale quota sale al 22%. Di fatto si tratta di un ente locale come la comunità montana.

**LE UNIONI.** In Piemonte lo sviluppo delle Unioni ha *due spinte*. La principale proviene sia dallo Stato che dalla Regione, che offrono entrambi un *contributo capitaro per la gestione associata* di servizi (e variabile in base a popolazione, enti coinvolti, funzioni gestite<sup>65</sup>). La seconda spinta è derivata dalla *legge regionale sulle comunità collinari*, che stimola gli enti *di collina* ad associarsi – con diverse modalità possibili – per proporre progetti di sviluppo che la regione sottopone a istruttoria e finanziamento: i criteri di finanziamento sono diversi e comprendono le condizioni di marginalità, la superficie territoriale. In effetti è l'Astigiano che vede nascere il maggior numero di comuni-

<sup>64</sup> L'unione è un vero e proprio ente, come un consorzio, con organi, dipendenti, risorse, autonomia gestionale. Tuttavia poteva rimanere in essere solo per un massimo di 10 anni, per poi portare alla fusione. I comuni potevano anche decidere di non darvi corso, e sciogliere l'unione: ma in questo caso avrebbero dovuto restituire i vari incentivi economici conseguiti da stato a regione.

<sup>65</sup> L'incentivo finanziario è commisurato al contributo medio che lo stato assegna ai comuni singoli, e fatto di tre quote. La prima, variabile tra il 5 e 9% del contributo medio citato, è attribuita in base alla popolazione; una seconda, ancora tra il 5 e il 10% del contributo medio, è attribuita in base al numero di enti che si associano; la terza, tra il 10 e 20%, in base al numero di funzioni da gestire in modo associato. Si prevedono poi due ulteriori maggiorazioni sul contributo medio. L'incentivo statale risulta quindi cospicuo, raggiungendo valori pari al 15, 25% e più, del contributo ordinario spettante ai comuni, che gli enti comunque non perdono. L'incentivo regionale ha modalità simili.

tà collinari, e oggi tutti i piccoli comuni della provincia vi prendono parte. Per quanto fossero possibili anche forme associative leggere (come l'associazione o la convenzione) viene scelta l'unione di comuni, che risulta anche sussidiata da Stato e Regione.

ASPETTI DELLE UNIONI IN PIEMONTE

	N. UNIONI	POPOLAZIONE	N. COMUNI	DIMENSIONI MASSIME	DIMENSIONI MINIME
Piemonte	38	355.000	256	51.000, 24.000, 22.000	865, 1.200, 1.900
Italia	222	3.040.152	985	135.000, 75.000	865

Fonte: IRES

Oggi vi sono 38 unioni – 27 tra 222 comuni collinari e 11 tra 34 comuni di pianura – e *coinvolgono quasi la metà dei comuni non montani* (escludendo dagli 800 comuni inferiori a 15.000 abitanti e non montani, i comuni di cintura – cioè limitrofi ai principali centri regionali, che assommano a 200 enti). Diffusa (15 unioni) l'associazione di comuni variabile da 3 a 7 enti, e con una dimensione complessiva variabile tra 5.000 e 7.000 abitanti; altre 16 unioni hanno dimensioni superiori, mentre solo 7 sono inferiori ai 5.000 abitanti<sup>66</sup>.

Le funzioni svolte sono variabili. Molto diffusi i servizi di polizia municipale, lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto scolastico. Talvolta vi sono servizi di progettazione: informatizzazione degli uffici comunali, gestione dei tributi, servizi tecnici e manutentivi. Alcune unioni sviluppano iniziative di promozione del territorio e dell'ambiente. Prevale comunque la gestione associata di servizi comunali (con una spesa di 33.000 euro nel 2003) sulle spese di investimento (6.000 euro). Da sottolineare le entrate proprie (soprattutto tariffarie in relazione ai servizi erogati) che costituiscono quasi metà delle entrate; di rilievo anche il contributo finanziario dei comuni membri (25% delle spese correnti, ma talvolta arriva al 50%) mentre il contributo esterno (statale e regionale) copre solo il 27%.

COMPOSIZIONE ENTRATE COMPLESSIVE 2003-2004 DELLE UNIONI PIEMONTESI

Trasferimenti Stato	18%
Trasferimenti Regione	8%
Trasferimenti Comuni e altri enti pubblici	25%
Altre entrate	48%

Fonte: certificati di previsione

**L'integrazione è il tema ricorrente dell'ultima generazione di modelli associativi.** Si tratta dei tanti modelli di progettualità sovracomunale promossi negli anni novanta e che coinvolgono gli enti locali: i Patti territoriali, i Distretti di piccola impresa, i Gruppi di Azione Locale (programma Leader) e varie altre forme associative promosse dalle incentivi comunitari (i progetti turistici integrati e i PIA dei DOCUP; precedenti di essi sono i piani di sviluppo delle comunità montane), i più recenti Piani di Zona (ex l. n. 328 del 2000).

In tema di sviluppo locale, in Piemonte si sono proposti modelli associativi per la collina interna, che non disponeva delle comunità montane e provvidenze connesse. Una legge regionale finanzia programmi locali di sviluppo in ambito collinare, presentati in forma associata da gruppi di comuni,

<sup>66</sup> Una rassegna esaustiva sulle unioni piemontesi è stata condotta dall'Osservatorio regionale sulle Riforme Amministrative (ORA): [www.regione.piemonte.it/oss\\_riforma/progetti.htm](http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/progetti.htm)



denominati *comunità collinari*<sup>67</sup>, con un parallelismo con le comunità montane. Peraltro, le comunità collinari si sono costituite in unioni e gestiscono perlopiù servizi comunali.

**I PIANI DI ZONA.** È uno strumento di programmazione individuato dalla legge di riforma dei servizi sociali (l. 328/00). Serve a indirizzare e governare le prestazioni e i servizi in campo socioassistenziale erogate in un territorio da vari soggetti, pubblici e privati. Il bacino di riferimento indicato dalla Regione Piemonte è quello delle ex USL, che sono stati individuate oggi come distretti sanitari. Può coinvolgere oltre ai comuni e i loro consorzi specifici – che sono i responsabili dei servizi sociali – gli enti sanitari, le IPAB e gli altri enti del terzo settore, le scuole, i sindacati, i centri per l’impiego.

I Piani sono generalmente sanciti da accordi di programma tra i partecipanti, che prevedono i rispettivi adempimenti.

Si tratta di un percorso avviato recentemente nella regione, con alcuni piani già definiti e in esecuzione.

Tab. 6 – Dati di alcune strutture associative (sono state escluse tutte le strutture di Torino)

	N°	N° COMUNI	COPERTURA	POPOLAZIONE	VOLUME ATTIVITÀ (MILIONI)	DIPENDENTI
Comunità montane	48	558	100% comuni montani	658.000	61,8 spese correnti + 97,4 investimenti	507
Unioni e comuni collinari	38	256	50% comuni di collina e di pianura	355.000	38 spese correnti + 6,5 investimenti	250*
Utilities	62	n.d.	Variabile per tipo di servizio		610	4.000
Consorzi assistenziali	22	ca. 1.000		2.700.000	217	3.300

\* Stima  
Fonte: varie, con aggiornamento al 2004

## 2. CARATTERI DELLE FORME ASSOCIATIVE E ALCUNE IMPLICAZIONI

Le forme usate dagli enti locali per produrre congiuntamente servizi e funzioni sono quindi molteplici.

Come *assetto organizzativo* possono aversi forme molto strutturate, al punto che gli enti che vi partecipano costruiscono un’entità propria, con autonomia gestionale e talvolta finanziaria (cioè senza dipendenza da trasferimenti da parte dei comuni, come alcune utilities). Oppure può esservi un semplice accordo di collaborazione e/o scambio: in genere uno – o alcuni – dei partecipanti forniscono determinati prestazioni e servizi per l’intero gruppo. Gli esempi vanno

<sup>67</sup> Esse possono avere natura giuridica varia: associazione, convenzione tra comuni, unione.

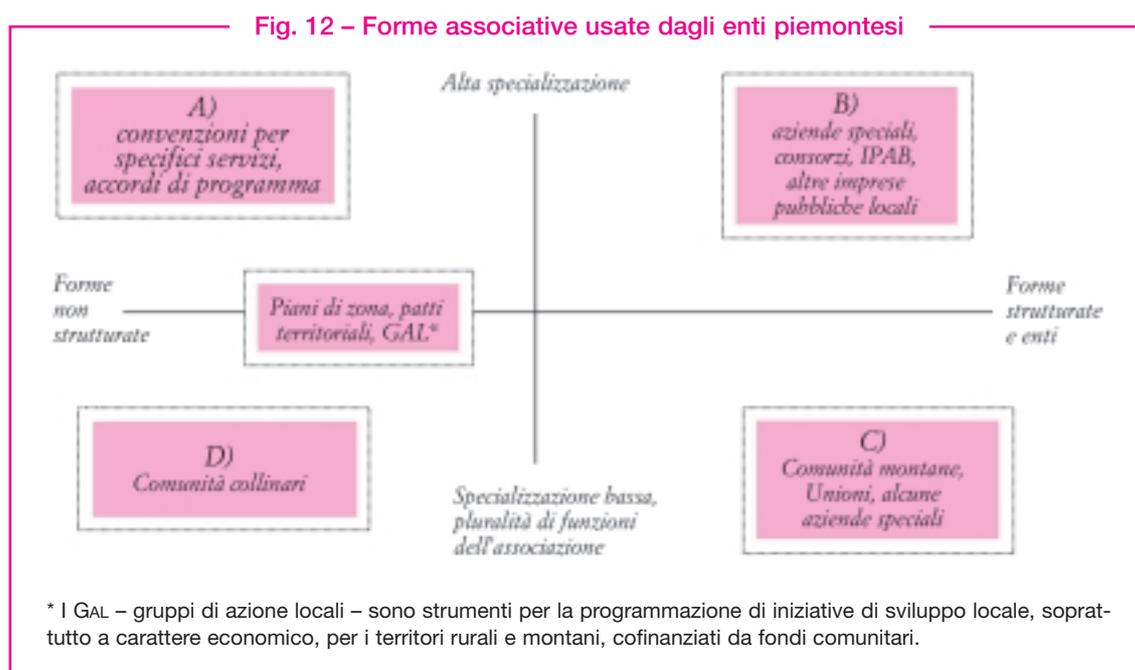
dalle semplici convezioni per l'utilizzo in comune di una dotazioni materiali o umane, ai più complessi accordi di programma tra vari enti, per la messa in opera di progetti infrastrutturali o interventi complessi.

Riguardo alle *finalità*, le forme di associazione possono poi essere concernenti uno specifico servizio o campo d'azione, come gli accordi di programma per realizzare un'opera, oppure avere natura multifunzionale, tipico il caso della comunità montana.

Un ulteriore aspetto concerne i *partecipanti*: oltre alla numerosità degli stessi, possono esservi o meno differenze tra i partecipanti, dimensionali o per tipologia di ente. Ad esempio, i Patti territoriali e i nuovi Piani di zona socioassistenziali, in genere ricomprendono entità molto diverse: sia pubbliche (enti locali, enti scolastici, enti sanitari, forze dell'ordine) che private (nei patti vi sono banche, associazioni imprenditoriali e di categoria).

Ancora le forme associative possono essere *durevoli* oppure *a tempo definito* (come l'accordo di programma per realizzare un'opera).

La figura 12 posiziona alcune forme associative usate dagli enti piemontesi secondo le due principali dimensioni dell'assetto organizzativo, strutturato o meno, e della finalità, specifica oppure plurifunzionale.



### 3. ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI

Le forme associative *specializzate* presentano in genere molti vantaggi, tra cui la semplicità amministrativa. La Convenzione, che è uno strumento di collaborazione antico, rimane molto diffusa; così come le versioni più complesse, come gli accordi di programma e ai piani di zona. Queste forme

hanno grandi potenzialità, soprattutto quando comprendono al loro interno partecipanti di elevata capacità progettuale e di indirizzo (in genere le città medie).

Anche le aziende speciali (ex municipalizzate) sono una forma specializzata di collaborazione. Mostrano oggi vivacità, assumendo ruoli di rilievo nelle politiche di sviluppo locale. Alcune ampliano il campo delle attività svolte (multiutilities): in questo modo diventano entità di rilievo nella produzione dei servizi pubblici di un territorio.

*Convenzioni, ADP e aziende speciali sono accomunate dalla specializzazione funzionale. Costituiscono una presenza diffusa sul territorio, ma non universale. Vi partecipano soggetti diversi e spesso una città media al loro interno, con un chiaro ruolo trainante.*

Non vanno nascosti i limiti: consorzi e utilities specializzate, “portano fuori” i servizi da esse prodotti, in genere con modalità di monopolio, e assumono forti aspetti di alterità rispetto agli enti comunali serviti. Ciò può incidere sulla complessiva capacità di governo e sul ruolo dei comuni. E in un territorio frammentato, la produzione dei servizi pubblici locali basata su agenzie specializzate, tende a svuotare progressivamente di significato i comuni.

Tra i *modelli non specializzati*, che sviluppano una pluralità di funzioni, troviamo le comunità montane e le neonate unioni. Le prime ricomprendono tutto il territorio e i comuni montani; nelle seconde ricadono invece gran parte dei comuni collinari. Sono entità presenti in territori frammentati, per statuto molto vincolate dalla volontà dei singoli partecipanti, spesso secondo regole di unanimità. Inoltre, hanno una dimensione media ridotta (le comunità piemontesi sono le più piccole d'Italia). Risultano alquanto differenziate nel loro ruolo: alcune sono divenute il punto di riferimento dei comuni ricompresi e/o propulsore di iniziative di sviluppo; altre mantengono un ruolo marginale, specializzato in alcune funzioni definite dalla normativa (ad esempio l'erogazione di alcune provvidenze statali o comunitarie).

Queste considerazioni sembrano utili riferimenti anche per le forme più recenti, quali i patti territoriali e i neonati piani di zona: le realtà più dinamiche e promettenti, hanno spesso un ampio bacino di popolazione e comprendono un polo urbano con funzione trainante.

*I modelli associativi non specializzati richiedono grande condivisione di intenti da parte degli enti partecipanti. Il loro ruolo e rendimento risulta così molto sensibile alla tipologia degli enti ricompresi, e comunque variabile sul territorio.*

Quali lezioni si possono trarre da questa disamina sulle forme associative?

- La *specializzazione* tende a manifestare maggiore rendimento ed efficacia. Tuttavia, **in territori molto frammentati**, la presenza di enti specializzati a fianco di piccoli municipi di capacità limitata può sviluppare discontinuità dell'ordinamento amministrativo e ridimensionamento del ruolo dell'istituzione comunale. **Vanno quindi sostenute le finalità multifunzionali e gli obiettivi di integrazione tra funzioni e servizi**: ingredienti di grande rilievo delle forme associative comunali.
- La *dimensione* conta: **l'ampiezza del territorio servito implica una maggior presenza e varietà di operatori locali, di risorse umane** e finanziarie mobilitabili, e una più esigente domanda di intervento pubblico. Consente di programmare investimenti maggiori.
- Per le *regole* il discorso è complesso. Un'ampia *autonomia organizzativa e statutaria* è il necessario ingrediente delle forme associative specializzate; al contrario, alcune regole di funzionamento delle comunità montane, a tutela del loro ruolo di ente democratico, comportano vincoli per l'operatività delle stesse. D'altro canto, l'assenza di regole porta la disomogeneità degli assetti organizzativi.
- **L'incentivazione finanziaria alla collaborazione è utile, ma non è sufficiente**. Le comunità montane vivono perlopiù di risorse stabili di provenienza regionale (il 48% del loro bilancio), e le unioni godono di forti incentivi statali e regionali (il 18% e l'8% rispetti-

vamente del loro bilancio). Ciò le espone ai rischi di fasi di ristrutturazioni e riduzioni dei trasferimenti (come di recente per le unioni) e costituisce quindi una debolezza. Al contrario, l'esperienza di alcuni patti territoriali mostra l'utilità degli incentivi finanziari nella *fase di avvio*, successivamente rimpiazzati da altri meccanismi di reperimento autonomo di risorse. Utile è considerare il ruolo di stimolo e d'avvio degli incentivi finanziari, da verificare a regime. Gli incentivi possono essere un utile sostituto alle regole: ad esempio premiando determinati assetti organizzativi.

- **Il consolidamento delle strutture amministrative richiede tempo.** Richiede inoltre **coerenza e determinazione dell'intervento legislativo regionale**, sia tra le legislazioni settoriali che nel tempo.



#### 4. PROSPETTIVE

Oltre ai 1.206 comuni, sono almeno 233 le *entità associative strutturate* tra i comuni. E vanno aggiunti alcuni consorzi minori, alcune imprese pubbliche locali e altre strutture<sup>68</sup>; inoltre non sono considerate le tante forme associative non strutturate (varie Convenzioni, Accordi di Programma, Patti territoriali e altre esperienze di progettualità territoriale).

Tutti i comuni sono coinvolti da alcune di queste forme o ne beneficiano, ed esse sono distribuite in tutta la regione. I comuni delegano sempre più spesso attività e interi funzioni proprie a entità specializzate esterne all'ente, entità che spesso hanno un ambito d'azione sovracomunale.

Tab. 7 – Consorzi\*, aziende e forme associative piemontesi: distribuzione, per tipo e provincia

	UTILITIES MULTISETTORE	ALTRE UTILITIES SPECIALIZZATE	CONSORZI PER SMALTIMENTO RIFIUTI URBANI	CONSORZI DI ACQUEDOTTO	CONSORZI SOCIOASSISTENZIALI	UNIONI DI COMUNI O COMUNITÀ COLLINARI	COMUNITÀ MONTANE
AL	6	9	3	3	5	10	4
AT	1	4	1	2	2	12	1
CN	1	8	3	0	7	3	12
BI	0	3	1	0	2	2	6
NO	1	11	1	9	4	5	1
TO	4	11	4	4	16	1	13
VC	1	4	1	2	1	5	1
VCO	0	2	2	2	4	0	11

\* Non sono considerati i consorzi minori.

Fonte: varie, con aggiornamento al 2004.

Nelle città medie la delega si esplica verso entità “controllate” dal comune. Tale controllo risulta inferiore negli altri comuni, dove talvolta vi è dismissione di attività più che delega. Tali forme associative non sono presenti in modo universale per tutti i comuni, né per i soli comuni minori.

<sup>68</sup> Come alcune fondazioni locali e le IPAB.

Vi sono grandi differenze di ruolo tra una forma e l'altra (ad esempio tra un'azienda di servizi a rete e un'unione di comuni); differenze che derivano dalle legislazioni settoriali diverse. Ma anche una medesima forma associativa può assumere sul territorio assetti e potenzialità diverse, tra gruppi diversi di comuni.

Pertanto, è importante che lo sviluppo di queste forme venga monitorato costantemente. Inoltre, considerato che molte di queste forme sono disciplinate da legge regionale, tale monitoraggio deve consentire valutazioni del rendimento di settore e complessivo, delle forme associative stesse.

## APPENDICE 2. UTILITIES E AZIENDE PUBBLICHE IN PIEMONTE

Le diverse filiere dei servizi a rete in Piemonte occupano 25.000 addetti. Si tratta di **una realtà industriale molto concentrata, con la dominanza delle aziende metropolitane, che aumentano il loro raggio di influenza**. I fenomeni di crescita delle altre realtà aziendali sono stati invece marginali. Dai primi anni novanta i *servizi locali di pubblica utilità*, quali i servizi idrici, quelli di igiene ambientale, il trasporto pubblico locale, sono stati oggetto di una continua evoluzione normativa, tutt'ora in corso. Rilevante è stato l'interesse prestato dall'UE.



*Nel suo obiettivo di rimuovere le barriere al commercio tra gli Stati membri, la Comunità ha promosso una liberalizzazione "controllata" di alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione.*

*L'UE sottolinea l'impulso dato alla modernizzazione dei servizi e alla riduzioni di prezzo: è stato dimostrato che fra il 1996 e il 2002, per i consumatori a basso reddito le quote medie delle entrate personali necessarie ad acquistare un certo numero di chiamate telefoniche, o un volume standard di consumo elettrico, sono diminuite nella maggior parte degli Stati membri (ciò è avvenuto anche in Italia, ma tali quote di entrate personali rimangono tra le più elevate).*

*La Comunità ha promosso un'apertura graduale del mercato, accompagnata da misure di tutela dell'interesse generale. L'espressione "servizi di interesse economico generale" si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici **obblighi di servizio pubblico**. Tali obblighi riguardano l'universalità del servizio, la continuità nella fornitura, la qualità, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori. Gli obblighi mirano cioè a garantire l'accesso di ciascuno al servizio, indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, a una qualità specificata e a un prezzo abbordabile.*

Nel nostro paese è in corso da tempo un aggiornamento della normativa per questi servizi, e in particolare per quelli locali. C'è attenzione sia agli assetti di mercato e alle forme gestionali, sia agli aspetti di settore: la tutela delle risorse idriche e ambientali, il risparmio energetico, la mobilità, le comunicazioni.

### 1. L'EVOLUZIONE DELLE FORME GESTIONALI IN ITALIA

L'avvio della revisione degli assetti gestionali risale alla riforma delle autonomie locali del 1990. Ha obiettivi di maggiore efficienza gestionale, economicità e di contrasto degli aspetti di monopolio locale presenti in molte di queste industrie.

Le modalità di produzione prevalenti per i servizi locali di pubblica utilità sono state la gestione diretta, la municipalizzazione e la concessione a gestori esterni, in genere imprese private specializzate. La gestione diretta è fenomeno ancora presente per la gestione di diversi acquedotti piemontesi, generalmente di piccola dimensione. Altra pratica diffusa fino a poco tempo, e oggi non più consentita, è la concessione a terzi, in genere imprese private. Spesso a lunghissima durata, configuravano monopoli legali, con possibilità regolative limitate.

La modalità gestionale prevalente è quella dell'*azienda pubblica* (le ex municipalizzate). Queste sono state costituite dai comuni fin dai primi del XX secolo, e *la loro quota di mercato tende oggi a crescere*.

*Aziende pubbliche raccolgono i rifiuti urbani di buona parte delle città, con un aumento della quota di mercato: tra il 1998 e il 2003 la raccolta delle imprese pubbliche italiane è passata dai 9,9 ml di tonnellate ai 18,2; per lo smaltimento si è passati dai 14,5 ml ai 22,3. In Piemonte le imprese pubbliche servono quasi l'80% della popolazione.*

*Per i servizi idrici la copertura delle aziende pubbliche piemontesi è lievemente inferiore (61% della popolazione regionale, nel 1999). In alternativa alle aziende pubbliche operano alcuni consorzi, poche imprese private e qualche gestione diretta del comune (20% della popolazione); la tendenza è comunque di una progressiva esternalizzazione del servizio a gestori esterni, perlopiù pubblici.*

*La quota delle aziende pubbliche è molto rilevante nei servizi di trasporto pubblico: 100% per quelli ferroviari (Trenitalia e Satti), 85% per quelli urbani e 60% per i servizi intercomunali. Le quote rimanenti di mercato sono assorbite da alcune decine di autolinee private, di dimensione ridotta. In questi servizi sia la produzione del settore che l'incidenza delle imprese pubbliche, risultano stagnanti, a differenza dei due casi precedenti.*

*In Piemonte vi sono poi alcune esperienze di aziende pubbliche che operano in altri settori economici: la distribuzione del gas, produzione e/o distribuzione di energia elettrica, pastorizzazione e distribuzione di latte.*

**Tab. 8 – Incidenza delle aziende pubbliche nei servizi economici di interesse generale in Piemonte**

	ADDETTI AZIENDE PUBBLICHE E PRIVATE	ADDETTI SOLE AZIENDE PUBBLICHE	N° AZIENDE PUBBLICHE	QUOTA DI MERCATO (% DI POPOLAZIONE PIEMONTESE SERVITA DALLE AZIENDE PUBBLICHE)
Servizi idrici (acquedotto e depurazione reflui)	1.908	1.211	28	<b>61</b>
Servizi di igiene urbana e smaltimento Rsu	5.715	1.979	29	<b>79</b>
Trasporto pubblico locale (su gomma)	8.027	3.662	12	<b>60 / 86*</b>
Distribuzione gas	2.735	214	8	<b>8</b> (per la parte restante Italgas)
Produzione e distribuzione elettricità	6.329	1.438	9	<b>13</b> (per la parte restante Enel)

\* La prima quota riguarda le percorrenze effettuate nel 2001/2002, la seconda i viaggiatori trasportati (il maggiore valore deriva dalla quota del servizio urbano torinese).

Fonte: elaborazione IRES su dati CISPTEL e d'altra fonte.

Le aziende municipalizzate furono costituite dai maggiori Comuni. Avevano un'autonomia imprenditoriale limitata, e condizionata dagli indirizzi del comune proprietario. Spesso risultano proprietarie – formalmente oppure di fatto – di ingenti impianti e reti di distribuzione, e tendono ad assumere i caratteri del *monopolio locale*. Da alcuni anni, con la trasformazione in *aziende speciali*, hanno acquisito maggiore autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria. Inoltre, operano in base a *contratti di servizio* regolati dal diritto commerciale privato: ciò impedisce la forme di finanziamento a piè di lista di disavanzi economici formatisi in corso d'anno.

Il dibattito sulle forme gestionali dei questi servizi, e la revisione normativa derivano anche dalle politiche trasversali di liberalizzazione e privatizzazione, lanciate dalla Comunità europea. *L'ingresso dei privati* viene proposto per la gestione di alcuni servizi pubblici nazionali (ferrovie, energia, ecc.) ma anche per le utilities locali. Gli obiettivi vengono visti in maggiori incentivi all'efficienza gestionale e minori costi per la collettività, anche se non vanno trascurati i benefici immediati in termini di realizzazione finanziaria.

Il percorso di *liberalizzazione dei mercati*, viene avviato in primo luogo per i servizi a rete nazionali (le telecomunicazioni, i servizi postali, l'energia, il trasporto ferroviario delle merci). E in questi settori operano oggi più operatori, pubblici e privati, al posto delle precedenti imprese pubbliche uniche. Per i servizi locali il processo è più complicato, data la numerosità dei soggetti coinvolti: le città medie e grandi e le loro tante aziende pubbliche. Oltre nei capoluoghi di provincia, da tempo esistono aziende pubbliche in centri come Pinerolo, Settimo, Novi, Casale, Tortona, Valenza, Collegno. Anche in questo caso gli impianti di captazione e potabilizzazione, oppure le reti di distribuzione, costituiscono singoli monopoli. La normativa introduce quindi il principio di *separazione* tra soggetti proprietari di reti e soggetti gestori del servizio e del rapporto con l'utente finale<sup>69</sup>. Si richiede anche che vi sia distinzione tra chi finanzia un servizio (il comune) e chi lo produce (la sua azienda speciale), per rendere possibile l'affidamento anche a imprese diverse. A tal fine si propone il ricorso a meccanismi competitivi nell'affidamento del contratto (gare) e nella sua regolazione (valu-

Tab. 9 – Aziende speciali piemontesi: imprese multisettore e imprese specializzate

	MULTISETTORE	RACCOLTA RIFIUTI URBANI	TPL	ENERGIA O GAS	ACQUEDOTTI
AL	AMAG, ACOS, AMC, ASMT, AMV	3 Is + 1 multis.	3 Is + 2 multis.	1 Is + 3 multis.	3 Is + 3 multis.
AT	ASP	1 Is + 1 multis.	1 Is + 1 multis.	1 multis	2 Is + 1 multis.
CN	CALSO	3 Is + 1 multis.	1 Is	3 Is + 1 multis.	4 Is + 1 multis.
BI		2 Is + 1 multis.	1 Is	1 Is	1 Is
NO	SPT	8 Is + 4 multis.	1 Is		10 Is + 2 multis.
TO	ACEA, CIDIU, ASM, ACSEL	8 Is + 1 multis.	1 Is	3 Is + 1 multis.	7 Is + 3 multis.
VC	ATENA	1 Is + 1 multis.	1 Is	1 multis.	2 Is + 1 multis.
VCO	CONSERVCO 15 multis.	1 Is + 1 multis. 20 Is + 10 multis.	1 Is 8 Is + 3 multis.	8 Is + 8 multis.	1 Is 29 Is + 11 multis.

Fonte: varie, con aggiornamento al 2004.

<sup>69</sup> Similmente a quanto accaduto con le Ferrovie dello Stato, scorporate in Trenitalia spa, che gestisce il servizio di trasporto, e RFI, che è proprietaria dei binari e altri immobili, e altre diverse imprese. Anche l'Enel non è più proprietaria degli impianti.

tazione periodiche delle performance) e si enfatizza il bisogno di un ben definito *contratto di servizio* tra ente proprietario e impresa pubblica.

L'evoluzione è tutt'ora in corso, con un processo incerto negli esiti<sup>70</sup>. Ciò che si è realizzato a oggi è una privatizzazione in larga misura formale: gran parte delle aziende speciali sono SPA di cui gli enti locali detengono spesso la totalità delle azioni. Mentre la legislazione nazionale e regionale ha rinunciato ai meccanismi competitivi delle gare per l'affidamento dei servizi.

Molti comuni proprietari hanno provveduto a operazioni di scorpori e riasseti societari per rispettare i dettami della separazione, talvolta costituendo holding comunali (le cd. società patrimoniali locali). Le aziende, d'altro lato, hanno sviluppato politiche di alleanze e aggregazioni – talvolta temporanee o strumentali – per radicare meglio nella propria area d'affari.



**Di fatto le singole imprese piemontesi non hanno ampliato le proprie quote di mercato, ma semmai hanno confermato la propria natura di ente strumentale a servizio di una collettività, assorbendo la produzione di altri servizi pubblici locali<sup>71</sup>. Di rilievo pare il modello della azienda pubblica multisetto** (o multiutility). Se si escludono le quattro imprese metropolitane, tra le altre 22 maggiori imprese di servizi locali (con un bilancio superiore ai 10 milioni di euro), troviamo 11 aziende multiutility.

Tab. 10 – Principali aziende metropolitane e multiutilities (dati in migliaia di euro)

	H	IA	EG	T	SPESE DI PERSONALE	COSTI TOTALI 2002
GTT (ATM + SATTI)	0	1	0	0	206.066	334.854
SMAT	0	0	0	1	28.655	682.584
AEM	1	0	0	0	59.134	363.225
AMIAT	0	0	1	0	80.645	135.733
ACEA Pinerolo	1	0	1	1	8.862	65.125
AMAG (ex CISI, Alessandria)	1	0	0	1	3.981	37.197
ASP Asti	0	1	1	1	5.803	31.479
ASM Settimo	1	1	1	1	1.465	24.657
AMC Casale	1	1	0	1	1.895	23.744
ATENA Vercelli	1	0	1	1	2.199	23.955
CIDIU Collegno	0	0	1	1	6.143	21.997
AMV Valenza	1	1	1	1	2.869	12.267
ACOS Novi ligure	0	0	1	1	2.390	18.659
ASMT Tortona	1	0	1	1	4.434	18.584
Conservco	0	1	0	1	4.853	12.983
ACSEL Susa	0	0	1	1	602	7.588
CGA Dormelletto	0	0	1	1	2.145	6.299
ASM Venaria	0	0	1	0	693	5.542
CALSO Dogliani	0	0	1	1	641	1.602
SAAMO Ovada	0	0	0	0	536	1.187
SPT Trecate	0	0	0	1	136	1.107

H: Acquedotto e depurazione acque reflue    IA: Raccolta e smaltimento Rsu  
T: Trasporto pubblico    E: Distribuzione energia elettrica    G: Distribuzione gas

<sup>70</sup> L'incertezza è presente nella stessa normativa. Pur non giungendo a compimento, dal 2001 a oggi ha mutato indirizzo: ad esempio sull'obbligo di indire una gara competitiva per l'affidamento dei servizi, sulla possibilità di affidare gli stessi con altre modalità o senza procedura di gara, sulla proprietà delle infrastrutture, ecc.

<sup>71</sup> Non necessariamente di altri servizi economici: altre imprese spaziano da servizi a rete, a servizi commerciali (farmacie), a servizi di progettazione e sviluppo urbanistico, alla gestione dei tributi comunali, alla manutenzione del patrimonio comunale.

**Le politiche settoriali.** La seconda traiettoria normativa dipende dall'evoluzione delle politiche settoriali: quelle ambientali, quelle sanitarie, ecc. Vanno citati innanzitutto i processi legislativi volti alla *tutela delle risorse idriche* (l. n. 36 del 1994) e quello per la *gestione dei rifiuti* (il cd. decreto Ronchi del 1997); quindi il *decentramento e riassetto del trasporto pubblico locale*. I processi citati danno tutti rilievo all'integrazione verticale, alla riqualificazione tecnologica e ambientale dei servizi e alla loro organizzazione per bacino. Inoltre, chiamano l'utente a parteciparvi, sia finanziariamente che nell'attuazione pratica (ad esempio differenziando i propri rifiuti urbani).

*Il primo processo mira a superare la polverizzazione degli acquedotti e a rispondere alla scarsità degli impianti di depurazione, attraverso una programmazione di bacino dell'uso delle acque. L'organizzazione per bacino dei servizi deve favorire processi di integrazione verticale tra fasi di produzione (produzione e fornitura di acqua potabile e successiva raccolta dei reflui e loro depurazione) e l'ammodernamento delle infrastrutture. Viene poi stabilito il principio che le tariffe pagate dagli utenti coprano tutto il costo del servizio, compreso quello infrastrutturale: in effetti le tariffe per l'acqua potabile crescono molto negli anni novanta, più che quelle di altri servizi.*

*In materia vanno citati i consorzi costituitisi tra comuni, specializzati nel trattamento dei reflui. Successivamente la regione ha definito una articolazione in sei "Ambiti Territoriali Ottimali"<sup>72</sup>, con il compito di garantire utenti e collettività e controllare la qualità dei servizi forniti dalle imprese, pubbliche o private. Gli ambiti sono governati dagli enti locali che vi appartengono. Il decreto Ronchi mira anch'esso alla tutela ambientale, attraverso l'introduzione della raccolta differenziata e il principio dell'autosufficienza dei territori nello smaltimento dei propri rifiuti. Anche in questo caso la legislazione regionale<sup>73</sup> ha definito dei bacini ottimali, e i comuni che vi appartengono costituiscono consorzi obbligatori.*

*Nel campo dei trasporti pubblici (con il cd. decreto Burlando del 1997) si mira a coordinare tanto i servizi urbani con quelli extraurbani, quanto i servizi ferroviari locali con le autolinee, comparti fino ad allora governati e finanziati da soggetti pubblici diversi. Ciò avviene affidando la programmazione e il finanziamento di tutte le forme di trasporto pubblico locale alle regioni, ed eliminando il Fondo Nazionale dei Trasporti. Le regioni ripartiscono tali risorse agli enti locali: in Piemonte alle province e ai 14 maggiori comuni. Inoltre, l'affidamento dei servizi va effettuato con gara competitiva da svolgersi entro il dicembre 2003 (obbligo poi abolito). L'obiettivo è anche quello di ridurre i disavanzi gestionali delle imprese di trasporto: nei primi anni novanta i disavanzi annuali delle imprese municipalizzate piemontesi erano circa il 20% dei costi complessivi per le imprese pubbliche e del 13% per le autolinee private.*

**Tali processi settoriali hanno influito sulle modalità gestionali dei relativi servizi:** a partire dai bacini ottimali si sono costituiti consorzi per la depurazione, quindi consorzi obbligatori per lo smaltimento dei RSU, e associazioni temporanee di impresa per i servizi di trasporto pubblico.

Per approfondire l'analisi si può considerare il caso del trasporto pubblico locale, relativo al trasporto di persone. Il caso è esemplare per tutti i processi citati: l'evoluzione normativa sulle aziende pubbliche, i processi di privatizzazione e liberalizzazione, la politica di settore basata sull'integrazione di diversi tipi di trasporto e su un ampio decentramento alle regioni.

<sup>72</sup> Legge regionale del 13 gennaio 1997: ATO1 – Verbanò, Cusio, Ossola, Pianura novarese; ATO2 – Biellese, Vercellese, Casalese; ATO3 – Torinese; ATO4 – Cuneese; ATO5 – Astigiano, Monferrato; ATO6 – Alessandrino. La nuova organizzazione prevede una netta distinzione tra il livello di governo dell'Ambito, costituito dagli Enti Locali associati nella Autorità d'Ambito, e il gestore, indipendentemente dalla forma e natura di quest'ultimo (pubblico o privato). Le Autorità d'Ambito hanno il compito di garantire gli utenti e la collettività, sulla qualità e i livelli del servizio e sul rispetto degli obblighi da parte dei gestori. La l. r. 13/97 prevede la Convenzione come forma di cooperazione tra gli Enti Locali ricadenti in ciascun Ambito.

<sup>73</sup> Legge regionale del 24 ottobre 2002: gli ambiti territoriali ottimali sono rivolti alla realizzazione e gestione degli impianti tecnologici, di recupero e smaltimento dei rifiuti, ivi comprese le discariche, fermo restando l'eventuale compito di espletare le gare previsto.

## 2. LA REGOLAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO PIEMONTESE

Fino al 1998 il comparto veniva regolato con regimi diversi per tipo di vettore. Il trasporto ferroviario era gestito e finanziato dalle Ferrovie dello Stato, e per una quota ridotta in area torinese, dalla Satti spa. Il trasporto con autolinea veniva finanziato dal Fondo Nazionale dei Trasporti, ripartito dalla regione in base alle percorrenze effettuate; vi era qualche differenza a seconda che fosse urbano o extraurbano.

L'offerta complessiva di servizio risultava quindi governata dalle Ferrovie dello Stato, dalle due imprese del capoluogo (ATM e Satti, oggi fuse nel gruppo TT) e da poco più di 60 imprese, molte con meno di 10 addetti. La regione fissava le tariffe per i soli servizi su gomma, con una copertura dei costi di produzione (25%) inferiore a quella media nazionale.

Con il decentramento di competenze il sistema di trasporto pubblico diventa regionale: i servizi ferroviari non nazionali vengono governati direttamente dalla Regione, la quale finanzia e indirizza anche l'offerta dei servizi di trasporto su gomma. L'organizzazione delle reti di questi ultimi viene affidata alle province (servizi extraurbani di linea e i servizi urbani nei comuni inferiori ai 30.000 abitanti) e ad alcuni comuni grandi (le reti e i servizi urbani di linea).

### LA LEGGE REGIONALE 1 DEL 2000

*Il servizio su gomma va articolato non più per linee, ma per bacini sub provinciali o comunali (norma già presente nella precedente normativa regionale ma non attuata). E sono le Province e Comuni – quelli grandi – a dover definire i bacini. La Regione ha proposto 10 conurbazioni, ambiti sovracomunali dove il comune centrale amministra non solo il servizio urbano ma anche quello suburbano esterno, con il coinvolgimento dei comuni coperti, e meccanismi di integrazione tariffaria. La riorganizzazione complessiva del TPL si conclude con la stipula di Accordi di programma tra regione (che garantisce una determinata copertura finanziaria dei servizi minimi) ed enti locali, responsabili delle rispettive reti. Gli Accordi prevedono anche un piano di investimenti.*

*Gli enti locali possono istituire servizi di trasporto aggiuntivi a quelli di cui sopra, ma con oneri a carico dei rispettivi bilanci. L'affidamento della produzione dei servizi deve avvenire per ambiti (aree omogenee o bacini, aree urbane e aree a domanda debole), e non più per linee. L'affidamento è normato da contratti di servizio per 6 anni (ma biennali per il 2001-2002).*

*Per la scelta dei gestori, la normativa prevede procedure di gara, ma tale obbligo viene prima dilazionato nel tempo, poi tolto.*

I mutamenti sviluppatasi negli ultimi anni sono stati considerevoli, e oggi se ne possono vedere gli esiti con molte luci e alcune ombre.

●●● **La regione ha acquistato un grosso ruolo di indirizzo:** decide il proprio stanziamento per il complesso dei servizi di TPL, indirizza le interazioni tra trasporto su gomma e trasporto su rotaia, indirizza investimenti e innovazioni nei sistemi di trasporto, verifica effetti e interazioni tra sistemi di trasporti e sviluppo dei territori. Province ed enti locali concordano con la regione il volume di servizio che intendono sviluppare e il connesso budget di risorse per sostenerne i costi: tutto ciò viene sancito dagli Accordi di Programma, sottoscritti da entrambe le parti. Di fatto, **alcuni elementi decisivi** per un effettivo governo del settore sono sottratti alla competenza regionale, e **rimangono governati dallo stato:** la firma dei CCNL dei lavoratori del settore, ma soprattutto l'adeguamento ad essi del sistema di finanziamento delle Regioni; forme di controllo sulle infrastrutture delle ex Ferrovie dello Stato (stazioni, reti, magazzini); il monitoraggio dei costi dei servizi ferroviari locali.

●●● **L'integrazione modale è un primo rilevante cambiamento in parte realizzato,** che semplifica le modalità di viaggio. Si avvale di accordi di *integrazione tariffaria*, cioè l'unificazione del regime

tariffario tra i diversi vettori operanti in un certo bacino e la possibilità di usarli indifferentemente. Tali meccanismi sono presenti nell'area metropolitana e alcune tratte connesse, e in pochi altri bacini urbani; vi sono però progetti per estenderla. L'integrazione modale viene facilitata anche dalla costruzione di 28 centri regionali *Movicentro*, cioè stazioni di interscambio tra servizi ferroviari, e su gomma, urbani ed extraurbani, sia collettivi che individuali, grazie alla presenza di ampi parcheggi. La costruzione di queste strutture è resa possibile dalla collaborazione tra regione, comuni interessati, alcune grandi imprese di servizio e RFI, la società nazionale che gestisce stabili e reti ferroviarie. Il necessario complemento sarà una programmazione degli orari dei diversi vettori congruente; un ulteriore tassello sarà l'introduzione della tariffazione elettronica.

**Più lenti a vedersi paiono invece i risultati a livello aziendale ed economico.** Con la riforma i fondi statali sono stati sostituiti da risorse regionali, risorse che la regione definisce autonomamente



Tab. 11 – Luci e ombre nel nuovo Tpl regionale

ASPETTI POSITIVI	ASPETTI NEGATIVI
Integrazione dei servizi; politica tariffaria unificabile.	Difficoltà di monitoraggio prestazioni (carenza di informazione adeguate).
Programmazione investimenti e reti.	Mancato consolidamento aziendale e conseguente mancata realizzazione economie di scala e di scopo.
Decentramento delle funzioni amministrative secondo ambiti funzionali adeguati (province e conurbazioni)	

e quindi attribuisce alle province e ai maggiori comuni perché finanzino il servizio. È responsabilità degli enti locali individuare domanda e fabbisogni di servizio, definire i bacini di offerta, e scegliere le imprese che lo gestiranno. A fronte della elevata frammentazione aziendale, la legislazione proponeva il ricorso ad *associazioni temporanee di imprese* – ATI – in grado di garantire l'intera offerta di ogni bacino, soluzione che avrebbe dovuto preludere a operazioni di consolidamento aziendale.

L'affidamento dei servizi per l'intero bacino da parte delle province, non ha ancora portato i risultati attesi. Dal 1999 i servizi sono stati affidati ad associazioni temporanee di impresa (ATI) formate dalle imprese che operano su quel particolare territorio, ma queste finora hanno portato a una sola fusione (la Granbus a Cuneo). Non sono state predisposte procedure competitive per l'affidamento dei servizi e risulta scarso anche il ricorso al confronto sistematico delle performance delle imprese (la cd. concorrenza comparativa).

Incentivi reali al consolidamento aziendale paiono assenti, l'assetto proprietario delle imprese rimane statico, e non risultano nuovi ingressi di operatori privati. **La struttura dell'offerta è cambiata pochissimo nel periodo, salvo il forte consolidamento delle imprese metropolitane.** Le due aziende del capoluogo (una specializzata nel servizio urbano, e l'altra in quello extraurbano) si sono fuse nel gruppo TT, il quale sta accrescendo la sua influenza, stabilendo collaborazioni con imprese minori operanti in altri territori e accordi di subfornitura.

A livello strettamente economico, di efficienza tecnica e di economicità dei servizi, le analisi svolte dall'Osservatorio regionale sulle 61 principali imprese, segnalano alcune criticità. Di rilievo inoltre le differenze tra imprese pubbliche e private.

Gli addetti passano dai 7.018 ai 6.882, con diminuzione nelle 12 imprese pubbliche (da 5.560 ai 5.312 addetti nel 2001, sui 6.882 complessivi) e crescita per le 49 private. L'efficienza tecnica risulta stabile, con un lieve miglioramento della produttività del lavoro (il rapporto addetti per mezzo, che cala) nelle aziende pubbliche. Non cresce, invece, la produttività del capitale, misurata dalla



percorrenza sviluppata da ogni mezzo: infatti l'offerta delle imprese pubbliche diminuisce del -7,3%, mentre aumenta del 5,6% nel caso delle private.

In merito all'economicità complessiva del servizio, si rileva un andamento discordante del costo del personale per unità di offerta tra i due comparti (fig. 14). Esso deriva dalla combinazione delle dinamiche dell'offerta e dell'occupazione di cui si è detto, con quella del costo del lavoro: quest'ultimo è cresciuto da 63,2 a 67,5 milioni per addetto nelle imprese pubbliche, mentre è sceso da 55,4 a 53,6 milioni nelle imprese private. Ne risulta una diminuzione del costo del personale per vettura-km nelle imprese private e un aumento in quelle pubbliche.

Fig. 13 – Efficienza tecnica e produttività del lavoro nelle aziende pubbliche

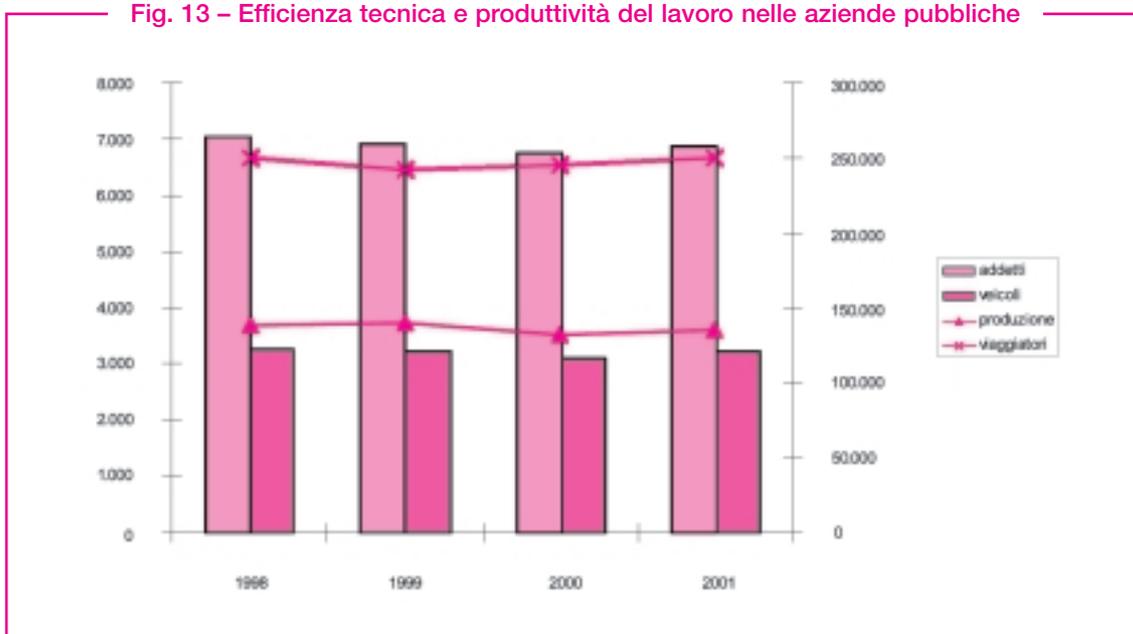
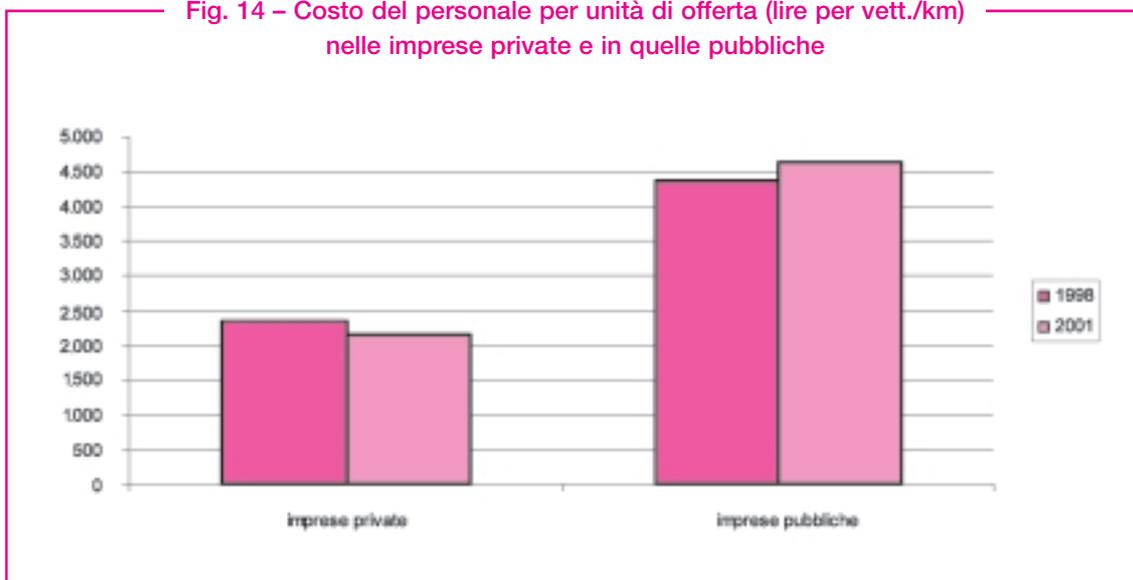


Fig. 14 – Costo del personale per unità di offerta (lire per vett./km) nelle imprese private e in quelle pubbliche



## CONCLUSIONI

I diversi processi di riordino dei servizi di interesse generale in Piemonte, coinvolgono 87 aziende pubbliche locali e un numero superiore di aziende private, per un totale di oltre 25.000 addetti<sup>74</sup>. Le 87 aziende pubbliche locali occupano circa 14.000 addetti e dimensione media generalmente superiore; il loro fatturato supera il 2% del PIL.

La struttura industriale è polarizzata: le quattro imprese metropolitane occupano il 70% degli addetti e hanno il 71% del fatturato. Tra le altre imprese dominano le 15 multiutilities con un fatturato di 276 milioni, ma una dimensione media nettamente inferiore a quella delle analoghe imprese lombarde o toscane.

Tab. 12 – Caratteristiche delle utilities pubbliche piemontesi

	N°	ADDETTI	VALORE PRODUZIONE (2002, MILIONI)
Aziende pubbliche metropolitane	4	9.480	1.516
Aziende pubbliche multiservizi	15	4.000	276
Altre aziende pubbliche	57	331	
Di cui: - <i>raccolta e smalt. R.s.u.</i>	19		165
- <i>servizi idrici</i>	30		83
- <i>trasporto pubblico</i>	6		39
- <i>energia e gas*</i>	2		43
Totale	76	13.811	2.123

\*Eccetto Italgas ed Enel.  
Fonte: elaborazione IRES su dati CISPEL e Regione Piemonte.

**Escludendo le imprese metropolitane, la dimensione media aziendale è quindi relativamente piccola.** Le aziende sono strettamente legate al proprio territorio e al proprio azionista di maggioranza: i capoluoghi e altri centri con una popolazione non superiore ai 50.000 abitanti. Si sono avute alcune integrazioni verticali tra imprese pubbliche operanti in una filiera (ad esempio tra acquedotti e imprese di depurazione, oppure tra imprese di raccolta dei RSU e impianti di smaltimento), ma a beneficio del medesimo territorio. **Altre aziende sono entrate in nuovi campi di attività**, diventando una cosiddetta multiutility, ma mantenendo lo stesso bacino di popolazione. **I casi di espansione territoriale** delle aziende, e quindi di acquisizione di nuovi mercati, **sono invece molto limitati.**

Diverso il caso delle *imprese metropolitane*. Tutte hanno aumentato il proprio fatturato, grazie a integrazioni e fusioni verticali (AAM e APS in SMAT; ATM e SATTI nel gruppo TT l'AEM ha rilevato la rete elettrica Enel del capoluogo e ha stretto accordi con l'Italgas). Le 4 imprese espandono anche i propri mercati – i.e. bacini di popolazione: la SATTI compartecipa al trasporto pubblico di diverse province, attraverso accordi con imprese minori; la SMAT espande di anno in anno la sua area di servizio, sia sostituendo precedenti gestioni in economia, sia attraverso partnership con altre imprese pubbliche. Inoltre hanno acquisito partecipazioni in altre aziende italiane e intrapreso iniziative extraregionali e internazionali (partecipazione a gare, accordi per formare gruppi di acquisto, fornitura di consulenza tecnico-manageriale).

<sup>74</sup> In tutte le varie modalità produttive e gestionali, dati Censimento Industria 2001

Il comparto delle utilities piemontesi risulta quindi molto *concentrato*. E il caso del trasporto pubblico mostra l'ulteriore rafforzamento delle imprese metropolitane, che assorbono quote di servizio in altri territori attraverso accordi di partnership. Di converso non vi è stato il consolidamento delle imprese medie, che mantengono la veste di multiutility a servizio del comune e non sviluppano politiche di espansione territoriale e di aumento delle quote di mercato. È un fenomeno presente anche nel comparto dei servizi idrici.

Il quadro normativo nazionale non ha incentivato la liberalizzazione nell'affidamento dei servizi, proposto alla fine degli anni novanta. E la possibilità di affidare porzioni di servizio attraverso meccanismi competitivi (con procedure di gare o altro) ha ricevuto poco interesse nella nostra regione. L'assetto produttivo dei servizi pubblici locali rimane distante dai meccanismi competitivi auspicati dal dibattito degli anni novanta e ciò ha riflessi sia nella struttura produttiva che nella produttività.