

# Verso il federalismo fiscale?

## Alcune riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia

di Massimo Bordignon\*

**1** **Introduzione.** Nel febbraio 2000 il Consiglio dei ministri ha licenziato definitivamente il decreto legislativo attuativo della legge delega 133/1999, che modifica profondamente la fiscalità delle regioni a statuto ordinario. Il testo del decreto era passato sostanzialmente indenne attraverso il vaglio delle commissioni parlamentari di Camera e Senato e prima ancora aveva ottenuto l'approvazione, previa modifiche anche sostanziali nella stesura originaria del decreto, della Conferenza Stato-Regioni e l'appoggio politico della Conferenza dei presidenti. In precedenza, nel novembre 1999, il parlamento aveva approvato la legge di riforma costituzionale relativa ai meccanismi elettorali delle regioni. A ciascuna regione ora viene attribuito il diritto di scegliere autonomamente la propria forma di governo e i propri principi di funzionamento e di organizzazione.

Infine, nel gennaio 2000, il governo, in accordo con le regioni, ha anche iniziato la quantificazione delle risorse necessarie per rendere operativo il passaggio di competenze dallo Stato alle regioni previsto dalle leggi «Bassanini».

Alla fine del processo, circa 20.000-30.000 miliardi di nuove competenze verranno attribuite alle regioni a statuto ordinario. Il decreto appena approvato già prevede i meccanismi attraverso i quali queste ulteriori risorse verranno recepite. Questi sviluppi segnano la ripresa, e per certi aspetti il completamento, del processo di decentramento finanziario e politico iniziato in Italia nei primi anni '90, ma che aveva conosciuto successivamente non pochi ripensamenti e battute d'arresto. E, in modo forse ancora più significativo, essi segnalano l'inizio di un nuovo rapporto istituzionale tra le regioni e lo Stato, modificando in parte la «costituzione materiale» del nostro paese.

\* Professore ordinario all'IUAV di Venezia, direttore del master di «Economia pubblica» dell'Università Cattolica di Milano

Attraverso i propri meccanismi di consultazione e di rappresentanza, le regioni italiane sono state infatti coinvolte in modo diretto ed essenziale nei processi prima descritti; ne hanno determinato la forma, spesso in contraddittorio con lo stesso governo; ne hanno avallato i risultati sul piano politico, rendendone più agevole il percorso parlamentare.

Di più, nel perseguire questo ruolo, le regioni si sono realmente comportate come soggetti politici territoriali. Nel determinare i lineamenti del compromesso raggiunto sulla nuova fiscalità, per esempio, la divisione tra regioni del centro-nord e regioni del sud ha sicuramente influenzato i risultati molto più dell'appartenenza politica delle varie leadership regionali a questo o quel partito nazionale.

Quali sono le ragioni politiche ed economiche alla base di questi mutamenti istituzionali?

Dobbiamo preoccuparcene o rallegrarcene? E il processo di decentramento è finalmente concluso o mancano ancora «pezzi» importanti perché la struttura territoriale dei governi in Italia rappresenti davvero un insieme di poteri coerente e ben organizzato?

## **2 Le origini della riforma.**

Per rispondere a queste domande, è prima di tutto necessario cercare di approfondire le motivazioni che stanno alla base della recente riforma e più in generale del processo di decentramento in corso in Italia dai primi an-

ni '90. Queste sono senza dubbio molteplici; ma, rimandando la discussione di quelle più contingenti, ce ne sono alcune più profonde e strutturali che meritano un'attenzione prioritaria. In particolare, il provincialismo del dibattito politico italiano ha teso a oscurare il fatto che la tendenza verso il decentramento non è affatto limitata al contesto nazionale, ma è un fenomeno di rilevanza mondiale, che in misura maggiore o minore ha coinvolto una buona parte dei paesi del mondo a partire dalla fine degli anni '80.

In Europa, nell'ultimo decennio, paesi a forte tradizione unitaria come la Spagna, la Francia, il Regno Unito, la Svezia hanno introdotto riforme importantissime, in alcuni casi radicali, del proprio sistema territoriale dei governi; il Belgio ha adottato una costituzione federale; e ulteriori pressioni verso il decentramento si avvertono perfino in paesi già federali come la Germania e la Svizzera. Negli Stati Uniti, si parla insistentemente di «new federalism», con la delega agli Stati di nuove competenze nel campo del welfare; in Canada, le pressioni verso la secessione del Quebec hanno trovato perfino l'avallo della Corte Costituzionale; ed anche nei paesi tradizionalmente «militarizzati» dell'America Latina la tendenza al decentramento appare inarrestabile. Questa tendenza ha in qualche caso trovato composizione all'interno dell'originale organizzazione statale; in altri, come in Cecoslovacchia, Jugoslavia, nella ex Unione Sovietica, ha con-

dotto a vere e proprie forme di secessione. Il numero dei paesi nel mondo è raddoppiato dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni '80; è quasi triplicato nel decennio successivo.

Di fronte a fenomeni di tale diffusione, è difficile credere che dietro a ognuno di essi ci siano soltanto le ragioni specifiche e contingenti di ciascun singolo paese. Piuttosto, è più ragionevole immaginare che siano all'opera forze potenti e comuni che spingono tutti i paesi, pur nelle specifiche caratteristiche nazionali, ad adottare soluzioni simili. Benché la riflessione scientifica non abbia ancora individuato tutti i meccanismi causali, ne ha tuttavia enucleato alcuni ovvi candidati.

Soprattutto, la diffusione del commercio internazionale e la «globalizzazione» dell'economia sul piano finanziario, in una cornice in cui l'assenza prolungata di conflitti internazionali rilevanti ha reso più stabili e più sicuri gli scambi. Ciò ha ridotto i benefici per le comunità sub-nazionali di appartenere a un singolo stato; i vantaggi derivanti dall'accesso a un mercato unico su scala nazionale diventano irrilevanti quando la dimensione efficiente dei mercati è mondiale. Dall'altro, ne ha aumentato i costi; in paesi disomogenei, la pressione fiscale necessaria per garantire l'uniformità dei servizi sul territorio, spesso una caratteristica fondante dello stato nazionale, può apparire incompatibile con la concorrenza internazionale. Inoltre, in un'economia internazionale integrata la

«scala politica» territoriale efficiente per competere – cioè, quella a cui vengono prese le decisioni fondamentali in merito alla tassazione e all'offerta dei servizi alle imprese – tende a ridursi. Le decisioni di investimento e di localizzazione delle imprese multinazionali dipendono sempre più da specifiche «rendite di localizzazione» che sono più facilmente controllabili e gestibili a livello locale; e viceversa, le risorse tributarie su cui si basano i livelli locali di governo, essendo tipicamente fondate su cespiti poco mobili, sono meno facilmente erosi dalla concorrenza internazionale. Nel contesto dell'Unione Europea, a questi fenomeni si è aggiunta la progressiva perdita di sovranità degli stati nazionali, che per converso ha reso necessario rafforzare il ruolo politico degli enti sub-nazionali di governo, soprattutto nei confronti della Unione Europea, ormai la fonte principale delle politiche di incentivazione e di redistribuzione delle risorse a livello territoriale.

L'Italia è partita molto in ritardo e da una posizione molto arretrata in questo processo verso il decentramento. Ancora agli inizi degli anni '90, essa era uno dei paesi più «centralizzati» nel mondo. A seguito della decisione, presa attorno alla metà degli anni '70, di attribuire allo Stato tutte le forme di prelievo, il finanziamento degli enti locali avveniva infatti quasi esclusivamente attraverso trasferimenti erariali, discrezionalmente decisi annualmente dal governo in sede di legge di bilancio. In particolare, per le regioni a statu-

to ordinario, certamente l'anello più debole tra tutti i governi locali italiani, i trasferimenti coprivano quasi il 98% delle risorse, di cui il 94% a destinazione vincolata. Non solo, ma attraverso la normativa relativa all'attribuzione dei trasferimenti, lo Stato decideva non solo dove le regioni dovevano spendere le risorse ma anche, minuziosamente, come dovevano impiegarle, così eliminando di fatto gran parte dell'autonomia regionale. Alla radice di queste scelte estreme, certamente in conflitto con lo spirito se non con la forma dell'art. 117 della Costituzione, c'era la convinzione che solo un totale accentramento del prelievo e un controllo centralizzato delle decisioni di spesa anche a livello locale avrebbe consentito, da un lato, di porre sotto controllo l'evoluzione della spesa, e dall'altro, di raggiungere, in un paese così disomogeneo come il nostro, livelli uniformi di offerta dei servizi sul territorio nazionale.

Questa convinzione si è dimostrata profondamente errata. Il modello «centralizzato» degli anni '80 ha sì condotto ad una distribuzione uniforme sul territorio dei livelli di spesa regionali, ma non della qualità dei servizi, che rimangono drammaticamente diversi tra il nord e il sud del paese.

Inoltre, de-responsabilizzando interamente i dirigenti locali sull'uso delle risorse, ha indotto a diffusi fenomeni di «bilancio soffice»; le regioni spendevano più di quanto assegnato finanziandosi con debito, ben sapendo che lo Stato centrale sarebbe co-

munque intervenuto ex post a ripianare i debiti contratti. L'effetto è stato non solo una perdita di controllo sui livelli aggregati di spesa, ma, paradossalmente rispetto agli obiettivi, una sorta di premio implicito alle regioni che spendevano di più, cioè a quelle meno efficienti.

È alla fine degli anni '80 che si prende coscienza del fallimento di questo modello e della necessità, anche alla luce degli esempi internazionali prima ricordati, di percorrere una strada alternativa, cercando miglioramenti di efficienza e razionalizzazioni nella spesa nella autonomia e nella responsabilizzazione finanziaria dei dirigenti locali. Tuttavia, è solo a partire dal 1992, a seguito della crisi finanziaria e politica che squassa il paese in quell'anno, che si determinano le condizioni politiche per un processo di riforma della finanza locale. Così, limitandosi solo alle regioni, nel 1993, nel contesto della più generale legge di riforma della sanità, vengono regionalizzati i contributi sanitari; nel 1995, tutti i trasferimenti alle regioni, eccetto quelli relativi al finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale (FSN), vengono aboliti e sostituiti con un fondo perequativo non vincolato e con una compartecipazione all'accisa sulle benzine; nel 1997, i contributi sanitari vengono aboliti e sostituiti con un'addizionale regionale sull'Irpef e con una nuova imposta regionale sulle attività produttive, l'Irap, su cui si prevede dal 2000 di attribuire alle regioni un'ampia flessibilità d'aliquota oltre che un ruolo nell'accerta-

mento; e infine, sempre nel 1997, vengono approvate le leggi «Bassanini» sul decentramento amministrativo, le quali nel contesto della Costituzione vigente, ridisegnano i rapporti tra Stato e regioni, attribuendo a quest'ultime tutte quelle funzioni amministrative non esplicitamente riservate allo Stato.

A questo punto, tuttavia, il processo si ferma. Il fallimento del progetto di riforma costituzionale nel 1997, e la progressiva marginalizzazione dell'unica forza politica autenticamente territoriale del parlamento italiano, la Lega Nord, dovuta alla scelta dei suoi dirigenti di radicalizzarne il progetto politico, segnano una battuta d'arresto importante, a cui seguono alcuni significativi passi indietro del processo di decentramento. Se esso riprende nel 1999, per culminare poi nella riforma descritta qui di seguito, è per la presenza di una serie di fattori contingenti, che sono importanti per capire la natura delle forze in gioco e del compromesso raggiunto con la riforma.

In primo luogo, c'è una ragione tecnica. Le riforme del 1997 rimangono largamente incompiute e è necessario intervenire ulteriormente anche solo per consentire a esse di aver luogo. Per esempio, le «Bassanini» richiedono, per essere attuate, che si individuino i meccanismi attraverso i quali le regioni possano recepire le risorse addizionali per finanziare le nuove competenze. La riforma Irap è rimasta a mezz'aria; la legge prevede che le regioni possano utilizzare liberamente le nuove risorse a partire

dal 2000, ma questo non può essere fatto senza riformare anche il finanziamento della sanità, visto che la stragrande maggioranza del gettito Irap continua a essere vincolato a questo settore.

In secondo luogo, e forse più importante, c'è una ragione politica. La necessità per il governo di centro-sinistra di ristabilire un contatto con i ceti produttivi delle grandi regioni del centro-nord, largamente dominate dall'opposizione, impone di andare incontro in qualche misura alle richieste di maggiore autonomia fiscale e finanziaria che da essi provengono. Naturalmente, questa esigenza politica diventa tanto più forte quanto più si avvicina la scadenza elettorale, anche per offrire qualche *chance* in più ai propri candidati in queste regioni. È in questa situazione particolare che il ruolo politico delle regioni diventa essenziale.

In particolare, la difficoltà di far passare riforme verso il decentramento in un parlamento che è «federalista» solo a parole, impone al governo di acquisire il consenso preventivo delle regioni sulle proprie proposte. Ciò finisce con l'attribuire alle regioni un ruolo quasi paritario a quello del governo nella determinazione delle proposte, che infatti vengono profondamente modificate per andare incontro alle domande delle stesse regioni. In un certo senso dunque, sono le regioni stesse a offrire il sostegno politico che consente il passaggio delle riforme; ma naturalmente, questo supporto non viene offerto gratuitamente.



**3** **La riforma.** Il testo della legge delega (L. 133/1999) è per molti aspetti contraddittorio, essendo il risultato di un faticoso compromesso raggiunto tra forze politiche e apparati ministeriali con orientamenti sul tema del federalismo fiscale assai diverse. In pratica le diverse componenti cercano, al momento di scrivere la delega, di tirare la coperta il più possibile dalla propria parte, nella speranza che il decreto attuativo e la lettura datane in parlamento risultasse la più vicina possibile ai propri desideri. Il risultato, non sorprendentemente, è che la coperta è troppo corta. La delega è piena di richieste contraddittorie. Per esempio, vi si afferma che tutti i trasferimenti residui alle regioni, compresi quelli relativi al FSN devono essere aboliti e sostituiti con compartecipazioni a tributi erariali (Iva) e con nuovi tributi propri (incrementi nell'addizionale sull'Irpef e della accisa sulle benzine); in più vi si afferma che nel giro di un triennio, anche i vincoli sui livelli settoriali di spesa sanitaria (indotti dalla quota capitaria) verranno tolti. Di per sé, questo è un intervento di grande rilievo poiché ancora oggi la spesa sanitaria copre da sola quasi l'80% della spesa complessiva delle regioni e dunque non attribuire autonomia alle regioni in questo campo avrebbe ridotto di molto il significato della stessa riforma. D'altra parte, si condiziona la rimozione del vincolo all'elaborazione di un sistema di «controlli quantitativi e qualitativi» (?) sulla sanità regionale, e si

innesta un nuovo meccanismo di controllo sulla spesa sanitaria, nel senso che in assenza del rispetto degli indicatori prima ricordati, il centro (cioè, il ministero della sanità) si riserva il diritto di bloccare compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo e di reintrodurre il vincolo di spesa. Ancora, si prevede l'introduzione di un nuovo fondo perequativo interregionale, ma non si specifica se questo fondo debba essere verticale od orizzontale né i criteri su cui esso debba essere basato. Più precisamente, la delega su questi punti dice tutto e il contrario di tutto. Si dice che solo l'Iva (ed in parte, l'accisa sulle benzine) può servire a finanziare il fondo, così implicitamente indicando che il fondo debba essere verticale, cioè finanziato con trasferimenti da parte dello Stato a valersi sulla compartecipazione regionale all'Iva. Dall'altra parte, e contemporaneamente, si afferma che i nuovi tributi e compartecipazioni devono essere attribuite alle regioni sulla base di «indicatori regionali di base imponibile», così implicitamente indicando un fondo orizzontale dove i trasferimenti avvengono direttamente da regione a regione. Si dice inoltre che il fondo deve essere ripartito sulla base della «capacità fiscale», ma contemporaneamente si fa riferimento al concetto del «fabbisogno» e alla necessità di rispettare «livelli uniformi di spesa per i servizi essenziali» che sono criteri affatto diversi.

Al profano, questi aspetti sembreranno sicuramente disquisizioni di

pura lana caprina. In realtà, essi nascondono corposi interessi politici oltre che sottili differenze tecniche. Per esempio, un sistema orizzontale di perequazione implica che siano le regioni ricche, con i propri soldi, a finanziare quelle povere. Di conseguenza, le regioni ricche acquisiscono un «diritto», per lo meno sul piano politico, a decidere come le proprie risorse devono essere attribuite a quelle povere. Viceversa, con un sistema verticale, è lo Stato che con i propri soldi finanzia la perequazione. Dunque, in un certo senso, è solo a esso che spetta decidere come questi soldi devono essere ripartiti tra le regioni.

Allo stesso modo, un sistema basato sulla capacità fiscale implica che, ad aliquote e basi imponibili «standard», solo le risorse potenziali delle regioni debbono essere avvicinate dalla perequazione, senza riferimenti a come poi questi soldi vengono spesi. Viceversa, il concetto di fabbisogno e ancor più quello di «servizi essenziali» richiede necessariamente che ci sia un «centro» che calcoli quale sia la «spesa necessaria» che una certa regione deve svolgere e che perequi di conseguenza.

Date queste premesse, non sorprende che lo stesso decreto attuativo finisca con l'essere contraddittorio. Il criterio di riparto del fondo è una qualche mescolanza dei principi poco coincidenti prima ricordati, con uno schema sostanzialmente basato sulla capacità fiscale, ma con forti «correzioni» per indicatori di fabbisogno. Inoltre, il fondo stesso è uno

strana combinazione di uno schema che resta verticale, ma scritto tuttavia in modo da «apparire» orizzontale, rispondendo così all'esigenza politica delle regioni del Nord di rendere trasparente la direzione del flusso delle risorse. Su questo punto in particolare, il governo si era originariamente espresso a favore di un fondo verticale, ma gestito in qualche modo «orizzontalmente», nel senso che alle regioni veniva offerta una «cogestione» del fondo, attraverso la previsione di una «commissione tecnica» paritetica incaricata di rivedere le stime della formula per il riparto e le cui indicazioni dovevano essere poi avallate sul piano politico dalla Conferenza Stato-Regioni. Nelle intenzioni dei proponenti questo sistema avrebbe dovuto garantire, anche in uno schema che restava verticale, alcuni dei vantaggi generalmente associati ai sistemi orizzontali, quali una maggiore rigidità di bilancio indotta dalla contrapposizione degli interessi tra le diverse regioni nella distribuzione di risorse date.

Le regioni del centro-nord, senza distinzione tra le diverse guide politiche, hanno tuttavia trovato queste garanzie insufficienti. Disinteressandosi delle proposte di cogestione (che sono infatti poi scomparse dal testo del decreto), esse hanno invece insistito su un'attribuzione, sia pure «fittizia», della compartecipazione all'Iva (fittizia perché essa in realtà non entra nel calcolo della capacità fiscale e dunque non influenza la distribuzione delle risorse), che però offre l'impressione che il fondo sia o-

rizzontale, nel senso che le risorse alle regioni povere «arrivano» nominalmente da quelle ricche. In cambio, esse hanno consentito a un grado di perequazione della capacità fiscale (il 90%), e dunque a un livello di trasferimenti perequativi, superiore a quello stesso inizialmente proposto dal governo. Questo compromesso, raggiunto prima tra i presidenti delle regioni, è stato poi interamente accettato dal governo, riuscendo così a ottenere il parere favorevole delle regioni e di conseguenza facilitando anche il successivo percorso parlamentare del decreto. Nonostante questo pasticcio, e altri di minore entità su cui non vale la pena di insistere qui, il testo finale del decreto rappresenta comunque un notevole passo avanti nella direzione del decentramento politico e finanziario. Sul lato delle entrate, esso libera risorse e aumenta l'autonomia delle regioni. A seguito della riforma, grazie al compimento ora possibile della riforma Irap, tutte le regioni e in particolare quelle del Centro-Nord ottengono livelli di flessibilità tributaria (misurata in termini della proporzione di tributi propri sul totale delle risorse) in media superiori al 70%. Si tratta di un grado di autonomia tributaria assai elevato, che non ha paragone in altre esperienze federali europee ed extra-europee. Inoltre, sostituendo compartecipazioni a trasferimenti, esso aumenta la certezza di bilancio, perché le risorse regionali non vengono più decise arbitrariamente dal governo in sede di legge di bilancio ma sono legate all'evoluzio-

ne delle basi imponibili partecipate. Sul lato delle spese, con l'abolizione dei trasferimenti sanitari e in prospettiva con l'abolizione del vincolo, si offre per la prima volta alle regioni la possibilità di svolgere in modo pieno le proprie funzioni nel campo sanitario, a esse attribuite dalla Costituzione.

Infine, il fondo perequativo, sia pure gradualmente, supera l'attuale distribuzione delle risorse tra le regioni, basata sulla spesa storica, a favore di un sistema più razionale. Pur in assenza di trasferimenti erariali, esso fornisce un'assicurazione automatica alle regioni contro il rischio di una crescita insufficiente delle basi imponibili, perché regioni con minore crescita ottengono automaticamente più risorse dal fondo, senza tuttavia che ciò interferisca con la loro autonomia tributaria, poiché la capacità fiscale è calcolata con riferimento ad aliquote e gettiti standard. Inoltre, poiché la perequazione della capacità fiscale non è completa, essa offre un incentivo, sia pure limitato, alle regioni a far crescere le proprie basi imponibili, così responsabilizzandone nei confronti dei propri cittadini. Da questo punto di vista, è opportuno sottolineare che questa è la prima volta che il parlamento italiano riconosce il valore della differenza, stabilendo che discrasie in termini di basi imponibili tra le diverse regioni non devono essere interamente livellate, ma solo «perequate». Su questo piano, il salto culturale introdotto con la riforma è certamente di estremo rilievo.



**4 What next?** Cosa resta dunque ancora da fare? La stessa vicenda del decreto, prima succintamente ricordata, offre qualche suggerimento importante. Con il senno del poi, il rifiuto delle regioni ad accettare l'ipotesi di una «cogestione» del fondo, preferendo invece una attribuzione fittizia dell'Iva ma che comunque apre la strada in futuro verso un sistema realmente orizzontale, era probabilmente fondata. Il motivo è che lo schema così come inizialmente proposto esaltava l'esistenza di un conflitto distributivo tra le regioni. Ma il conflitto distributivo per essere gestito richiede istituzioni politiche che medino il conflitto e che, attraverso procedure ben definite, consentano di raggiungere il consenso. Richiede in altri termini un organo politico ben strutturato. Gli attuali strumenti organizzativi delle regioni, la Conferenza Stato-Regioni e la conferenza dei presidenti, non sono adeguati allo scopo; non hanno né la rappresentanza adeguata né le regole per operare in questo modo. Una commissione come quella inizialmente proposta dal governo avrebbe finito probabilmente con l'essere semplicemente o un gran pasticcio oppure un docile strumento di controllo da parte del centro. In prospettiva, mentre appare evidente che l'unico sbocco coerente dell'attuale sistema sia verso uno schema di perequazione autenticamente orizzontale, è anche evidente che questo richiede con forza ancora maggiore un organo politico che garantisca gli interessi di tut-

ti gli attori coinvolti.

Esso richiede cioè una Camera delle Regioni, un Bundesrat, che consenta di gestire e superare il conflitto distributivo. In altri termini, la riforma non solo non è un sostituto adeguato per una riforma costituzionale, ma in un certo senso ne aumenta la necessità. Simili considerazioni si possono fare per l'altro pezzo importante della riforma, quello relativo ai nuovi rapporti tra regioni e governo sulla gestione della sanità. Come si è osservato, la riforma prefigura un rapporto affatto nuovo tra i due soggetti su questo tema. Finora, il centro, il ministero della sanità, «controllava» la spesa sanitaria attraverso trasferimenti vincolati. Nei fatti, questo controllo è sempre stato molto più sulla carta che nella realtà, poiché le regioni, attraverso l'indebitamento delle Asl finanziato ex post dallo Stato, finivano con il poter spendere più risorse di quanto stanziato. Non solo, ma paradossalmente, con il sistema precedente, alcune regioni hanno potuto anche fare «esperimenti» in conflitto con le stesse disposizioni del ministero della sanità, nella tranquilla e fondata convinzione che eventuali «errori» sarebbero stati alla fine saldati dal contribuente nazionale e non da quello regionale.

Non c'è dunque dubbio che il sistema andava cambiato. E, come si è già detto, la riforma sostituisce in prospettiva ai vincoli (inefficaci) sulla spesa, meccanismi di controllo *ex post* basati su indicatori di qualità e non su livelli di spesa, controlli so-

stenuti dalla possibilità di imporre «sanzioni» sulle regioni inadempienti. Ma davvero il governo avrà la forza politica di imporre queste penalità? E com'è possibile imporre indicatori «quantitativi e qualitativi» senza nei fatti predeterminare la spesa? Chi sceglie gli standard nazionali a cui le regioni devono uniformarsi nella gestione della sanità?

Anche qui pare essenziale stipulare un nuovo «patto» istituzionale tra Regioni e Stato, che consenta davvero di raggiungere un nuovo equilibrio tra gli attori coinvolti, garantendo da un lato sia l'autonomia delle regioni che i vincoli costituzionali imposti sull'accesso all'assistenza sanitaria da parte dei cittadini. Altrimenti, c'è il rischio che si riproponga nuovamente, in forme diverse, la sovrapposizione di ruoli e di competenze tra i diversi soggetti istituzionali che è la prima causa dell'irresponsabilità e dunque dell'inefficienza nel campo sanitario.

**5 Conclusioni.** Con la recente riforma, l'Italia si è incamminata decisamente verso un sistema più razionale e coerente di organizzazione e

finanziamento dei propri sistemi di governo locale, e in particolare delle regioni a statuto ordinario. Questa riforma non solo era necessaria per rispondere a forti esigenze interne di razionalizzazione, flessibilità e responsabilizzazione dei politici locali, ma era anche necessaria per rendere i meccanismi decisionali a livello locale più consoni al nuovo scenario internazionale, dominato da pressioni concorrenziali sempre più accese. Il cammino tuttavia non è ancora concluso. Il nuovo schema di finanziamento, così come i nuovi meccanismi elettorali, rafforzano il ruolo e l'autonomia delle regioni, ma restano molti nodi irrisolti, soprattutto nel rapporto tra lo Stato e le stesse regioni. Un nuovo equilibrio istituzionale appare necessario, anche per eliminare le fonti di conflitto residue e delimitare meglio le rispettive aree di competenze. Nel corso della recente riforma, le regioni hanno giocato un ruolo «improprio» di legislatori nella aree relative alla propria fiscalità, garantendo sostanzialmente sul piano politico la riforma stessa. È forse arrivato il momento di trovare istituzioni che rendano questo ruolo improprio, proprio.