

LUIGI BERNARDI *La costituzione economica secondo la Bicamerale*

ABSTRACT

Costruito come uno studio destinato alla comunicazione orale (si veda la nota asterisco di p. 143), con i richiami inseriti nel testo e una Bibliografia di riferimento in fine quale ultimo paragrafo, il lavoro si propone di discutere le proposte della Bicamerale che tratteggiano le linee di un passaggio "ad una forma di stato caratterizzata da maggiori elementi di federalismo fiscale" (se ne vedano i tratti nel § 1. *Introduzione, sintesi e conclusioni*), per giungere ad indicare le implicazioni che ne deriverebbero, e porre le prime basi per una eventuale discussione futura di riforma costituzionale, anche in campo economico.

LUIGI BERNARDI *

LA COSTITUZIONE ECONOMICA SECONDO LA BICAMERALE

SOMMARIO

1) *Introduzione, sintesi e conclusione* 2) *Il federalismo fiscale; 2.1) Il dibattito su ragioni e modelli del federalismo fiscale per l'Italia; a) Il federalismo fiscale come rendita politica; b) Il federalismo fiscale fondamentalista; c) Il federalismo fiscale della responsabilità gestionale e del controllo politico; d) La riflessione critica e l'opposizione al federalismo fiscale; 2.2) Il federalismo della Bicamerale; 2.3) Il difficile cammino del federalismo fiscale reale; 3) La legislazione economica ed il bilancio dello Stato; a) Adozione di una regola di equilibrio pluriennale di finanza pubblica; b) L'inemendabilità debole; c) Il rafforzamento degli obblighi di copertura; d) L'assenza di procedure di aggiustamento automatico dei flussi di cassa; 4) La forma di Governo e la pubblica amministrazione; 5) Bibliografia.*

1. Introduzione, sintesi e conclusioni

La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (d'ora in poi la "Bicamerale"), istituita con l.c. 24 gennaio 1997, n. 1, ha concluso i propri lavori trasmettendo alla Presidenza di Camera e Senato il 4 novembre 1997 (AC, XIII, N. 3931-a; ASR, XIII, N. 2583-a) il proprio "Progetto di legge costituzionale. Revisione della seconda parte della Costituzione", secondo il testo emerso dalla pronuncia della "Commissione degli emendamenti". L'esame parlamentare del progetto è iniziato alla Camera il 26 gennaio 1998, per poi interrompersi però bruscamente e definitivamente solo pochi mesi dopo. Il *casus belli* apparente è stata l'incapacità dei gruppi di raggiungere un accordo sul modello di "semi - presidenzialismo". In realtà pare che più abbia pesato lo scollamento intervenuto tra maggioranza ed opposizione, determinato soprattutto dal fatto che quest'ultima non avrebbe ricevuto "garanzie" sufficienti sui temi della giustizia (sulla limitazione dell'autonomia della magistratura inquirente in particolare). La discussione in aula ha per altro introdotto modifiche anche di rilievo al te-

* Università di Pavia. Dedico con stima ed affetto questa nota all'amico prof. Sergio Antonelli, nel vivo ricordo degli anni del mio insegnamento nel nobile Ateneo Urbinate. Finanziamento Far 1998. Testo consegnato nella primavera 1999.

sto licenziato dalla Commissione, ma di esse non potremo tenere conto che in modo sporadico, non essendoci arrivati ad un testo definitivo collazionato.

Scopo di questa nota è di discutere brevemente le proposte della Bicamerale in materia di "Costituzione economica" (per il concetto e l'ambito di applicazione, Beretta, 1988). Tali proposte riguardano per lo più il passaggio ad una forma di stato caratterizzata da maggiori elementi di federalismo fiscale. Non è stato invece affrontato, *ratione materiae*, il complesso dei diritti economici statuiti nella prima parte della Costituzione. In misura non irrilevante, anche se lontana dall'articolazione dell'odierna letteratura sul costituzionalismo fiscale, si è invece intervenuti sulla disciplina della legislazione economica e di bilancio o di altri istituti e procedure in grado di condizionare la gestione della finanza pubblica e l'attività amministrativa, direttamente od indirettamente.

Questo testo è organizzato come segue. Il paragrafo successivo è dedicato al federalismo fiscale. Vengono brevemente richiamati i diversi modelli presenti nel dibattito italiano recente e se ne constata la eterogeneità, di motivazioni e di contenuti. Si passa poi a presentare la proposta della Bicamerale ed a discuterne i caratteri e la controversia portata innovativa, alla luce di quanto precede. Infine si confrontano le proposte federaliste con i processi concreti che da alcuni anni ed ancor più in prospettiva sono volti ad attuare un decentramento di competenze e, soprattutto, di risorse a favore degli enti periferici. Si constata il non facile iter di tali processi e la loro distanza dalle accezioni più forti di federalismo fiscale.

Il terzo paragrafo è dedicato alle specifiche proposte della Bicamerale in materia di legislazione economica e di bilancio. Confrontandole con le variegate indicazioni presenti nel dibattito attuale sul costituzionalismo fiscale si nota soprattutto che la Bicamerale aveva adottato due novità di rilievo rispetto all'ordinamento vigente: una esplicita regola di equilibrio del bilancio dello Stato e dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni e una clausola "debole" (ma, di fatto, sovrabbondante) di inemendabilità delle leggi di spesa, nella forma della richiesta della maggioranza assoluta dei voti per l'approvazione di provvedimenti non condivisi dal Governo. Non avevano invece trovato accoglimento formule automatiche di correzione dei flussi di cassa, quando devianti dagli obiettivi di bilancio programmati.

Il testo si chiude con alcuni accenni alle implicazioni che altre proposte di riforma del Governo e della pubblica amministrazione for-

mulate dalla Bicamerale potrebbero esercitare sulla Costituzione economica. In particolare, l'indicazione esplicita per un rafforzamento dell'esecutivo e quella, implicita, per il sistema maggioritario, potrebbero contribuire ad un maggiore controllo dei deficit pubblici, ma a prezzo di una più elevata volatilità delle politiche e della sottovalutazione degli interessi di alcuni gruppi, con aumento della disuguaglianza nella società. Le norme sull'amministrazione riprendono i capisaldi dell'azione di riforma in senso aziendale in corso dal 1992-93: che risulterà però più efficace, con meno limiti e minori ritardi, non tanto per la dignità costituzionale data ai suoi precetti, quanto per effetto di una non facile opera di continuo impegno politico e normativo, quale è richiesto per superare interessi e prassi consolidate e per trapiantare con successo in un contesto di monopolio e di rendite criteri che hanno dato il meglio di sé in ambito competitivo.

Oltre ad avere un carattere retrospettivo, questo scritto, sia pure in prima approssimazione, si proietta anche verso il futuro: i punti di arrivo della Bicamerale costituiranno inevitabilmente, prima o poi, i termini di partenza di nuovi necessari sforzi di riforma costituzionale, anche in campo economico.

2. Il federalismo fiscale

2.1 Il dibattito su ragioni e modelli del federalismo fiscale per l'Italia

Com'è noto, l'Assemblea Costituente prese bensì in considerazione, ma respinse decisamente l'adozione di una forma di stato federale, e, in termini ancora più recisi, del federalismo fiscale. Certo, l'idea risorgimentale dell'unità nazionale era all'epoca ancora viva, ma vi si aggiunse un altro argomento più puntuale. Il "Rapporto della Commissione economica" presentato all'Assemblea costituente osservava infatti che "un totale decentramento delle finanze locali è accettabile solo di fronte ad un *minimum* di decentramento dei pubblici servizi ... [superato il quale] ...il finanziamento almeno in parte centralizzato dei fabbisogni locali diviene un'esigenza tanto più evidente... [per evitare che]... *i medesimi servizi* (e per avventura proprio i servizi più indispensabili ed urgenti) *dovrebbero essere pagati dai contribuenti di località diverse con aliquote ingiustificatamente sperequate a danno delle località più povere* (cit. in Fausto, 1996, corsivi nell'originale).

Un punto di vista non favorevole all'estensione della finanza periferica è anche quello poi adottato dai padri fondatori della riforma tributaria del 1972 (Cosciani, 1964 e gli scritti in materia dello stesso Cosciani e di Gerelli, Mazzocchi e Steve in Aa. Vv., 1967), i quali suggerirono anzi di eliminare buona parte degli esistenti prelievi locali, ne proposero di nuovi, ma, soprattutto, sottolinearono le crescenti difficoltà di attuare una rilevante autonomia impositiva degli enti periferici, e la conseguente necessità di ricorrere al sostanziale contributo di trasferimenti statali. Di fatto ne risulterà un sistema di finanza territoriale quasi esclusivamente derivata, specie per il livello regionale, quello di maggior rilievo per la connotazione federale della fiscalità. L'orientamento dei riformatori del 1972 non è basato su apriori teorici od ideologici ma piuttosto su considerazioni tecniche e di fatto: la tendenza delle funzioni ad estendersi oltre i limiti delle giurisdizioni inferiori; la caduta relativa degli imponibili più tipici dei tributi locali; l'affermarsi delle grandi imposte generali, personali e sugli scambi, necessariamente a carattere nazionale; gli alti costi di gestione, le duplicazioni e la cattiva qualità dell'imposizione comunale e provinciale vigente. Non si manca poi di rilevare l'estensione ridotta e la scarsa identità comunitaria della maggior parte delle Regioni, l'estrema numerosità di enti inferiori dalle dimensioni estremamente differenziate, una forte disomogeneità dei contesti socio economici e dei bisogni territoriali.

La reazione ad una finanza periferica, basata quasi per intero su trasferimenti dapprima insufficienti e poi sostanzialmente ancorati al mero parametro della spesa storica, prende però corpo con gli anni '80 e può essere schematicamente articolata in tre posizioni fondamentali a favore (tra cui ovviamente non mancano ipotesi intermedie: cfr. Tremonti e Vitaletti, 1994) e in due principali problematiche o contrarie al passaggio verso una maggiore autonomia funzionale e finanziaria periferica. Le presentiamo e le discutiamo in estrema sintesi, come segue.

a) *Il federalismo fiscale come rendita politica* – È ormai un luogo comune che, gradualmente, nel corso degli anni '80, una molteplicità di fattori abbia indotto l'elettorato italiano a rimuovere le motivazioni di tipo ideologico o collettivo a favore di valutazioni maggiormente basate sull'interesse individuale. Nel Nord professionisti, commercianti, artigiani, piccoli imprenditori ed agricoltori si affrancano così dalla copertura della Dc e dei suoi satelliti e si riversano sulle formazioni leghiste, che per prime sanno sfruttare la rendita politica estraibile dai mutati atteggiamenti elettorali.

Ci si oppone ad una pressione fiscale che comincia ad intaccare marginalmente consolidate abitudini di evasione quasi totale. Non si accetta che il prelievo così subito vada a finanziare l'inefficienza dell'amministrazione romana o l'inerzia economica attribuita ai meridionali (Ragazzi, 1998). I conti sono per lo più approssimativi: il prelievo obbligatorio *pro capite* è certo molto superiore al Nord rispetto al Sud, ma quello per unità di prodotto lo è assai di meno. Inoltre una parte di rilievo dei tributi riscossi al Nord viene in realtà esportata alle regioni che importano dalle aree maggiormente sviluppate (ad es., Fondazione Agnelli, 1998). Questo impulso al federalismo è però risultato essenzialmente sterile e sta vivendo un patetico declino. Le leghe l'hanno infatti svuotato con la formulazione di proposte estremiste e grossolane e con una pratica amministrativa locale generalmente fallimentare.

Anche tra gli altri partiti il federalismo fiscale guadagna comunque rapidamente terreno, fino a essere presentato come una sorta di panacea per tutti i mali dell'attività di governo e della gestione della finanza pubblica italiana (Buglione e Patrizi, 1998). Le proposte di decentramento e di localismo hanno trovato un fertile terreno di coltura nella crisi della prima repubblica: la crescita delle istituzioni periferiche è parsa il modo forse più naturale con cui i cittadini potevano riconquistare i poteri di cui li avevano espropriati le prassi della partitocrazia e l'autocrazia degli apparati burocratici. Ma l'interesse per il progetto è restato largamente indeterminato, tra vocazioni sincere e mero opportunismo, effettive rivendicazioni di autonomia e resistenze di amministratori locali poco propensi a rispondere in proprio della pressione fiscale.

b) Il federalismo fiscale fondamentalista – È questo il federalismo fiscale di più alto profilo, che affonda le sue radici nella tradizione delle grandi confederazioni occidentali, nel risalente pensiero localista alla Tocqueville, nei diversi filoni della teoria contemporanea, da Tiebout a Oates, a Buchanan e Brennan (per tutti, Brosio, 1996). Il federalismo fiscale si giustifica perché consente una maggiore aderenza dell'intervento pubblico alle diversità di preferenze e di bisogni locali; perché instaura una positiva concorrenza tra le giurisdizioni, che porta alla riduzione del Leviatano fiscale e favorisce mercati più concorrenziali ed un più alto grado di sviluppo; perché moltiplica i luoghi della partecipazione politica.

Una simile nozione di federalismo fiscale richiederebbe, per essere attuata, una serie di trasformazioni dirompenti dell'attuale *statu quo*

istituzionale italiano, lontane dalle sue origini e dalle sue attitudini almeno immediate: per quanto suggestiva e non priva di antecedenti illustri nel pensiero politico nazionale, non si tratta quindi di una posizione molto realistica ed in grado di affermarsi concretamente. Lo Stato dovrebbe rigenerarsi come patto tra enti di diverso livello, con pari dignità e funzioni costituzionalmente garantite *in modo esplicito*, ed un'assemblea nazionale andrebbe preposta *in via esclusiva* alla rappresentanza degli enti territoriali, delle Regioni in particolare. Per l'attribuzione delle funzioni possono applicarsi i principi di sussidiarietà e differenziazione, il cui specifico contenuto propositivo è per altro assai debole, salvo si voglia ridurre il ruolo dell'ente centrale a quello dello Stato minimo alla Nozick. La dimensione delle giurisdizioni va allargata sino a divenire "ottimale". Le entrate dei diversi livelli di governo debbono derivare in via prevalente da risorse proprie, esclusive e trasparenti, piuttosto che da un mix di fonti quale si è affermato nella letteratura e nella realtà italiane (Bosi, 1995).

In questo contesto, trasparenza e salvaguardia dei vincoli di bilancio inducono a preferire un sistema perequativo tra Regioni di tipo orizzontale, per altro non facile da conciliare col requisito di un elevato grado di autonomia tributaria periferica (cfr. il saggio di Bordignon in Monorchio, 1996), mentre all'interno della Regione la perequazione tra gli Enti locali avverrà ad opera della Regione stessa, senza legami diretti tra enti inferiori e Stato. I critici vedono per altro nella perequazione orizzontale una forma di controllo dei ricchi sui poveri, che finirebbe per risolversi in trasferimenti dall'entità determinata dal grado di altruismo dei primi, piuttosto che commisurata alle effettive necessità dei secondi (Fausto, 1996).

c) *Il federalismo fiscale della responsabilità gestionale e del controllo politico* – Con gli anni '80 si diffonde un crescente giudizio negativo sulla gestione degli enti periferici, territoriali e funzionali, ed aumentano le preoccupazioni per il contributo che da essi deriva alla crescita del debito pubblico, contributo poi in qualche modo scaricato sulla finanza statale, quale pagatore di ultima istanza. Le povere *performances* economiche degli enti sono in larga misura, e più o meno a ragione, attribuite allo scollamento tra la responsabilità della spesa (decentralizzata) e quella del finanziamento (centralizzato). La proposta che logicamente consegue è di riunire i due momenti del processo decisionale il più possibile in capo ai soggetti territoriali, per aumentarne la responsabi-

lità gestionale e per valorizzare gli effetti della partecipazione e del controllo politico locale (per tutti, Giarda, 1995 e 1996).

È questo, come vedremo, il modello di federalismo fiscale i cui elementi hanno maggiormente cominciato a diffondersi nella legislazione recente ed *in fieri*, anche perché gli adattamenti dello *statu quo* che richiede sono assai meno radicali di quelli necessari per il federalismo fondamentalista. Si tratta anche del modello al quale, come pure vedremo, risulta più affine la proposta della Bicamerale. Non è necessaria la parità costituzionale dei livelli di governo e una stretta garanzia della norma fondamentale a tutela delle funzioni decentrate. Queste devono estendersi, rispetto alla situazione attuale, per raggiungere i confini, per altro incerti e contingenti, tratteggiati dalla teoria: la corrispondenza tra giurisdizioni ed ambito degli effetti delle funzioni, con adeguate compensazioni per esternalità e perequazione.

Date le premesse, decisivo è invece il grado di autonomia finanziaria, da realizzare non necessariamente solo con tributi propri, ma anche con addizionali e compartecipazioni a quelli erariali, purché riferite agli imponibili locali (cfr. per tutti Bosi, 1995 e Ministero delle finanze, 1996). Differenze negli standards dei servizi oltre il livello nazionale uniforme “di cittadinanza” sono ammesse, ma, per evitare squilibri eccessivi nell’offerta pubblica e/o nel prelievo territoriale, deve operare un sistema perequativo, commisurato agli imponibili ed ai bisogni, senza vincoli di destinazione e parametrato sull’autosufficienza dell’ente più ricco (nel caso di perequazione verticale) o medio (nel caso di perequazione orizzontale). Il sistema è chiuso dall’imposizione di rigidi vincoli di bilancio.

d) La riflessione critica e l’opposizione al federalismo fiscale – La riflessione critica e l’opposizione esplicita alle proposte di federalismo fiscale si sono articolate fundamentalmente secondo due approcci. Il primo, quello della riflessione critica, pretende una più accurata ponderazione dei vantaggi e dei costi del decentramento (da ultimi, Buglione e Patrizi, 1998). Ai vantaggi tradizionalmente attribuiti al federalismo (come visto, maggiore efficienza nelle decisioni, più elevato grado di rappresentanza politica, superiore rispetto delle preferenze e delle differenze locali, competitività tra le giurisdizioni e frammentazione delle rendite politiche) si contrappongono i maggiori costi di transazione di una democrazia con una più spinta articolazione istituzionale ed effetti redistributivi tendenzialmente negativi per le regioni più povere. Tributi territoriali trasparenti e manovrabili, ma non trop-

po soggetti a concorrenza ed esportazione, non sono poi facili da individuare per entità elevate, mentre è difficile calibrare con precisione una perequazione che voglia, come dovrebbe, pareggiare i prezzi fiscali a livello nazionale.

L'approccio dell'opposizione radicale (per tutti, Fausto, 1996) evidenzia anzitutto la debolezza delle indicazioni teoriche favorevoli al federalismo, per il carattere restrittivo delle ipotesi su cui esse si basano. Gli stessi pretesi effetti riduttivi del decentramento finanziario sull'invadenza statale e sui deficit pubblici non sarebbero poi adeguatamente dimostrati a livello empirico. Si aggiunge che l'esperienza delle amministrazioni locali non è generalmente stata in Italia una storia di successo. Osta ancora al federalismo il profondo dualismo del paese. Abbandonare o ridimensionare il sostegno del Mezzogiorno sarebbe un errore storico, per il contributo che dal Sud può venire all'ulteriore sviluppo del paese. D'altra parte, un sistema ingente e complicato di perequazione non avrebbe molti meriti rispetto ad una finanza derivata (sul punto anche Ragazzi, 1998). A loro volta, come in parte si è già notato, i prelievi candidati alla attribuzione territoriale presentano tutti, chi più e chi meno, difficoltà di varia natura: di dimensione, di trasparenza, di imputazione locale. Meglio dunque concentrare le scarse risorse politiche ed amministrative disponibili per modernizzare lo stato centrale, per migliorarne etica ed efficienza, per non rompere la contestualità orizzontale e senza esternalità delle funzioni musgraviane.

2.2 Il federalismo della Bicamerale

La proposta di federalismo formulata originariamente dalla Bicamerale è contenuta negli artt. 55-63 del testo risultante dalla "Commissione sugli emendamenti". Ne diamo di seguito un breve sommario, evidenziando gli aspetti più rilevanti in questa sede. L'art. 55 (a differenza del vigente art. 114) include anche lo Stato tra gli enti che costituiscono la Repubblica. Diversamente dall'attuale art. 115, viene poi stabilita l'autonomia di Comuni e Province, e non solo delle Regioni (d'ora in poi CPR), secondo i principi fissati dalla Costituzione. L'art. 56 stabilisce genericamente che tra livelli di governo le funzioni sono ripartite secondo i principi di sussidiarietà e differenziazione, secondo quelli di omogeneità ed adeguatezza ad ogni livello.

Confermate (art. 57) le Regioni esistenti, l'art. 58 opera un'inversione formale dell'attuale art. 117, in quanto sostituisce l'elencazione tassa-

tiva delle funzioni delle Regioni con quella dei compiti riservati allo Stato. La portata sostanziale dell'operazione è però meno innovativa di quanto sembra in apparenza: allo Stato vengono mantenute venti aree specifiche di potestà legislativa esclusiva, tra cui quelle in materia di ordinamento e funzioni fondamentali di CP e di garanzia su scala nazionale dei livelli di prestazioni concernenti i diritti sociali; vi si aggiunge la potestà legislativa di indirizzo in altri sette comparti di grande rilievo e quella riguardante la "tutela di imprescindibili interessi nazionali"; il governo centrale è poi legittimato a sostituirsi alle inadempienze di CPR che possono compromettere l'incolumità e la sicurezza pubblica; le Regioni (art. 60) possono bensì stabilire nei propri statuti organi e funzioni fondamentali (*versus* il modello unico degli attuali artt. 121-123), e possono anche (art. 61) stipulare accordi con altri enti e Stati esteri, ma è necessario l'assenso del governo nazionale.

Last but not least, l'art. 62 disciplina l'autonomia finanziaria attribuita a CPR (solo alle Regioni, secondo l'art. 119 vigente) riguardo ad entrate e spese, nei limiti però non solo della Costituzione, ma anche della legislazione nazionale. Le entrate sono costituite da imprecisati tributi propri e da una quota non inferiore al 50% dei prelievi erariali, una volta detratto l'ammontare destinato al servizio del debito, agli oneri per sicurezza e calamità naturali, alla promozione (dal centro) di un "equilibrato sviluppo economico e sociale", al fondo perequativo interregionale. Tale fondo è attribuito senza vincoli di destinazione al fine di consentire a CPR con minore capacità fiscale o maggiori costi di offrire un livello *medio*, adeguato ed efficiente, di prestazioni. La quota di partecipazione ai tributi erariali integra le risorse proprie sino a consentire l'autosufficienza della regione con maggiore capacità fiscale: la stessa aliquota si applica poi alle altre regioni. CPR non possono indebitarsi, se non per opere di investimento, e senza alcuna garanzia da parte dello Stato.

Come già detto, alcune delle disposizioni appena riassunte hanno poi subito modifiche anche di rilievo nel corso dell'esame della Camera; su tutte vi è stato un (non molto ampio) dibattito. Sulle une e sull'altro possiamo riferire solo con brevi cenni certo lacunosi, per carenza del necessario materiale informativo. La discussione parlamentare ha determinato in primo luogo un certo rafforzamento del carattere federale della Repubblica, con l'allargamento della sfera di competenza e di rilevanza degli statuti regionali. Le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sono state ridotte ed è stata cancellata la clausola relativa agli interventi per gli interessi imprescindibili dello Stato.

Questi aspetti hanno del resto animato anche il dibattito politico sulla proposta della Bicamerale: la relazione d'accompagnamento D'Onofrio sulla forma dello Stato ha evidenziato come si sia respinta l'accezione di Stato originato dal *foedus* tra le Regioni, per timore di una eccessiva divaricazione delle funzioni di queste ultime, e si sia preferito invece un modello di ripartizione uniforme delle funzioni, sull'esempio di Stati Uniti e Germania. Lo Stato sarebbe divenuto comunque un organo della Repubblica, ma i critici (Ragazzi, 1998) obiettano che manca un effettiva parità di poteri con CPR, e che resta in vigore un ordinamento sostanzialmente gerarchico generato dall'alto, com'è testimoniato dall'apparente permanere di rapporti diretti tra Stato e CP, saltando l'intermediazione regionale. Su questo punto, per altro non chiaro nel progetto di riforma, il dissenso è stato molto ampio, anche per effetto del ruolo confuso attribuito al nuovo Senato, come Camera delle Regioni, di garanzia, e con residui poteri legislativi (Bordignon, 1998; Buglione e Patrizi, 1998).

Si è apprezzata (Buglione e Patrizi, 1998) l'enunciazione dei principi di sussidiarietà etc. per la ripartizione delle funzioni, ma non si è potuto non osservare da un lato che tali principi sono attuabili anche in un contesto di mero decentramento, dall'altro che non vengono tradotti in attribuzioni di esplicite funzioni costituzionalmente garantite, un cardine del federalismo, lasciando l'impressione di un certo vuoto funzionale ed amministrativo (Ragazzi, 1998), che potrebbe risolversi anche nella mancanza di un effettivo spostamento di poteri dal centro alla periferia (Buglione e Patrizi, 1998), vista la stessa entità delle nuove risorse di cui è prevista l'attribuzione agli enti territoriali (di fatto non molto superiori a quelle attuali, proprie e derivate).

Uno dei punti forse più tormentati sia nell'esame parlamentare che nel dibattito politico e della letteratura ha poi riguardato la previsione di trasferimenti perequativi legati all'erogazione adeguata di standard *medi* di prestazioni, sia pure con economicità ed efficienza. L'uniformità nei livelli *medi* dei servizi pare un requisito logicamente poco consistente od eccessivo, la misura dell'efficienza non facile, il legame con la generica capacità fiscale regionale troppo tenue e da sostituire con una più puntuale commisurazione agli imponibili potenziali (al lordo, cioè, dall'evasione) (Ragazzi, 1998). Anche la scelta prevalente a favore delle partecipazioni ai tributi erariali è stata contestata: si tratta di una forma poco trasparente di finanziamento, scarsamente manovrabile a livello di CPR, poco responsabilizzante e difficile da collegare ai servizi erogati (Buglione e Patrizi, 1998).

In definitiva la proposta della Bicamerale è piaciuta poco ai fautori più convinti di un federalismo fiscale forte, in quanto si è più prudentemente collocata su un percorso di graduale decentramento delle funzioni statali, e, invece, di più accelerata attribuzione di risorse agli enti periferici, ma in forme non particolarmente scomode da gestire per gli amministratori locali. Si tratta di una prospettiva non irragionevole, da iscriversi a buon diritto nel modello di riferimento della responsabilità gestionale e del controllo politico, ma le molte mediazioni operate e le molte scelte rinviate alla legislazione ordinaria indeboliscono o rendono poco decifrabile la reale portata del progetto.

2.3 Il difficile cammino del federalismo fiscale reale¹

Il livello delle entrate proprie di CPR è tuttora del tutto minoritario, rispetto al prelievo erariale che grava sul territorio e che rappresenta quasi il 90% del carico tributario complessivo. Tuttavia, l'attuale grado di autonomia fiscale (e, quindi, di copertura della spesa, dato il tendenziale pareggio dei bilanci) è già molto superiore a quello esistente agli inizi degli anni '80, quando, come già rilevato, ne iniziò una sensibile crescita, indotta dall'affermarsi sia di una visione critica sul sistema vigente di finanza derivata, sia di crescenti esigenze verso il riequilibrio dei conti pubblici, anche con il concorso degli enti decentrati. Il livello di autosufficienza fiscale di questi ultimi sta ora affrontando nuove prospettive di espansione, in cui non manca però una molteplicità di aspetti problematici.

L'autonomia fiscale delle Regioni è quasi raddoppiata dal 1982 al 1997, passando dall'8% al 15% degli incassi totali, pur escludendo dal computo l'attribuzione, rivelatasi solo formale, dei contributi sanitari. La crescita, realizzatasi in prevalenza negli anni '90, è stata contrassegnata da una prima accelerazione nel 1993 (tasse automobilistiche) ed una seconda nel 1996 (devoluzione di una quota dell'accisa sulla benzina). Ancora più accentuata è stata la dinamica dell'autonomia tributaria di CP, dall'8% anche per essi del 1982 al 29% del 1997, con un break strutturale dovuto all'adozione dell'Ici nel

¹ Questo paragrafo risente maggiormente delle iniziative assunte dopo la consegna del Testo e del dibattito ancora in corso sull'argomento. Purtroppo non si è potuto tenerne conto quando il lavoro era già in bozza.

1993-94. Nel frattempo venivano progressivamente allargate le competenze degli enti periferici, per effetto non solo di alcuni provvedimenti generali, come il dpr n. 617/1977 sul trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti inferiori, ma anche di una molteplicità di normative di settore. A sua volta, in virtù di un incessante lavoro istituzionale, il sistema dei trasferimenti veniva di continuo alleggerito (in contropartita al conferimento di maggiori risorse proprie) e più di una volta rimodellato, con un parziale allontanamento dal criterio della spesa storica e da stringenti vincoli di destinazione, a favore di una più stretta commisurazione ai fabbisogni di servizi ed alle esigenze perequative (cfr. i saggi di Osculati e Frascini in Bernardi, 1994-1998).

L'iter sin qui sommariamente richiamato sta subendo, come si è detto, una significativa accelerazione a partire dallo scorso anno. L'autonomia tributaria delle Regioni è anzitutto aumentata con l'introduzione dell'Irap e della connessa addizionale regionale all'Irpef dello 0,5%: l'incremento delle entrate proprie dovrebbe essere stato di circa sette punti, ma è più apparente che sostanziale, tenendo conto che nel primo triennio l'applicazione dei nuovi prelievi è uniforme su scala nazionale, oltretutto vincolata al finanziamento della sanità (cfr. il saggio di Bordignon in Bernardi, 1997). I trasferimenti alle Regioni avrebbero dovuto essere ricondotti, sanità a parte, in un nuovo "Fondo di compensazione interregionale", di cui si è però stimata l'incapacità di impedire possibili divaricazioni troppo accentuate nella disponibilità di risorse tra regioni ricche e povere (cfr. il saggio di Arachi e Zanardi in Bernardi, 1998). Sempre dal 1998, ai Comuni è stata attribuita una compartecipazione all'Irap (ma in sostituzione dell'abrogazione dell'Iciap) ed è stata concessa una maggiore autonomia normativa sui tributi propri: a beneficiarne dovrebbe essere soprattutto l'Ici, che è tuttavia destinata a subire per altro verso nuovi vincoli centralistici, in conseguenza del prossimo aggiornamento degli estimi e della riforma della tassazione immobiliare, inserita in uno dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio per il 1999.

Un altro processo di decentramento amministrativo è quello avviato con la "Bassanini-uno", la cui attuazione procede per altro con notevoli ritardi. In linea di principio le funzioni da trasferire sono ampie e numerose, in omaggio al criterio di sussidiarietà. Di fatto la loro entità è stata però stimata nell'intorno dei 20.000 miliardi circa, cioè non molto più del 2% della spesa pubblica complessiva. Per il finanziamento è stata poi attribuita dal 1999 un'addizionale comunale all'Irpef (che è così ormai compartecipata da Stato, Regioni e Comuni), il

cui gettito prevedibile almeno per ora non va però oltre i 5.000 miliardi. Altre risorse andranno quindi individuate, a favore delle Regioni o degli enti locali. Non sembra essersi avviata la mobilità di fattori materiali (uffici, personale etc.), per cui l'effetto di efficienza dell'operazione potrebbe risultare inferiore alle attese, così come quelli di semplificazione e di autonomia, data la pluralità di prerogative e di concerti mantenuti allo Stato centrale (cfr. i contributi di Bertozzi e Frascini in Bernardi, 1998).

Il complesso procedere del federalismo reale è confermato dal processo in atto per la riforma della finanza regionale. La Bicamerale, come abbiamo visto, prevedeva la compartecipazione delle Regioni al 50% dei tributi erariali, al netto della riserva per le funzioni centrali dello Stato, ed a supporto, come si è visto, anche di un qualche non radicale trasferimento di competenze. Il Dpef 1999-2001 propone una prima attuazione di questo disegno, ipotizzando l'attribuzione alle Regioni di quote non irrilevanti di alcuni tra i maggiori tributi erariali. Questo indirizzo, dopo una lunga e controversa gestazione, è stato da ultimo (febbraio 1999) concretizzato dal Governo con la proposta di devolvere alle Regioni gli introiti derivanti dal 20% dell'Iva, da un incremento fino al 2% dell'addizionale Irpef, e da uno del 50% della vigente quota di accisa sulle benzine. Si è aggiunto, come tributo proprio, il bollo auto, fatto pari in tutte le regioni (esclusa l'Emilia Romagna) ai valori erariali del 1998. Vengono però eliminati tutti i trasferimenti, compreso quello sanitario ed escluso un nuovo fondo perequativo, commisurato alla capacità fiscale ed ai fabbisogni sanitari (oltreché, nell'immediato, alla spesa storica). Sono gradualmente aboliti anche i vincoli di destinazione, in particolare per la sanità, dove l'obbligo di devolvere alle prestazioni un ammontare parametrato sulla quota capitaria nazionale verrà sostituito dal monitoraggio esterno sui servizi offerti. Le risorse proprie delle Regioni sono quindi destinate a crescere, e con esse i margini di autonomia nel loro utilizzo: per il momento, tuttavia, non sembra si vada oltre lo stretto necessario per coprire le funzioni esistenti e decentrate, mentre la libertà di manovrare le nuove entrate tributarie risulta molto limitata, quando non impossibile, di diritto o di fatto (Iva e accisa sulle benzine).

Il cammino, oggettivamente difficile, del federalismo reale si sta dunque muovendo con molta gradualità e prudenza; la preoccupazione di non eccedere con le discontinuità amministrative e di non creare squilibri contabili sembra prevalente, rispetto al timore di dar corso ad un processo di limitata progettualità e senza grandi attrattive politi-

che. Del resto i gradi di libertà per la prospettiva federalista si sono anche ristretti per le pressanti esigenze di rigore finanziario legate all'ingresso ed alla permanenza del nostro paese nell'Unione monetaria europea. La manovra di bilancio del 1997, partendo dalla giusta esigenza di limitare la volatilità della spesa periferica consentita dalle allora esorbitanti giacenze liquide di Tesoreria degli enti decentrati, ha introdotto un sistema di controlli di cassa che si è progressivamente evoluto in una programmazione concertata con il Tesoro del fabbisogno finanziario degli enti stessi, con inevitabili condizionamenti sull'autonomia decisionale di questi ultimi. Il Dpef 1999-2001 e la manovra di bilancio per il 1999 hanno rafforzato i vincoli di concertazione, introducendo il cosiddetto "Patto di stabilità interno" che, sul modello di quello in vigore tra i Paesi dell'area euro, prevede la riduzione dell'indebitamento netto degli enti, da raggiungere con economie di spesa ed aumenti di entrata, secondo quote concordate di concerto nelle Conferenze Stato - Regioni ed Enti locali.

3. La legislazione economica ed il bilancio dello Stato

I costituenti del 1947 erano stati molto parsimoniosi in materia di legislazione economica e di bilancio dello Stato. Le disposizioni vigenti in materia si riducono ai quattro noti commi dell'art. 81, di cui solo l'ultimo "*Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*" (corsivo nostro) suscitò un animato dibattito (Beretta, 1988). Einaudi, in particolare, anticipando argomenti oggi in gran voga, propose di riservare al Governo la presentazione di iniziative di spesa, condividendo la tesi che con il tempo il Parlamento si era trasformato da controllore a sostenitore della spesa stessa. La previsione apparve (giustamente) troppo limitativa delle prerogative parlamentari e si stemperò nella norma appena richiamata (in cui Einaudi avrebbe allora voluto inserire "provvedere" al posto del più blando "indicare" suggerito da Mortati), poi per altro largamente disattesa ed elusa fino agli anni più recenti e comunque anteriori alle ll. 468/1978 e 362/1988 di riforma delle procedure di bilancio ed alle modifiche apportate nell'ultimo decennio ai regolamenti parlamentari in merito alla quantificazione degli oneri dei provvedimenti di spesa.

La letteratura più attuale (per tutti, Von Hagen, 1992) ha però evidenziato il ruolo cruciale che istituzioni e procedure svolgono nel determinare gli esiti dei bilanci pubblici, un risultato di grande rilievo

in un periodo in cui gli equilibri contabili sono divenuti un vincolo ad un tempo più stringente e più difficile che in passato. Di qui la formulazione e, talora, l'adozione di un vasto armamentario di nuove proposte di regolamentazione, anche costituzionale, della legislazione economica e di bilancio (per tutti, in generale, cfr. Alesina e Perotti, 1994, e Giarda e Parmentola, 1990; sul caso italiano, Alesina, Marè e Perotti, 1996 e Ragazzi, 1997).

Forse influenzata da questi orientamenti, la Bicamerale (art. 103) ha proposto un'ampia revisione delle disposizioni vigenti in materia di legislazione economica e di bilancio. Si conferma che la legge di bilancio non può stabilire nuovi tributi e nuove spese. Si aggiunge però che essa stabilisce l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Si statuisce che l'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari e che proposte di modifica della manovra di bilancio sono consentite solo nel rispetto dei saldi programmati. Infine si riforma il quarto comma dell'art. 81, confermando che le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri indicano i mezzi per farvi fronte *“per l'intero periodo di applicazione, nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento con la legge di bilancio”* (corsivo nostro). Soprattutto *“in caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportano maggiori oneri a maggioranza assoluta dei componenti”* (idem). Questo insieme di disposizioni contiene principalmente quattro aspetti che meritano un breve supplemento di discussione.

a) *Adozione di una regola di equilibrio poliennale di finanza pubblica* – La regola vale per l'intero comparto delle pubbliche amministrazioni, ma prevede come unica determinazione specificamente protetta (sull'esempio tedesco) il criterio “aureo” per cui l'indebitamento è normalmente ammesso solo per le spese di investimento. Per il resto, la determinazione del livello di equilibrio dei conti pubblici è lasciata alla discrezionalità del Parlamento, che tuttavia la può esercitare (ma questo la Bicamerale non lo dice) solo nei limiti consentiti dal “Patto di stabilità”, concordato a livello europeo al vertice di Amsterdam del 1997 dai paesi dell'area euro. Il “Patto” prevede il pareggio od il surplus dei bilanci pubblici a medio termine (nel 2002, secondo il Consiglio Ecofin di novembre 1998) e comunque il divieto di deficit superiori al 3% del Pil. Questa previsione contraddice però l'ammissibilità del finanziamento in deficit di un maggior volume di

investimenti, prevista invece senza limiti, come si è visto, dalla Bicamerale. Non sono state inoltre accolte altre regole di stabilizzazione dei bilanci pubblici: in particolare e ad esempio, l'imposizione di un limite alla spesa, una proposta ricorrente, ma non unanime, in letteratura, suggerita per l'Italia anche da un rapporto del Fondo monetario internazionale, elaborato negli anni di maggior squilibrio dei conti pubblici italiani.

b) L'inemendabilità debole – L'originaria proposta di Einaudi di consentire solo al Governo di presentare iniziative di spesa ritorna ampiamente nel costituzionalismo fiscale contemporaneo, affermandosi che questa disposizione avrebbe l'effetto di contenere la proliferazione della spesa e di rendere più trasparenti i ruoli rispettivi di Governo e Parlamento (per tutti cfr. il saggio di Masciandaro in Monorchio, 1996). Più in generale è assai diffusa nella letteratura odierna la tesi secondo cui il controllo dei bilanci pubblici sarebbe tanto più efficace quanto più fosse enfatizzato il ruolo del Governo, rispetto a quello del Parlamento, un'opinione spesso sostenuta anche dal Tesoro italiano e dalla Ragioneria generale.

La Bicamerale non ha accettato la tesi dell'inemendabilità parlamentare, in parte alla luce di considerazioni analoghe a quelle svolte dai costituenti del 1947 circa le prerogative del Parlamento ed in parte perché la normativa esistente (con la "blindatura" dei saldi del bilancio dello Stato attraverso la risoluzione parlamentare di approvazione del Dpef prima e con la Legge finanziaria dopo) e la prassi più recente smentiscono la pretesa opera parlamentare di distruzione degli equilibri contabili programmati dal Governo (cfr. il saggio di Scotti, in Ragazzi, 1997). Rifiutata l'emendabilità come tale, la Bicamerale ne ha però accettato la variante "debole" del requisito della maggioranza assoluta per le spese cui si oppone il Governo, soluzione di principio sovrabbondante se le blindature di cui sopra sono effettivamente operanti. Il senso della proposta di maggioranza assoluta è comunque quello chiarito, da non confondere con quello più familiare ad esso attribuito in un contesto di *public choice*, di un qualche compromesso, cioè, tra costi esterni e costi di transazione della scelta (Mueller, 1997).

c) Il rafforzamento degli obblighi di copertura – La Bicamerale propone di rafforzare gli obblighi di copertura statuendo a livello costituzionale che essi devono riguardare l'intero arco di tempo della spesa e che le proposte di modifica della legge di bilancio non ne possono alte-

rare il saldo. Sono due disposizioni nella sostanza già presenti nella legislazione contabile ordinaria, a cui più che il rango costituzionale servirebbe una migliore qualità delle stime degli oneri dei provvedimenti, da parte sia del Governo, sia del Parlamento, che dispone allo scopo di uffici qualificati, anche se di dimensione non comparabile, ad esempio, al CBO degli Stati Uniti (cfr. lo scritto di Fotia in Ragazzi, 1997).

d) L'assenza di procedure di aggiustamento automatico dei flussi di cassa – La Bicamerale non ha ritenuto di dover dare dignità costituzionale all'introduzione di eventuali meccanismi di correzione automatica delle deviazioni dei flussi di cassa rispetto agli obiettivi di bilancio programmati, sull'esempio del c. d. "Gramm – Rudman – Hollings Act", adottato dal Congresso degli Stati Uniti nel 1985. A spingere in questa direzione sono probabilmente stati sia il successo solo parziale dell'esperienza americana (cfr. il saggio di Leloup ed altri in Giarda e Parmentola, 1990), sia la difficoltà di adattarla alle peculiarità delle istituzioni italiane, rilevate in particolare da una ricerca svolta dall'Irs nel 1989 per la Commissione tecnica per la spesa pubblica. In realtà un impegno per il Governo di correzione delle deviazioni di cassa rispetto agli obiettivi ha fatto un'effimera comparsa nella manovra di bilancio per il 1996, motivata anche da un clima di grande incertezza politica, ma ha trovato poi attuazione nella consueta forma di un (poco efficace) decreto legge. Un meccanismo di rettifica discrezionale *in itinere* dei flussi di cassa è invece quello concertato tra Tesoro, amministrazioni centrali ed enti periferici, che opera, come abbiamo visto, dal 1997.

4. La forma di Governo e la pubblica amministrazione

Il Titolo II della proposta della Bicamerale ("Il Presidente della Repubblica") ed il Titolo III ("Il Governo") avevano delineato una forma di governo semipresidenziale, sulla quale, come già detto, si è ufficialmente arenato l'esame parlamentare del progetto di riforma costituzionale. Le propensioni della Bicamerale, del dibattito ad essa collegato e delle riforme adottate di recente da altre democrazie parlamentari sono comunque univocamente orientate a favore del rafforzamento del ruolo del premier all'interno del Governo, e del Governo nei confronti del Parlamento.

La Bicamerale non ha invece formulato proposte riguardo al siste-

ma elettorale, la cui regolamentazione è tradizionalmente demandata alla legislazione ordinaria. Nella Relazione d'accompagnamento Salvi sulla forma di Governo si legge per altro un'esplicita preferenza per un sistema largamente maggioritario basato su collegi uninominali, in grado di favorire un sistema partitico bipolare e coalizioni compatte e stabili, nella logica della democrazia dell'alternanza.

In letteratura (per tutti, Alesina e Perotti, 1994) sembrano davvero pochi i dubbi sul fatto che, sia il rafforzamento dell'esecutivo e del premier, sia l'adozione del sistema maggioritario favorirebbero un maggiore controllo dei conti pubblici, ed un minore accumulo di debito. La catena causale di questa relazione parte appunto dal sistema maggioritario, che genera coalizioni a partito unico o comunque molto coese, che a loro volta supportano Governi di maggiore durata, al cui interno sono più contenute le "guerre d'attrito" e i costi di transazione necessari per distribuire gli oneri degli aggiustamenti di bilancio.

Il contenimento del debito associato al sistema maggioritario ha però due costi, di cui uno è la conseguenza dell'altro. Anzitutto un sistema bipolare presenta una più accentuata volatilità delle politiche, rispetto a coalizioni emergenti dalla proporzionale e, in questo modo, possono essere sistematicamente trascurati gli interessi di alcuni gruppi sociali non centrali nei due poli. È forse per questo che i paesi europei hanno mostrato negli ultimi due decenni una non trascurabile correlazione tra disuguaglianza dei redditi e disproporzionalità del sistema elettorale (cfr. lo scritto di Bernardi in Monorchio, 1996).

Agli artt. 106 e 107 il progetto della Bicamerale contiene infine alcune disposizioni innovative in tema di pubblica amministrazione. In particolare si statuisce la differenza tra organi di indirizzo politico e di attuazione amministrativa, l'adozione di moduli organizzativi improntati ad efficacia ed economicità, la responsabilizzazione dei pubblici funzionari, la contabilità di costi e rendimenti. Si tratta dei capisaldi sui cui si sta cercando di riorganizzare in senso aziendale la pubblica amministrazione italiana, a partire dal d. lgs, n. 29/1993, per andare alle riforme "Cassese" del 1993-94, a molte leggi di settore, per finire con le varie "Bassanini" succedutesi dal 1997. Quasi tutti i punti indicati sono in effetti già stati affrontati dalla legislazione ordinaria (compresa la riforma della contabilità degli Enti territoriali e del bilancio dello Stato), ma per la maggior parte di essi si registrano ritardi e limiti di applicazione (cfr. i saggi di Bertozzi e di Virno in Bernardi, 1998) a cui altre disposizioni successive hanno poi cercato di ovviare.

Anche in questo caso è dubbio che la dignità costituzionale dareb-

be più efficace alla disciplina in questione, la cui attuazione si scontra piuttosto con intuibili resistenze di interessi e mentalità consolidate, che solo l'impegno politico ed un prolungato lavoro normativo possono alla fine superare, sempre che i modelli organizzativi e funzionali aziendali possano essere trapiantati con successo da un contesto competitivo ad uno monopolistico, dominato da variegate posizioni di rendita.

5. Bibliografia

- AA. VV., *La riforma fiscale in Italia*, Milano, Franco Angeli Editore, 1967.
- ALESINA A., MARÈ M., PEROTTI R., *Le procedure di bilancio in Italia. Analisi e proposte*, in GALIMBERTI F., GIAVAZZI F., PENATI A., TABELLINI G. (a cura di), *Le nuove frontiere della politica economica 1996*, Milano, Il Sole - 24 Ore Libri, 1996.
- ALESINA A., PEROTTI R., *The Political Economy of Budget Deficit*, Imf Working Paper, WP/94/85, 1994.
- BERETTA S., *La 'Costituzione economica': genesi e principi*, in *Il Politico*, 1988.
- BERNARDI L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporti 1994-1998*, Bologna, Il Mulino, 1994-1998.
- BORDIGNON M., *Federalismo, semplificazione e mercato*, in CASSESE S. e GALLI G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- BOSI P., TABELLINI G., *Un passo più coraggioso verso il federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, 1995.
- BOSI P., *Regionalismo fiscale e autonomia tributaria: l'emersione di un modello di consenso*, in *Rassegna tributaria*, 1995.
- BROSIO G., *Federalismo politico e federalismo fiscale*, in GARDINA E., OSCULATI F., REY M. (a cura di), (1996).
- BUGLIONE E., PATRIZI V. (a cura di), *Governo e governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, Giuffrè, 1998.
- COSCIANI C., *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, Milano, Giuffrè, 1964.
- FAUSTO D., *Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano*, in *Economia delle scelte pubbliche*, 1996.
- FONDAZIONE AGNELLI, *Dal risanamento all'Euro. Evoluzione recente del residuo fiscale nelle Regioni italiane*, Torino, 1998.
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GIARDA P., *Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale*, in GARDINA E., OSCULATI F., REY M. (a cura di), (1996).
- GIARDA P., PARMENTOLA N., *Bilanci pubblici e crisi finanziaria*, Bologna, Il Mulino per il Formez, 1990.
- GIARDINA E., OSCULATI F., REY M., (a cura di), *Federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- MINISTERO DELLE FINANZE, *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, Roma, 1996.

- MONORCHIO A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- MUELLER D.C., *La teoria delle scelte collettive II*, trad. it., Napoli, Idelson, 1997.
- RAGAZZI G. (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- RAGAZZI G., *L'ordinamento federale della Repubblica. Commento al progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione bicamerale*, in *Economia pubblica*, 2, 1998.
- TREMONTI G., VITALETTI G., *Il federalismo fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Bari, Laterza, 1994.
- VON HAGEN J., *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, 1992, mimeo.