

**LUISS**

**LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE  
DEGLI STUDI SOCIALI “GUIDO CARLI”**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO**

**XXI CICLO**

**TESI DI DOTTORATO**

**IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA  
TRA AUTONOMIA E CONVERGENZA EUROPEA**

Tutor: Chiar.mo Prof.

Fabio Marchetti

Candidata: Dott.ssa Maria Cantarini

**Anno Accademico 2009/2010**

*a Giancarlo Doria,  
perché, anche se con mille limiti ed imperfezioni,  
avrebbe trovato il mio lavoro sicuramente “interessante”.*

## Indice

<b>1. Federalismo fiscale e autonomia finanziaria .....</b>	<b>6</b>
1.1 Introduzione. La “pagina bianca del federalismo fiscale” .....	6
1.2 “Federalismo” e “Stato federale” .....	10
1.3 La stagione del “federalismo” in Italia: aspetti critici.....	22
1.4 Il federalismo fiscale .....	26
1.5 Federalismo fiscale o autonomia finanziaria?.....	30
<b>2. Teorie economiche del decentramento .....</b>	<b>38</b>
2.1 Introduzione. La finanza a più livelli di governo.....	38
2.2 Le ragioni ideologiche, politiche e organizzative del decentramento.....	43
2.3 Perché decentrare: la teoria economica tradizionale.....	47
2.3.1 Quando le preferenze sono tendenzialmente omogenee: il Teorema di Oates.....	48
2.3.2 Quando le preferenze sono molto eterogenee: Tiebout e il “voting with the feet” .....	55
2.4 Come decentrare: funzioni da attribuire agli enti sub-centrali.....	59
2.4.1 Musgrave e gli obiettivi di politica fiscale: allocare, redistribuire e stabilizzare .....	60
2.5 La funzione di allocazione delle risorse nell’approccio normativo .....	62
2.5.1 Come allocare efficientemente le risorse: il bene pubblico locale e il principio di “fiscal equivalence”. Critiche .....	66
2.6 La dimensione ottimale dei livelli di governo .....	70
2.7 Teoria del governo rappresentativo e federalismo fiscale.....	72
2.7.1 L’approccio positivo. Il governo centrale quale moderno Leviatano .....	72
<b>3. Federalismo, decentramento e sussidiarietà nel contesto europeo .....</b>	<b>75</b>
3.1 La rilevanza del diritto comunitario nel dibattito sul federalismo fiscale.....	75
3.2 Limiti comunitari alla potestà tributaria delle articolazioni territoriali degli Stati	

membri. La potestà di mercato (comunitaria) e la potestà fiscale (statale).....	79
3.3 Le articolazioni territoriali degli Stati membri come parametro di compatibilità comunitaria.....	86
3.4 Modelli di autonomia tributaria e divieto di aiuti di Stato a selettività territoriale.....	89
3.5 Federalismo e fiscalità di vantaggio: la “svolta” nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.....	92
3.5.1 La sentenza della Corte di Giustizia sul caso delle Azzorre .....	94
3.5.2 La sentenza della Corte di Giustizia sul caso dei Paesi Baschi.....	98
3.6 Conclusioni .....	103
<b>4. Il federalismo fiscale in Italia .....</b>	<b>108</b>
4.1 L’autonomia finanziaria degli enti territoriali fino alle riforme del sistema delle autonomie.....	108
4.1.1 Premessa.....	108
4.1.2 L’evoluzione dell’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario. Il “modello centralizzato” di autonomia finanziaria regionale e il vecchio articolo 119 della Costituzione .....	110
4.1.3 L’evoluzione dell’autonomia finanziaria degli enti locali .....	116
4.1.4 La svolta degli anni Novanta: il ritorno ad una disciplina di principi e la rivalutazione dei tributi propri .....	122
4.2. Il federalismo fiscale tra riforma ordinamentale e riforma costituzionale.....	127
4.3. L’avvio del federalismo fiscale: le novità introdotte dalla legge delega n. 133 del 1999.....	129
4.4 Il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56: “Disposizioni in tema di federalismo fiscale”.....	132
4.5 La riforma del Titolo V della Costituzione.....	137
4.5.1 L’equiordinazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni come principio costituzionale. Riflessi sui rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali	138
4.6 L’articolo 119 della Costituzione.....	142
4.6.1 Il contenuto .....	142
4.6.2 Questioni costituzionali relative al contenuto dell’art. 119 Cost. ....	147
4.6.3 La giurisprudenza costituzionale .....	158
<b>5. L’attuazione del federalismo fiscale: la legge 5 maggio 2009, n. 42 .....</b>	<b>189</b>
5.1 Premessa. L’ambito di intervento e gli obiettivi del federalismo fiscale nella legge 42/2009.....	189
5.2 I criteri generali della delega.....	198
5.3 La garanzia della autonomia finanziaria delle istituzioni territoriali .....	203
5.4 Il principio di “leale cooperazione” .....	205
5.5 La sufficienza delle risorse ai fini del finanziamento integrale delle funzioni	

attribuite e la standardizzazione di costi, fabbisogni, e prelievi .....	206
5.6 L'autonomia "di entrata e di spesa" e il principio di "responsabilità" .....	208
5.7 Coordinamento e governo "condiviso" della finanza pubblica .....	212
5.8 La politica delle entrate: a) Il "contrasto all'evasione e all'elusione fiscale".	218
5.8.1 La politica delle entrate: b) La manovrabilità dei tributi .....	220
5.9 La formazione dei decreti delegati: un compito condiviso fra le "istituzioni della Repubblica" .....	222
5.10 L'autonomia finanziaria delle Regioni.....	227
5.11 L'autonomia finanziaria degli enti locali .....	234
5.12 Città metropolitane e Roma capitale .....	238
5.13 Gli interventi speciali .....	240
<b>Conclusioni .....</b>	<b>243</b>
1. Il federalismo fiscale in Italia.....	243
2. Le teorie del federalismo fiscale .....	245
3. La funzione redistributiva .....	246
4. Equità, efficienza, responsabilità. Il costo standard.....	248
5. Il finanziamento del federalismo.....	249
6. La funzione allocativa e il processo di globalizzazione.....	250
7. Considerazioni finali in merito alla legge 5 maggio 2009, n. 42. Necessità di delineare un quadro complessivo armonico di riforme.....	251
<b>Bibliografia .....</b>	<b>255</b>

## **1. Federalismo fiscale e autonomia finanziaria**

### ***1.1 Introduzione. La “pagina bianca del federalismo fiscale”***

“Io sono unitario, ma federalista impenitente. Lasciate che noi del meridione possiamo amministrarci da noi, da noi designare il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere la responsabilità delle nostre opere, trovare l’iniziativa dei rimedi ai nostri mali; non siamo pupilli, non abbiamo bisogno della tutela interessata del Nord; e uniti nell’affetto dei fratelli e nell’unità del regime, non nell’uniformità dell’amministrazione, seguiremo ognuno la nostra via economica, amministrativa e morale nell’esplicazione della nostra vita<sup>1</sup>.

È con voluta provocazione che si scelgono queste parole di Sturzo per introdurre il tema del federalismo fiscale, in parte – anche se il Paese ha appena assistito ad un notevole “passo avanti” con l’approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 recante *Delega al Governo in materia di Federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione* - ancora una “pagina bianca” della nostra storia repubblicana, o perlomeno una pagina che attende ancora di essere scritta in modo da attuarne compiutamente presupposti e potenzialità. Non si vuole

---

<sup>1</sup> L. STURZO, *La Regione nella nazione*, Milano, 1949, 322.

sostenere, con questo, quella *vulgata*<sup>2</sup> che troppo facilmente sembra attribuire al federalismo fiscale la capacità di risolvere tutti i mali: questo vorrebbe dire “cercare nel posto sbagliato”<sup>3</sup> le risposte alla crisi della sovranità statale e alle attese dei contribuenti.

Più semplicemente, si vuole indicare nel federalismo fiscale una possibile evoluzione idonea, nel contesto della crisi della sovranità statale indotta dalla globalizzazione, a modernizzare e attualizzare alcuni elementi del “patto fiscale”, anche rendendolo più rispondente ai presupposti di fondo del principio *no taxation without representation*<sup>4</sup>.

Il nostro ordinamento, in conformità ad un processo di modernizzazione che ha interessato nell’ultimo decennio numerosi Paesi europei, ha avviato un processo di riforma verso il federalismo, nell’intento di corrispondere a quella tendenza in atto anche a livello mondiale definibile come la spinta *global-local*. Tuttavia, le riforme non sono compartimenti stagni, ma assomigliano piuttosto a vasi comunicanti dove l’intreccio delle implicazioni è tale da rendere necessaria una considerazione dinamica e complessiva dei processi. L’attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione costituisce, da questo punto di vista, una condizione necessaria perché il disegno costituzionale sul federalismo possa svilupparsi compiutamente. Si tratta di un dato che la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di evidenziare: nella sentenza n. 370/2003 si legge, infatti, “*appare evidente che l’attuazione dell’articolo*

---

<sup>2</sup> Per dirla, sotto altro profilo, ma col medesimo intento di R. DE FELICE, *Rosso e nero*, Milano, 1995.

<sup>3</sup> Sulla metafora del “cercare nel posto sbagliato”, M. BERTOLISSI, “*Rivolta fiscale*”, *federalismo, riforme istituzionali*, Padova, 1997, 200 ss. L’autore infatti afferma che riferire al federalismo in genere e al federalismo fiscale in specie la capacità di risolvere tutti i mali equivale a «cercare nel posto sbagliato» (è il titolo del quadretto che segue dato da DE MELLO, *Il canto degli uccelli*, Edizioni Paoline): *Un vicino trovò Nasruddin in ginocchio intento a cercare qualcosa. “Cosa stai cercando, mullah?”. “La mia chiave, l’ho persa”. E i due uomini s’inginocchiarono per cercare la chiave perduta. Dopo un po’ il vicino disse: “Dove l’hai persa?”. “A casa”. “Santo cielo! Ma allora perché la cerchi qui?”. “Perché c’è più luce”*. Il federalismo non può essere inteso come il luogo in cui c’è più luce. Il contribuente attende innovazioni degne di una vera e propria “rivolta fiscale”; attende di poter adempiere al dovere fiscale senza essere pervicacemente da leggi, regolamenti, risoluzioni, e da un’amministrazione finanziaria che va riorganizzata e moralmente risanata. Tutto ciò non sarebbe dunque “una variabile dipendente rispetto al federalismo fiscale. Il cittadino si attende prestazioni e servizi di livello accettabile: non è affatto detto che tutto questo si realizzi solo perché si amplia, magari enormemente, l’area dell’autonomia degli enti substatuali di governo”.

<sup>4</sup> Relazione dell’*Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del*

*119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”.*

Con una prima metafora si può quindi paragonare la riforma del Titolo V ad un motore che attende il carburante: in mancanza, per quanto evoluto, non potrà mai essere messo in moto. Il carburante, in questo caso, è l'insieme delle risorse destinate ad essere mobilitate dal federalismo fiscale.

Tuttavia, con una seconda metafora si può anche ritenere che l'impianto del Titolo V rappresenti solo il progetto del motore, e finché non sarà compiuto il c.d. IV decentramento (attraverso l'allocazione delle funzioni amministrative e il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, finanziarie e umane) quel motore, pure disegnato sulla carta della Costituzione, ancora non sia stato effettivamente ultimato. Ne deriva che fino a quando non sarà possibile valutare con chiarezza il concreto esito dell'applicazione del principio di sussidiarietà, indicato nell'articolo 118 della Costituzione e attuato dall'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, sarà difficile stabilire con precisione di quanto “carburante” il motore ha bisogno per funzionare a regime.

In altre parole, il meccanismo del federalismo fiscale è strettamente collegato alla definizione dei quadri competenziali: solo una volta stabilite con chiarezza le funzioni sarà possibile mettere definitivamente a regime i flussi necessari al loro finanziamento attraverso meccanismi di federalismo fiscale. Peraltro, è indubbio che l'approfondimento dei meccanismi del federalismo fiscale costituisce un punto fondamentale della stessa valutazione in ordine alla coerente allocazione delle stesse funzioni legislative e amministrative. Com'è stato giustamente osservato<sup>5</sup> il federalismo fiscale inteso come possibile *proposta di riordino del settore pubblico italiano* dovrebbe comportare, quindi, sia il decentramento di numerose funzioni pubbliche oggi svolte dallo Stato, sia una maggiore affermazione del principio di *autogoverno* sul fronte delle regole e degli strumenti di finanziamento.

---

*federalismo fiscale (Acoff)*, settembre 2005.

<sup>5</sup> P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 21 e s..



Ad oggi, a dieci mesi di distanza dall'approvazione della delega recante l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e nelle more di una normativa di dettagli da parte del legislatore delegato che sia idonea ad introdurre e qualificare il federalismo fiscale in Italia, questo è considerato dai suoi "sostenitori" non solo un modo per dare forza all'originario disegno autonomista tracciato dal Costituente (che trova il suo "caposaldo" nell'articolo 5 della Carta Fondamentale, e che ha visto il proprio completamento con la riforma del Titolo V del 2001), ma, soprattutto, uno strumento atto a meglio distribuire le risorse, ad esaltare la diversità nelle scelte e a liberare i talenti e le energie espresse nel Paese, specie nel Mezzogiorno<sup>6</sup>: uno strumento per unire il Paese e non per dividerlo, che fa delle perequazione solidaristica verso le aree meno sviluppate il presupposto del processo federalista e non una modalità di difesa dagli effetti del federalismo<sup>7</sup>.

L'obiettivo quindi è quello di portare a compimento la riforma dell'ordinamento in senso federale, e, dal lato delle "finanze", rilanciare ed affiancare sul fronte delle entrate le autonomie locali, che risultano, ancora oggi, paralizzate da deresponsabilizzazioni, inefficienze, sprechi e vincoli imposti da poteri sovraordinati. La questione federale è dunque diventata l'orizzonte ineludibile del sistema politico italiano: su questo oramai sembrano esservi pochi dissensi. Tuttavia, la dimensione ideologica del federalismo sembra ancora prevalere fortemente su quella conoscitiva e tecnica. Può essere quindi utile soffermarsi sulla storia e sul significato del termine "federalismo", per poi approfondire quello che è il "presupposto"<sup>8</sup> per la costruzione di un sistema realmente federale: l'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo, e, quindi, il meccanismo strutturale del c.d. "federalismo fiscale"<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Così F. GALLO, in *Federalismo fiscale (voce)*, Enciclopedia Treccani, 1998.

<sup>7</sup> N. ROSSI, *La finanza locale e il principio di sussidiarietà*, Relazione al Convegno sul federalismo fiscale tenutosi a Venezia l'11 novembre 1995.

<sup>8</sup> Così I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 2005.

<sup>9</sup> In tal senso, si veda anche G.C. DE MARTIN, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale* (Audizioni dei professori Vincenzo Cerulli Irelli, Tania Groppi e Gian Candido De Martin nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale - Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, Senato della Repubblica 12 novembre 2008-), in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), dove sostiene che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta "la chiave e la cartina di

## 1.2 “Federalismo” e “Stato federale”

Poche parole, nel linguaggio giuridico, hanno conosciuto lo straordinario successo<sup>10</sup> del “federalismo”<sup>11</sup>, e poche parole presentano un analogo tasso di ambiguità.

Nato per indicare una specifica forma di organizzazione del potere politico, quella designata dalla Costituzione degli Stati Uniti d’America<sup>12</sup>, il termine

---

tornasole per misurare l’effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell’ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili”. Si tratterebbe quindi di un’occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico.

<sup>10</sup> L’istanza e le tematiche del federalismo vivono tuttora una stagione fortunata che ha volte sembra debordare in quella sorta di “sconfinata ammirazione” della quale più i mezzo secolo fa parlava – ma per prenderne le distanze – il giurista weimariano Franza Neumann (F. Neumann, 1957). Il successo del federalismo è stato in effetti “travolgente”. Fin dall’Ottocento si è tentato di riprodurre l’esempio statunitense, in Europa (Impero germanico, Impero austro-ungarico, Confederazione Elvetica), nelle Americhe (Canada, Messico, Argentina, Brasile, Venezuela), in Australia. Tuttavia, la vera esplosione del federalismo si è avuta nel Novecento, dappertutto nel mondo (dalla Nigeria alla Malaysia, dall’India al Belgio, dal Sudafrica all’Unione Europea), al punto di poter sostenere, nel 1987, che più del 40% della popolazione mondiale viveva in comunità politiche formalmente federali, e contare ben 58 Stati ispirati a principi federali (D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995). Se poi però si osservano più da vicino tutte queste esperienze, ben poche presentano caratteri in qualche modo accostabili al modello statunitense.

<sup>11</sup> “Federalismo” è parola (relativamente) nuova. Se si consultano i grandi dizionari di lingua inglese o francese, soltanto intorno alla metà dell’Ottocento vediamo comparire, con la espressa qualificazione di “neologismi”, i termini *federalism* e *fédéralisme*, che sono messi in relazione alle esperienze degli Stati Uniti d’America e della Svizzera, ma anche al progetto costituzionale girondino elaborato nell’ambito degli eventi rivoluzionari in Francia all’inizio degli anni Novanta del XVIII secolo. Già in precedenza, invece, era possibile riscontrare l’uso della parola “confederazione” caratterizzata dalla medesima radice). Per esempio, la troviamo nella grande *Encyclopédie* per significare una lega o alleanza tra differenti principati e Stati. Analogamente, nella lingua tedesca, il termine *Bund* (dal verbo *binden*, legare) era usato per indicare le varie leghe e le confederazioni germaniche. L’origine semantica della parola risale al latino *foedus*, che, come l’ebraico *brit*, indica un trattato, patto, convenzione, alleanza, fondato sulla reciproca fiducia e sul reciproco riconoscimento. Da *foedus* derivano il verbo *foedero* (unisco in patto) e il sostantivo *foederatio* (come risultato di quest’azione), di cui si trovano esempi nell’antichità classica per designare un rapporto di fedeltà tra privati o un accordo tra principi e Stati.

<sup>12</sup> Il termine “federalismo” nasce verso la fine del Settecento, nell’epoca delle rivoluzioni americana e

“federalismo” è passato a definire qualsiasi assetto organizzativo nel quale il potere è diviso su base territoriale. Il successo della parola, quindi, non equivale al successo del modello che essa designava in origine.

Negli Stati Uniti, infatti, il “federalismo” ha una valenza prevalentemente unitaria: lo stato federale si contrappone alla Confederazione in quanto vuole realizzare «a more perfect union», come recita il preambolo della Costituzione. Ed è significativo che i “federalisti” assumano il ruolo di difensori dell’unità dello Stato nello scontro che caratterizza i primi decenni e che culmina con la secessione degli Stati del Sud (i “confederati”) e con la guerra civile.

Negli stessi anni, nel diverso contesto francese rivoluzionario, il “federalismo”, in quanto assetto istituzionale volto a valorizzare l’autonomia e l’autogoverno locale, è proposto in alternativa allo Stato unitario. Ciò è evidente nell’esplosione del contrasto tra i girondini federalisti e i giacobini, sostenitori dell’unità e dell’indivisibilità della Repubblica<sup>13</sup>.

---

francese. In verità, durante i lavori della Convenzione di Filadelfia, “federazione” e “confederazione” erano citate promiscuamente, e invano cercheremmo il termine “federale” nella Costituzione degli Stati Uniti. Essa, infatti, non fu il risultato di un piano preordinato, ma il frutto di un compromesso tra due correnti politiche, nessuna delle quali aveva ipotizzato una soluzione federale: l’unico modello istituzionale fino ad allora disponibile era quello dello Stato unitario, e la sola alternativa possibile si trovava nel campo del diritto internazionale, nella forma delle leghe o alleanze tra Stati sovrani. Di conseguenza, anche tra i Costituenti di Filadelfia si contrapponevano i sostenitori di uno Stato unitario che eliminasse la sovranità dei tredici Stati, e coloro che chiedevano il miglioramento della Confederazione fondata nel 1778, senza limitazioni, però, della sovranità degli Stati. La parola “federalismo” emerge dopo la conclusione dei lavori della Convenzione, per indicare la nuova e originale forma di governo creata attraverso un’opera di ingegneria costituzionale. In particolare, il termine *Federalist* designa una raccolta di articoli pubblicati tra il 1787 e il 1788 sui giornali dello Stato di New York al fine di convincere i componenti dell’Assemblea di quello Stato, chiamati alla ratifica della nuova Costituzione, e più in generale l’opinione pubblica, della bontà del prodotto di Filadelfia. Quindi, soltanto dopo l’entrata in vigore della Costituzione invalse l’uso di designare “federazione” la nuova entità politica, la cui caratteristica fu individuata nel fatto che non eliminava l’indipendenza degli Stati membri. Secondo la definizione di uno degli autori del *Federalist*, Alexander Hamilton, la federazione è “un’associazione di due o più Stati in un unico Stato”, nel quale l’autorità dell’unione si estende a tutti i cittadini. Parallelamente, si consolidò l’uso di designare con il nome di confederazione la vecchia forma di organizzazione, la lega permanente degli Stati e di chiamare *Articles of Confederation* il documento sul quale era fondata (T. GROPPi, *Il federalismo*, Laterza, 2004).

<sup>13</sup> Si tratta di una contraddizione classica del pensiero costituzionalistico contemporaneo nelle vicende costituenti americane e francesi. Negli Stati Uniti, il federalismo è stato la forza costruttiva dell’unità di una nazione (di un’unità “più perfetta”). In Francia, poteva esserne la forza distruttiva. Là, la qualifica di federalista valeva quella di patriota; qui, quella di traditore e comportava la pena capitale (G. ZAGREBELSKY, *Pathos e realtà del federalismo*, in *Reset*, dicembre 1993).

Questa duplice contrapposizione (Stato federale *versus* Confederazione, Stato federale *versus* Stato unitario) evidenzia la duplice valenza, unificante oppure disgregante, del federalismo. Tutto dipende, ovviamente, dal punto di partenza. Il federalismo può servire sia a unire che a dividere. Esso può dare luogo a processi di unificazione di entità in precedenza divise, oppure a processi di divisione del potere in ordinamenti in precedenza accentrati<sup>14</sup>.

In realtà, quindi, il pensiero federalista è principio non solo ambiguo, ma controverso e ambivalente; principio che evoca aspirazioni, interessi sociali e realtà istituzionali profondamente diversi, talvolta confliggenti<sup>15</sup>.

La complessa e non lineare storia del pensiero federalista, i suoi controversi e mutanti rapporti con il pensiero liberale, cattolico, socialista, le “varianti” continentali (il federalismo americano, il federalismo europeo) e le specificità nazionali (il federalismo inglese, quello francese, quello italiano) sono pertanto testimonianza del fatto che tale principio, come d’altra parte il principio di nazionalità, non è un valore che di per sé conferma una direzione o in un’altra l’organizzazione sociale e istituzionale. Un esame anche superficiale dei diversi regimi federali fa emergere come l’unico elemento comune sia il fatto che il cittadino dello Stato federale è soggetto a due giurisdizioni: quella del governo federale e quella dello Stato federato<sup>16</sup>.

La chiave con la quale valutare federalismo e Stato federale non può perciò essere che quella adottata dal giurista weimariano Franz Neumann. Questi, giustamente, osservava come fosse “impossibile isolare l’elemento federale” tanto da fattori politici e istituzionali (la democrazia parlamentare o presidenziale, la separazione dei poteri, il sistema dei partiti) quanto da fattori economici e sociali (l’estensione della struttura pluralistica della società, il rapporto città-campagna, il grado di concentrazione del potere economico). E metteva perciò in guardia dalla pretesa di considerare la scelta federalista in sé come una scelta tesa all’affermazione

---

<sup>14</sup> Così T. GROPPi, in *Il federalismo*, op. cit., pag. 8.

<sup>15</sup> Così A. CANTARO, in *Il principio federativo. Federalismo e Stato sociale*, Edizioni La meridiana, 1995.

<sup>16</sup> K. WHEARE, *Il Governo federale*, Milano, 1994.

di specifici valori e fini, prescindendo dal complessivo assetto politico-istituzionale nel quale lo Stato federale è inserito ed è chiamato ad operare<sup>17</sup>.

Oggi è quindi più che altro ragionevole e distinguere sulla base del “modello” di federalismo, su come ed in quale misura lo Stato federale incorpora i valori e le istituzioni dello Stato democratico-sociale, del mercato e della regolazione pubblica.

In tal senso, volendo semplificare e fare un po’ d’ordine, possiamo comunque distinguere due grandi valenze odierne della parola “federalismo”. In primo luogo essa continua ancora oggi ad indicare, così come avveniva alle origini, nel *Federalist*, un assetto istituzionale federale. “Federalismo” è quindi sinonimo di “Stato federale”: con questa espressione si designa una particolare forma di organizzazione del potere politico, nata nel contesto della forma organizzativa che chiamiamo “Stato” e basata su una separazione dei poteri su base territoriale, costituzionalmente garantita. Questa forma di organizzazione presenta caratteri “in qualche modo” avvicinati all’archetipo statunitense. “In qualche modo” perché il modello designato dai costituenti di Filadelfia si è rivelato non del tutto praticabile ed è stato oggetto di una profonda evoluzione.

Fin dai primi anni di vita della federazione, è apparsa difficilmente gestibile la sua caratteristica principale, ovvero la divisione della sovranità. Dopo decenni di incertezze e di in definizione, lo scontro tra Stato centrale e Stati membri nella lotta per la sovranità ha visto il prevalere dello Stato centrale che, a seguito della guerra civile e della conseguente approvazione di alcuni emendamenti della Costituzione (XII, XIV e XV), è divenuto garante dei diritti fondamentali e dell’uguaglianza dei cittadini.

Un altro importante impulso alla trasformazione del modello originario è dato dal passaggio dallo Stato liberale, nel cui contesto si sviluppa l’esperienza statunitense, allo Stato sociale. Il modello di federalismo *duale*<sup>18</sup>, basato sul principio

---

<sup>17</sup> F. NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973.

<sup>18</sup> L’espressione “federalismo duale” è stata coniata da uno studioso statunitense, Edward Corwin, negli anni Trenta del XX secolo, per indicare i caratteri fondamentali del federalismo americano. I caratteri del federalismo duale sono individuati in questi termini: *a)* lo Stato centrale dispone unicamente di competenze enumerate; *b)* le finalità che lo Stato può perseguire sono comunque circoscritte; *c)* nelle rispettive sfere, il centro e l’unità periferiche sono sovrani e paritari; *d)* le

della separazione tra federazione e Stati membri, caratteristico dello Stato liberale e compatibile con la concezione di uno “Stato minimo”, si è rivelato del tutto inadeguato a fronte delle nuove esigenze poste dallo Stato sociale. Per i governi centrali, la necessità di procedere al varo di politiche e programmi nazionali è emersa con evidenza proprio negli Stati membri, nell’era di Roosevelt e del *New Deal*, e con essa il rafforzamento degli apparati amministrativi centrali, l’assunzione, da parte della federazione, di nuove competenze non enumerate, la progressiva invasione delle aree costituzionalmente riservate alle entità federate. La perdita della nettezza e della precisione nell’attribuzione delle responsabilità e nell’esercizio delle competenze ha parallelamente sollevato il bisogno di collaborazione, imponendo la predisposizione di meccanismi di raccordo e di coordinamento intergovernativo: si parla, al riguardo, di federalismo *cooperativo*<sup>19</sup>.

Quando poi, come è avvenuto nella richiamata vicenda americana, il modello federale “duale” si è evoluto in modello “cooperativo”, l’organizzazione federale del potere è divenuta del tutto compatibile con le finalità e le strutture proprie dello Stato

---

relazioni tra i due livelli sono definite in termini conflittuali, piuttosto che collaborativi. Questo modello è disegnato dalle Costituzioni degli Stati federali nati per aggregazione di Stati in precedenza sovrani, ma si rivela di difficile applicazione pratica. Esso è strettamente connesso allo Stato liberale e all’impostazione del federalismo in chiave garantista. Nella sua fase iniziale, il federalismo duale statunitense ha funzionato come un globale meccanismo di garanzia per evitare interferenze politiche nel mondo dell’economia: i poteri dello Stato centrale nelle materie economiche erano assai circoscritti e non permettevano alcun significativo interventismo statale dal centro (T. GROPPPI, *Il federalismo*, op. cit., p. 73).

<sup>19</sup> Negli Stati federali di antica data (oltre agli Stati Uniti, si pensi al Canada, all’Australia, alla Svizzera) il passaggio dal federalismo duale al federalismo cooperativo avviene principalmente attraverso l’azione congiunta del legislatore federale e della giustizia costituzionale, anche se non mancano emendamenti costituzionali che crescono le competenze e le disponibilità finanziarie della federazione. In altri ordinamenti, è lo stesso testo costituzionale a fondare un modello di federalismo cooperativo: è il caso della Germania, ove il gettito delle principali imposte è diviso tra i diversi livelli di governo, molte funzioni sono svolte in comune, gli Stati membri danno esecuzione alle leggi emanate dal parlamento federale, ed esistono sedi istituzionali per la concertazione politica. Il federalismo cooperativo si caratterizza quindi per la fluidità dei rapporti tra i diversi livelli di governo, la cui definizione è rimessa non tanto alle corti, come nel federalismo duale, ma alle relazioni intergovernative: i conflitti di competenza trovano una soluzione politica, anziché giurisdizionale. Tali relazioni si traducono, nell’instaurazione di un rapporto diretto tra governo federale e governi federati, per mezzo del quale divengono possibili la comunicazione, lo scambio di informazioni, la programmazione congiunta. Attraverso le relazioni intergovernative sono trasmesse le istanze, sollecitati gli interventi, negoziati i provvedimenti, consentendo agli enti decentrati, da un lato, la rappresentanza dei propri interessi, dall’altro, l’opportunità di recuperare terreno nella determinazione di quelle politiche di cui hanno perso la competenza originaria a vantaggio del centro federale (T. GROPPPI, *Il federalismo*, op. cit., p. 74).

sociale. La tensione propria dello Stato sociale ad una uniformità ed uguaglianza delle condizioni di vita nel campo del lavoro, dell'assistenza, della previdenza, dell'istruzione, si poneva invero come potenzialmente confliggente con la "pretesa" degli Stati membri alla loro equiordinazione con lo Stato centrale federale ed al rispetto delle proprie sfere di competenza.

Ma questa tensione, come dimostra emblematicamente la vicenda tedesca, è stata risolta incrementando in vario modo la partecipazione degli Stati membri alla formazione della volontà federale. Rafforzando il ruolo della Camera degli Stati (la Camera alta) sia in materia di indirizzo e controllo nei confronti degli esecutivi federali, sia in materia di procedimento legislativo. Accrescendo la presenza di "delegati" degli Stati membri presso gli organi federali centrali. Istituendo organi e procedimento di coordinamento legislativo e amministrativo. Incentivando la "collaborazione orizzontale" tra Stati membri.

È questo il modello di Stato federale concretamente praticato dalle democrazie occidentali nel corso di questo secolo. Un modello che utilizza poliedriche forme di collaborazione verticale (fra Stato centrale e Stati membri) e di collaborazione orizzontale (fra gli Stati membri) e che riconosce pienamente ed espressamente la prevalenza di una "cittadinanza federale, fatta di diritti e di uguaglianza, sotto la garanzia di un diritto comune federale"<sup>20</sup>.

In questo quadro, la domanda circa i requisiti di fronte ai quali si può trovare di fronte ad uno Stato federale (ovvero, la versione italiana della domanda in cui ci si chiede se la Costituzione italiana, dopo la l. cost. n. 3/2001, sia ormai approdata ad istituire uno Stato federale, o ancora se uno Stato federale lo si avrà solo dopo un'ulteriore riforma costituzionale) è mal posta o comunque fuorviante<sup>21</sup>. Il tema sul tappeto non è più quello dello Stato federale, bensì quello di modelli federali di governo; e la differenza non è solo lessicale. Pur derivando tutti i termini dal latino *foedus*, nel corso del tempo la nozione di Stato federale si è viepiù strettamente legata ad una fase peculiare dell'esperienza del costituzionalismo moderno e alla esperienza

---

<sup>20</sup> G. ZAGREBELSKY, *Pathos e realtà del federalismo*, op. cit..

<sup>21</sup> Così B. CARAVITA, in *Stato federale (voce)*, *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da A. CASSESE,

e alla (prima) crisi dello stato nazionale. La dottrina costituzionalistica e politologica ha infatti ipostatizzato l'esperienza degli Stati Uniti (e, forse, della Svizzera, pur se con alcune significative variazioni) a modello tipico di Stato federale e su tale esperienza ha condotto la riflessione teorica in tema di Confederazioni di stati e di Stato federale. In realtà proprio il prototipo di Stato federale nasce come risposta endogena al malriuscito tentativo europeo di esportare altrove il modello di Stato nazionale<sup>22</sup>. Ma allora, se queste sono le radici del modello federale, è evidente che il tema non riguarda più lo "Stato federale", poiché tale modello, nel suo senso tipico di fase intermedia tra lo Stato unitario e la Confederazione di Stati, è strettamente legato all'esperienza dello Stato nazionale, e, infine, al suo progressivo superamento. Per contro, oggi, si va sviluppando la richiesta di modelli federali di governo, vale a dire di modelli che coniughino, in maniere estremamente diverse, un certo livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatali e intermedi di governo<sup>23</sup>. Alla luce delle esperienze costituzionali più recenti, non ha più senso la tesi secondo cui gli Stati federali deriverebbero da entità precedentemente sovrane e conserverebbero barlumi di quella perduta sovranità<sup>24</sup>. E' lecito invece affermare che

---

Giuffrè, 2006.

<sup>22</sup> Gli europei, padri dello Stato nazionale, avevano, infatti, erroneamente creduto di poter diffondere dappertutto il loro modello, anche lì dove, per svariate e differenti ragioni, non poteva attecchire (Stati Uniti, Brasile, Argentina, Nigeria, India, ecc.). Ai nostri occhi contemporanei appare oggi evidente che quegli elementi che nel Seicento-Settecento avevano permesso nel continente europeo la formazione dello Stato nazionale erano tutt'altro che presenti in Europa. La mancanza di un'unità storica, etnica, culturale, religiosa, la mancanza della nazione, rappresentò nei territori al di là dell'Europa (prima delle colonie nordamericane della Gran Bretagna, poi nelle colonie europee in America, Africa e Asia) un ostacolo insormontabile per la nascita dello Stato nazionale. Sicché la risposta che prima gli Stati Uniti, poi altri Stati, diedero a tali sollecitazioni fu quella della ricerca di una diversa soluzione, più confacente alle proprie esigenze politiche e istituzionali.

<sup>23</sup> E' questo quello che hanno sperimentato i grandi stati federali del Nord e del Sud America, dell'Africa, dell'Asia o dell'Oceania; è questo il modello verso il quale sembrano andare l'Italia, così come la Francia, la Spagna, la Germania, il Belgio, il Portogallo, l'Austria, la Gran Bretagna, la Polonia. Paesi questi che, per ragioni non sempre identiche e con metodi non sempre uguali, si sono dotati di strutture regionali di governo e che vivono oggi, sia pur in diverse forme, una fase di rafforzamento delle autonomie substatali. Al "nome" (Stato federale) non sempre corrisponde la "cosa" (il federalismo) e soprattutto la "cosa" (il federalismo) può anche esistere senza il "nome" (Stato federale): o, se si vuole, modelli federali di governo possono essere adottati anche in Paesi che non si dichiarano federali. L'Austria, ad esempio, Stato federale di nome, lo è di fatto sicuramente meno della Spagna, che invece "rifiuta" il termine federale, non a caso assente dalla Costituzione.

<sup>24</sup> Così B. CARAVITA, in *Stato federale (voce)*, op.cit.. Invero, nell'esperienza dell'America centro meridionale, il modello dello Stato federale è servito soprattutto a ripartire il potere tra *elites* territoriali



le trasformazioni e i processi di riforma in atto, non solo in Italia, sembrano indicare un arretramento del principio di sovranità, nella sua accezione tradizionale e, quindi, una sorta di ridimensionamento dello Stato.

Tornando quindi alla questione relativa ai “requisiti” dello Stato federale, è infine mal posta per un altro ordine di ragioni. Accanto al rilancio mondiale, europeo e italiano del modello di organizzazione istituzionale di tipo federal/regionale, assistiamo oggi ad altri grandi fenomeni di riorganizzazione istituzionale.

Il primo fenomeno prepotentemente alla ribalta è quello dello sviluppo del modello della c.d. *multilevel governance*, vale a dire di un’organizzazione istituzionale caratterizzata dalla pluralità dei centri di governo, secondo un modello dimensionale: il governo della cosa pubblica coinvolge oggi, in Italia, diversi livelli, dal Comune alle organizzazioni sovranazionali, tutti chiamati a confrontarsi e cooperare. In Europa, la consapevolezza di questo fenomeno è ormai acquisita in tutti i Paesi, abbiano essi due o tre livelli territoriali di governo, oltre al livello statale.

Il secondo fenomeno è la riscoperta, a fianco del pluralismo istituzionale, del pluralismo sociale: il governo della collettività non è affidato, né riservato ai soli soggetti istituzionali, bensì coinvolge una serie di attori sociali, organizzati in forme diverse e diversamente legittimati alla rappresentanza degli interessi, spesso titolari di potestà di normazione e in grado di svolgere attività di interesse generale.

In questo contesto, infine, la globalizzazione dell’economia (e, progressivamente, delle libertà e della democrazia) ha avuto effetti contraddittori: la possibilità e la facilità di mettere in collegamento economie in tutto il globo (che ha condotto alla necessità di creare o rafforzare istituzioni sopranazionali e mondiali di governo dei fenomeni collettivi) ha nel contempo fatto riscoprire la dimensione locale degli interessi e la capacità autonoma dei territori di competere sul mercato globale: è

---

che difficilmente avrebbero accettato la supremazia di una parte del Paese sull’altra (v. V.V.M. FERREIRO COSTA, *Brasile*, in *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005, p. 92). E ancora, nell’esperienza della Nigeria o dell’Etiopia, ma forse anche dell’India, lo Stato federale serve a tenere insieme non già entità substatuali che hanno perso la loro sovranità, bensì fenomeni nazionali e tribali e malamente costretti a stare insieme nella fuoriuscita dal colonialismo europeo (v. T. PAETZ, *Etiopia*, in *Handbook of Federal Countries*, 2005, op. cit., p.149). D’altra parte, lo stesso Belgio, federale per esplicita scelta costituzionale, è una federazione non già di entità territoriali che hanno perduto o vogliono riconquistare la sovranità, bensì anche di

il fenomeno definito “glocal”, per cui alle sfide globali partecipano efficacemente soggetti non statali, bensì caratterizzati da una chiara e definita dimensione locale.

Nel mondo, in Europa e in Italia si stanno quindi verificando quattro diversi fenomeni istituzionali: spinta verso modelli federali di governo; multilevel governance, pluralismo sociale, “glocalismo”. Sotto altro profilo, solo il coniugarsi di questi fenomeni spiega perché “improvvisamente, e con una rapidità di diffusione quasi inaspettata”<sup>25</sup> solo qualche anno fa, la sussidiarietà<sup>26</sup>, nelle sue versioni orizzontale e verticale, sia diventata non solo principio costituzionale<sup>27</sup>, ma nel contempo motto, emblema, parola d’ordine generalmente (e genericamente ) condiviso aldilà di confini politici e ideologici: sembra che i complessi sistemi istituzionali che si sono sviluppati nel tempo potranno essere governati solo

---

comunità linguistiche (quella francofona, quella fiamminga, quella germanofona).

<sup>25</sup> Così B. CARAVITA, in *Stato federale (voce)*, op.cit..

<sup>26</sup> La “sussidiarietà” costituisce innanzitutto un criterio di organizzazione sociale in base al quale i compiti di governo devono essere svolti da quello, tra tutti i livelli di potere astrattamente idonei, più vicino al cittadino. In questo senso il ruolo di ogni singolo livello deve essere *sussidiario* rispetto a quello del livello immediatamente “inferiore”: il primo cioè, deve intervenire solo in caso di incapacità del secondo nell’affrontare una determinata questione, nonché nei limiti di tale incapacità (così G. D’AGNOLO, in *La sussidiarietà nell’Unione europea*, Cedam, 1998). Sul concetto di sussidiarietà si ritornerà nei capitoli successivi.

<sup>27</sup> Il termine “sussidiarietà”, prima di entrare a far parte del dettato costituzionale (la l. cost. 3/2001 ha infatti introdotto il “principio di sussidiarietà” nel disposto di cui all’articolo 118 della Costituzione) è apparso nel vocabolario di lingua italiana solo nella seconda metà degli anni Novanta; da una ricerca effettuata nel gennaio 1997 nei maggiori dizionari, *Lo Zingarelli* è risultato l’unico a contenere il vocabolo “sussidiarietà” (definito come “principio per il quale l’autorità a livello gerarchico superiore si sostituisce ad una di livello inferiore quando quest’ultima non compie atti di sua competenza”, *Lo Zingarelli - vocabolario della lingua italiana*, Bologna, Zanichelli, 1997). La medesima ricerca, compiuta nel febbraio 1994, aveva evidenziato che nessun dizionario, tra quelli esaminati, facesse menzione del termine “sussidiarietà”. Dal punto di vista linguistico è poi interessante notare che il vocabolo in oggetto non ha diretto antecedente in alcun vocabolo latino. Nella nostra lingua madre, infatti, il concetto in esame assumeva le forme di sostantivo (*subsidium*, soccorso, aiuto, sostegno), di aggettivo (*subsidiarius*, di riserva, ausiliario) e di verbo (*subsidiari* e *subsidere*, essere di riserva e mettersi a sedere), ma non veniva espresso in termini astratti, quali la “sussidiarietà”. Una spiegazione a tale lacuna linguistica si potrebbe rintracciare nel fatto che, da una parte, solo in tempi relativamente recenti si è sentito il bisogno di utilizzare questa radice verbale nel contesto dell’organizzazione sociale, e quindi solo allora si sarebbe coniato il relativo termine grammaticalmente idoneo a denotare un principio. D’altra parte, si ha il recentissimo della sussidiarietà, o meglio, del principio di sussidiarietà, nel dibattito comune, sotto la spinta delle sempre più numerose discussioni sul tema tenute a livello comunitario. La sussidiarietà è stata presente in ambito comunitario sin dal sorgere di quest’ultimo, sebbene l’inizio della particolare concentrazione del dibattito comunitario su questo tema si fa coincidere con il meeting di Bonn nella primavera del 1988 tra il Presidente della Commissione Delors ed i rappresentanti dei Länder tedeschi. Qui ci si riferì alla sussidiarietà in relazione alla preoccupazione dei Länder di vedere esercitate a livello comunitario sempre più competenze che, sulla

attraverso la riduzione delle funzioni statali, la riconquista di un ruolo delle collettività e delle comunità nello svolgimento di attività di interesse generale e l'allocazione delle funzioni pubbliche a quel livello istituzionale ragionevolmente più vicino ai cittadini interessati.

Per rintracciare quindi le ragioni "istituzionali" del federalismo, bisogna partire dalla considerazione che nei grandi Paesi di democrazia liberale e sociale, il potere politico ha subito un contemporaneo (e solo apparentemente contraddittorio) fenomeno di diffusione/dispersione e di accentramento/concentrazione.

Solo apparentemente queste linee di tendenza sono contraddittorie: l'elemento che le accomuna è l'incapacità delle forme di rappresentanza politica, così come tradizionalmente organizzate nelle Assemblee rappresentative delle democrazie liberali, di rispondere in modo soddisfacente alle trasformazioni delle democrazie moderne.

Alla diffusione capillare del benessere della democrazia sociale corrisponde una dispersione del potere sul territorio: nessuna comunità accetterà etero-decisioni per ciò che attiene alla difesa di alcuni elementi caratterizzanti il benessere recentemente acquisito. D'altra parte, sul versante nazionale, alla personalizzazione delle leadership corrisponde un fenomeno di accentramento in poche mani delle grandi decisioni di indirizzo e del controllo degli strumenti di attuazione amministrativa e finanziaria delle decisioni. Si aggiunge poi una crisi del Parlamento come luogo di rappresentanza politica, pensato e concepito, nelle sue funzioni ed attività, in relazione alle omogenee e oligarchiche democrazie liberali europee del diciannovesimo secolo: ma oggi, da un versante non più in grado di cogliere le centinaia di micro decisioni che vengono prese sul territorio; e, dall'altro ugualmente non più capace di interloquire con le strutture governative, chiamate a decisioni sempre più veloci, sempre più rapide, sempre più gravide di conseguenze, chiamate soprattutto a confrontarsi continuamente con livelli internazionali e sopranazionali di decisione politica ed economica.

In questo quadro, il modello dell'organizzazione federale si impone nei Paesi

---

baase del diritto interno tedesco, rientravano tra le loro proprie.

di democrazia sociale e liberale perché, da un lato, costituisce una risposta all'esigenza di offrire luoghi di sintesi più vicini alle micro decisioni diffuse sul territorio; dall'altro, costituisce un fondamentale strumento proprio per quanto attiene alla garanzia di funzionamento democratico del sistema politico.

Se nelle mani dell'esecutivo si accentrano enormi poteri, politici, economici ed istituzionali, non più sufficientemente controbilanciati dall'attività di controllo e di impulso e, comunque di indirizzo che l'opposizione può fare in Parlamento, viene a mancare quel tipico meccanismo di equilibrio delle democrazie parlamentari dato dal confronto parlamentare maggioranza-opposizione. In questa situazione il *check and balance* tipico delle democrazie parlamentari viene garantito proprio dall'organizzazione federale che si trova così a svolgere alcune funzioni democraticamente fondamentali: permettere la crescita di leadership alternative a quelle di governo, che possono così formarsi, forgiarsi e prepararsi al ricambio non in una attività di opposizione, spesso solo verbale, ma in una concreta attività di gestione; costruire, attraverso i governi regionali (e la loro eventuale rappresentanza regionale), un limite ed un contrappeso al potere pervasivo degli esecutivi delle democrazie sociali e liberali; dare alle decisioni decentrate contenuti più prossimi ai bisogni e ai desideri delle popolazioni<sup>28</sup>.

Si spiega così perché secondo molte concezioni moderne della democrazia le strutture federalistiche del potere politico costituiscono una garanzia delle libertà civili e politiche paragonabile alle forme organizzative che attuano la divisione orizzontale delle funzioni tra i poteri dello Stato<sup>29</sup>.

Naturalmente, questo Stato federale ad impronta democratico-sociale non ha in sé "virtù magiche"<sup>30</sup>, così come non le aveva lo Stato regionale delle autonomie del quale si tentò di avviare la costruzione nel nostro paese all'inizio degli anni Settanta. Regionalismo e federalismo configurano due risposte concettualmente distinte, ma ugualmente valide, alle esigenze di una società pluralista, di superamento tradizionale

---

<sup>28</sup> M. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, UTET, 2001, p.5.

<sup>29</sup> B. CARAVITA, op. cit..

<sup>30</sup> Così A. CANTARO, op. cit., p. 17.

Stato sociale (il cui “fallimento” è in larga misura da imputare alla inadeguata risposta fornita dal modello vigente di democrazia rappresentativa ai problemi di una società pluralista), nel senso che tendono ad esaltare “l’egemonia degli interessi sul potere nell’uso del diritto”<sup>31</sup>. Il federalismo si propone, più ancora che come forma di organizzazione del potere, come risposta differenziata e più aderente al problema dell’efficacia del diritto sul territorio, all’espressione degli interessi locali, al conflitto dei poteri di scelte nella realizzazione di tali interessi. Il federalismo, in sintesi, si propone pertanto essenzialmente come modello di gestione e di risposta agli interessi delle collettività locali, a superamento dei limiti della democrazia rappresentativa, che subordina al comportamento delle istituzioni ed alle decisioni del potere pubblico “l’azione degli interessi soggettivi”<sup>32</sup>.

Ad ogni modo, il sistema “federale” pone delicatissimi problemi di efficienza ed equità dell’azione pubblica, soprattutto per ciò che riguarda il versante fiscale e finanziario. E il versante fiscale e finanziario è, come si è già avuto modo di sottolineare, fondamentale per ogni sistema federale: l’autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo è infatti il presupposto del federalismo.

I possibili obiettivi di un assetto federale valutati dalle teorie economiche del federalismo<sup>33</sup> sono, in sintesi: *a)* maggior sensibilità alle propensioni marginali dei cittadini; *b)* miglior controllo e maggiore efficienza nell’uso delle risorse pubbliche; *c)* miglioramento complessivo dell’efficienza del sistema; *d)* miglioramento della qualità delle classi politiche locali. Tuttavia le stesse analisi al riscontro dei fatti storici, ci avvertono dei rischi concreti del federalismo: difficoltà di controllo complessivo della spesa delle pubbliche amministrazioni; difficoltà di coordinare le varie forme di indebitamento, in mercati complessi e sofisticati; forti sperequazioni nella erogazione di prestazioni che danno sostanza ai livelli essenziali di cittadinanza; possibilità di processi a volte lenti ma gravemente divaricanti, che investono la stessa

---

<sup>31</sup> Cfr. G. LADU, *Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli nel quadro delle riforme in corso in Italia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale in onore di Guglielmo Negri*, 2002, Roma, p. 427.

<sup>32</sup> In questo senso, si veda l’analisi di F. SPANTIGATI, *Le ragioni giuridiche del fallimento dello Stato sociale*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, 1997. pp. 79-85.

idea collettiva che si ha di queste prestazioni. In sostanza, è in gioco la “ragione sociale” di una collettività, la sua identità: ecco perché, come si è già avuto modo di sottolineare, il federalismo è essenzialmente un fenomeno storico, politico e istituzionale.

La teoria economica aiuta a capire questo fenomeno; ma è sul terreno storico politico che occorre indagare per comprendere le ragioni che hanno condotto ad adottare determinati assetti giuridico-istituzionali ispirati ad una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali sub-statali<sup>34</sup>.

### ***1.3 La stagione del “federalismo” in Italia: aspetti critici***

Il processo di riforme avviato all'inizio degli anni Novanta si è posto l'obiettivo di trasformazione in senso federale dello Stato italiano<sup>35</sup>. Fin da subito

---

<sup>33</sup> Queste verranno esaminate in maniera approfondita all'interno del capitolo successivo.

<sup>34</sup> P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Milano, 2006, p. 351 ss..

<sup>35</sup> La Costituzione del 1947, ispirandosi in parte a quella della Seconda Repubblica spagnola, aveva delineato una forma di stato regionale. Fino a quella data l'Italia era uno Stato unitario accentrato, secondo il modello francese napoleonico: l'idea di dar vita ad uno Stato decentrato, affacciatisi al momento dell'unificazione, era risultata infatti nettamente minoritaria. Lo Stato regionale, forma all'epoca assolutamente innovativa, mirava a far fronte alle differenze geografiche ed economiche esistenti tra le varie parti del Paese e a rispondere a concrete richieste di autonomia provenienti da alcune aree insulari o di confine come la Sicilia, la Valle d'Aosta, l'Alto Adige), ove si erano già insediati governi autonomi. Il modello costituzionale di Stato decentrato si fondava su un regionalismo differenziato, obbligatorio, esteso all'intero territorio. Per le Regioni a statuto ordinario le condizioni di autonomia erano definite dal Titolo V della Parte II, la cui disciplina era alquanto deludente rispetto alla solenne affermazione contenuta all'interno dell'articolo 5, che qualificava l'autonomia e il decentramento quali principi fondamentali e immodificabili, caratterizzanti la forma di Stato. La funzione legislativa regionale era esclusivamente di tipo concorrente (nel senso che la norma statale poteva intervenire e dettare norme di principio) e le funzioni amministrative seguivano quelle legislative; erano previsti controlli di legittimità e di merito tanto sugli atti legislativi che amministrativi, assai limitati erano i raccordi con lo Stato e le forme di partecipazione delle Regioni alle funzioni statali. Dopo una prima lunga fase di inattuazione, l'azione congiunta di Stato e giurisprudenza costituzionale ha contribuito a dar vita ad uno Stato regionale nel quale l'autonomia delle Regioni era circoscritta, e in cui queste si caratterizzavano soprattutto come enti di amministrazione. La debolezza delle Regioni e la mancanza di meccanismi di partecipazione alle funzioni statali hanno però impedito anche la nascita di un compiuto modello cooperativo, dando luogo, invece, ad un sistema stato centrico. Vari sono stati gli strumenti utilizzati. La definizione delle materie è avvenuta sulla base delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, secondo un

però, il suddetto processo è risultato “viziato” da un eccesso di razionalismo giuridico e di produzione normativa<sup>36</sup>. Si è infatti fortemente puntato sulle riforme normative, e non sul cambiamento come processo graduale, a lenta implementazione, rapportato alla capacità di apprendimento delle strutture: si è, insomma, sottovalutata la necessità di incidere sulla “cultura” del Paese. Ne sono derivate due conseguenze. Da un lato, lo strumento prescelto è stato quasi esclusivamente quello legislativo senza adeguato coinvolgimento dei destinatari e senza la dovuta attenzione alle resistenze al cambiamento, opposte in ragioni di situazioni differenziate. Dall’altro, si è avviato un processo dai tempi lunghi, senza aver prima ridefinito funzioni e compiti dell’amministrazione in ragione dei mutamenti intervenuti all’interno del sistema politico, a differenza di quanto consigliato anche dalle esperienze di altri Paesi, nei

---

“parallelismo all’inverso” (per cui l’ampiezza delle competenze legislative dipende da quella delle competenze amministrative), che ne ha comportato la sostanziale decostituzionalizzazione. L’interesse nazionale, previsto nella Costituzione come limite esterno alle competenze regionali, è stato utilizzato come titolo giustificativo di interventi statali di dettaglio nelle materie regionali, che hanno portato alla espropriazione di interi settori di competenza. Il sistema “leggi statali di principio-leggi regionali di dettaglio” è stato superato nella prassi, riconoscendo la possibilità di rintracciare i principi fondamentali anche nelle leggi statali precedenti e consentendo al legislatore statale di dettare una disciplina di dettaglio cedevole nelle materie regionali. Il sistema preventivo di impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato, sommandosi con i ritardi accumulati dalla Corte costituzionale, ha paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso governativo. La finanza regionale è stata configurata essenzialmente come derivata dello Stato, mentre assai circoscritte sono risultate le risorse proprie delle Regioni. Nel corso degli anni Novanta è emersa con evidenza la necessità di una riforma dello Stato regionale italiano: molte importanti riforme sono state realizzate attraverso la legislazione ordinaria, come il trasferimento di nuove funzioni amministrative (l. 59/1997), la riduzione dei controlli sugli atti amministrativi, l’individuazione di un ruolo comunitario delle Regioni, la riforma dell’ordinamento locale (d.lgs. 267/2000), l’introduzione di un nuovo sistema elettorale per i consigli regionali, l’eliminazione di tutti i finanziamenti vincolati e la loro trasformazione in compartecipazione ai tributi erariali (d.lgs. 56/2000). Soltanto alla fine degli anni Novanta si è posto mano alla riforma costituzionale, in due tappe, con le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1, e 18 ottobre 2001, n. 3. Con la prima è stata riconosciuta alle Regioni piena autonomia statutaria, anche per quanto attiene alla forma di governo, attraverso la sottrazione degli statuti regionali all’approvazione parlamentare. In via transitoria, e in assenza di contraria decisione regionale, si è introdotta l’elezione diretta del Presidente della Regione. Nella seconda tappa è stato modificato il criterio di riparto delle competenze, prevedendo un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato centrale e affidando alle Regioni le competenze residuali. Esiste poi un elenco di materie di competenza concorrente, nelle quali lo Stato detta i principi fondamentali mentre alle Regioni è riservata la disciplina di dettaglio. Il controllo preventivo sulle leggi regionali è scomparso, e contro esse è possibile solo ricorso successivo alla Corte costituzionale. Le funzioni amministrative, sulla base del principio di sussidiarietà, sono attribuite in primo luogo ai Comuni. È accresciuta l’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, almeno sulla carta.

<sup>36</sup> G. LADU, *Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli nel quadro delle riforme in corso in Italia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale in onore di Guglielmo Negri*, 2002, Roma.

quali la discussione sulla *core activity* dello Stato si è sviluppata in parallelo all'analisi delle implicazioni indotte dal cambiamento istituzionale sulle strutture amministrative. In Italia si è scelto di incidere sulla pubblica amministrazione come insieme per modificarne le regole di funzionamento interno, più che per rideterminarne il rapporto con il sistema politico e sociale, in una logica ampiamente condizionata, anche per vincoli sovranazionali, dalla necessità di contenimento della spesa pubblica, a scapito della sperimentazione e dell'innovazione organizzativa<sup>37</sup>.

In Italia, quindi, si deve riconoscere che la crisi dello Stato non deriva solo dalla crisi della finanza pubblica, ma anche dalle distorsioni operative, strutturali e dimensionali dei troppi apparati amministrativi che, a metastasi, si sono riprodotte dal livello centrale al sistema delle autonomie, a partire dalle Regioni. Non solo alle Regioni manca un sistema normativo innovativo; ma lo stesso nodo del rapporto tra le autonomie regionali e le altre autonomie locali si configura in termini deficitari e insoddisfacenti<sup>38</sup>.

In pratica, alle riforme istituzionali non è seguita la razionalizzazione dei processi decisionali degli affari pubblici. L'assetto dell'ordinamento regionale, come disciplinato dalla Costituzione, riconosce solo una scarsa rilevanza di Regioni ed enti locali a livello di decisioni di pubblico interesse. Né la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha concorso al superamento di tale limite, dal momento che la collaborazione tra Stato e Regioni e fra Regioni solo di rado è stata intesa come una dimensione che non fosse solo amministrativa. Nella linea interpretativa della Corte sembra poi mancare proprio la dimensione politica della collaborazione. Prevale ancora, in realtà, una concezione centralizzata dell'indirizzo politico che si diparte dallo stato, a scapito di una diversa concezione, fondata invece sulla molteplicità

---

<sup>37</sup> Altrove si è preferito non puntare su modifiche della pubblica amministrazione realizzate attraverso riforme di carattere generale; si è deciso, invece, di frantumare gli apparati e le strutture amministrativi, a vantaggio di un loro complessivo ripensamento in funzione delle politiche cui saranno chiamati a dare attuazione. Così disarticolata, l'amministrazione è coinvolta in un graduale processo di cambiamento, negoziale e consensuale, sulla base di capacità professionali, di obiettivi condivisi, di un'implementazione garantita dalla interrelazioni con i sistemi sociali interessati (cfr. M. FEDELE, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, 1998).

<sup>38</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo "forte"*, in *Le Regioni*, 1995, p. 28; dello stesso autore, *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in *Regionalismo*,



delle sedi decisionali<sup>39</sup>.

Ad ogni modo, il complesso processo riformistico italiano, se ci limita anche solo ad una comparazione tra i modelli costituzionali, ha registrato indubbiamente passi importanti nel senso di un forte decentramento, almeno rispetto a quanto previsto dalla Costituzione del 1947. Oltre ai limiti evidenziati, restano, comunque, alcuni tratti caratteristici del modello italiano: in particolare, la posizione costituzionale degli enti locali contribuisce a dar vita, piuttosto che al sistema a due livelli caratteristico degli Stati federali, o, comunque, dei sistemi federali classici, ad un ordinamento policentrico fondato sul principio di sussidiarietà<sup>40</sup>. Carattere fondamentale del nostro “federalismo”, differenziato in ciò da quello degli altri Paesi europei, è infatti quello di essere fondato sul pluralismo degli enti del governo territoriale: Regioni, province e comuni, tutti enti politici (pubblici poteri) esponenziali delle rispettive collettività, sono titolari di poteri, funzioni e compiti, stabiliti dalla Costituzione, che ne garantisce al contempo la posizione istituzionale reciproca e ne definisce i rapporti che tra di essi intercorrono al fine dell’esercizio delle rispettive funzioni di governo.

È esclusa in questo quadro una qualsivoglia sottoposizione (di carattere istituzionale) degli enti locali (comuni e province) alla regione, come viceversa accade in altri ordinamenti europei. Gli enti locali non sono parte dell’ordinamento regionale, la loro organizzazione e le loro funzioni fondamentali sono stabilite dalle leggi dello Stato sulla base di principi costituzionali (peraltro molto precisi sul punto) che assicurano anche ampia autonomia normativa agli enti stessi; i quali, perciò, almeno in parte, sono autori del loro stesso ordinamento.

Si tratta invero di una scelta istituzionale da parte del nostro costituente, delicata e difficile, che rende sicuramente più complessa in Italia l’attuazione del “federalismo” rispetto ad altri Paesi. Più difficile organizzare un sistema di rapporti istituzionali stabiliti da una pluralità assai frammentata e differenziata di attori,

---

*op. cit.*, pp. 45-60.

<sup>39</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Cooperazione e competizione tra enti territoriali negli Stati federali e regionali, con speciale riguardo al caso italiano*, in *Regionalismo*, op. cit., pp. 236-239.

<sup>40</sup> Così T. GROPPI, *Il federalismo*, op. cit., pag. 106.

rispetto a sistemi nei quali gli attori politici sono sostanzialmente due, Stato centrale e Regioni, le quali a loro volta dispongono del governo locale. Ma si tratta di una scelta consolidata sul piano costituzionale, e finora indiscussa<sup>41</sup>.

#### ***1.4 Il federalismo fiscale***

Se quindi può definirsi federalista ogni esperienza che si caratterizzi per la ripartizione del potere tra un centro ed una (o più) periferia(e) e per la contemporanea presenza di meccanismi istituzionali che impediscono al potere centrale di limitare discrezionalmente gli spazi di autonomia che il sistema garantisce agli enti esponenziali delle singole comunità sub-statali<sup>42</sup>, e se, d'altra parte, come ricordava Wheare nel suo *Federal Government*<sup>43</sup>, il “principio federale” si realizza tramite qualora la divisione dei poteri permetta “al governo centrale e a quelli regionali di essere ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti”, si può fin da subito rilevare che la coesistenza tra indipendenza e coordinamento deve caratterizzare di sé anche le modalità di reperimento delle risorse da destinare allo Stato centrale (federazione), ai singoli Stati o Regioni e alle altre autonomie territoriali<sup>44</sup>.

In altre parole, e sempreché si intenda ispirarsi alle logiche federaliste nella progettazione dei meccanismi istituzionali, ad una più o meno accentuata ripartizione delle competenze deve sottostare anche il sistema delle relazioni finanziarie tra Stato (federazione), enti intermedi (Stati o Regioni) ed enti locali. Non può infatti concepirsi che la suddivisione delle funzioni tra i vari livelli di governo coesista con una situazione di dipendenza finanziaria (derivazione) della periferia dal centro,

---

<sup>41</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Sul federalismo fiscale (prime provvisorie osservazioni)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>42</sup> L. TOSI e A. GIOVANARDI, *Federalismo fiscale (voce)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da A. CASSESE, Milano, 2006.

<sup>43</sup> K. WHEARE, op. cit..

<sup>44</sup> Di questo, peraltro, erano consapevoli anche gli autori di *The Federalist* (A. HAMILTON, J. MADISON E J. JAY, New York, 1788 – ed. it., Bologna, Il Mulino, 1997), come dimostrano i saggi n. 30, p. 314, e n. 31, p. 322, attribuiti ad Hamilton.

giacché, se così fosse, lo Stato centrale potrebbe sempre influire sul concreto esercizio di quelle facoltà, che pure il sistema devolve in esclusiva agli enti sub-statali.

Ad ogni modo, non è necessario che l'“indipendenza” dei vari livelli di governo sia assoluta; anzi, non deve esserlo<sup>45</sup>, atteso che l'idea federalista richieda che i diversi ordinamenti siano, per effetto della distribuzione dei poteri, “indipendenti”, e, nello stesso tempo, in connessione più o meno stretta tra loro, stante la necessità che l'esercizio delle potestà attribuite ai singoli enti non vada a scapito delle ragioni del coordinamento.

Potrebbe quindi dirsi che i sistemi federali sono quelli che considerano valore fondante ed imprescindibile la “limitata indipendenza”, non solo degli enti statali, ma finanche dello Stato<sup>46</sup>. Il che non deve più di tanto stupire, considerato che l'ideologia federalista diventa fenomeno storicamente rilevante<sup>47</sup> non con la rivendicazione dell'autonomia della periferia di fronte alla all'invasività del centro, ma, al contrario, con la decisa affermazione dell'esigenza del depotenziamento dei singoli stati indipendenti in favore della nascente federazione.

Lo stesso concetto di “federalismo fiscale” nasce dal medesimo ragionamento. Gli studiosi statunitensi ai quali si deve la sua prima elaborazione (capeggiati da Richard A. Musgrave) l'hanno utilizzato per illustrare le politiche pubbliche adottate dal Governo federale americano in materie di competenza degli Stati membri e per sottolineare, al contempo, la necessità di un superamento del localismo, nell'ottica del passaggio da un federalismo “duale” a un federalismo “cooperativo”; si tratta della teoria della configurazione ottimale del governo di finanza pubblica (riferito sia alle spese sia alle entrate), prescindendo dal problema del livello decisionale cui debba

---

<sup>45</sup> S. ROMANO, nel dare la sua definizione di *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico* (Giuffrè, 1983), afferma che “il carattere specifico dell'autonomia deve ricercarsi non tanto nell'elemento della volontà con cui questa può esplicarsi, quanto nel fatto oggettivo della formazione di un ordinamento che abbia certi requisiti di indipendenza, e, nello stesso tempo, di dipendenza, cioè di limitata indipendenza da un altro ordinamento”.

<sup>46</sup> L. TOSI e A. GIOVANARDI, *Federalismo fiscale (voce)*, op.cit., p. 2475.

<sup>47</sup> Il riferimento è ovviamente all'esperienza statunitense, e, quindi, al *Federalist*, prima formulazione della teoria dello Stato federale (si veda il paragrafo 2 del presente capitolo).

spettare l'assegnazione effettiva delle funzioni<sup>48</sup>.

In una seconda accezione del concetto di “federalismo fiscale”, diffusasi specificamente nell'ultimo decennio, l'aggettivo “fiscale” ha connotazioni tecniche come nella prima, ma esse sono di tipo più ristretto, in quanto ci si riferisce alla finanza pubblica solo sul versante delle entrate. La differenza è maggiore per quanto riguarda l'accostamento al sostantivo federalismo, che avviene in questo caso nel segno della mutazione del significato e non del suo svuotamento. Ovvero, specificamente, tale accostamento implica che la titolarità delle entrate fiscali debba appartenere alle collettività territoriali, mentre gli enti di livello superiore possano attingere ad esse solo in via derivata. Sul versante delle funzioni pubbliche di spesa (e

---

<sup>48</sup> Nell'impostazione risalente alla letteratura economica americana, le funzioni di governo dell'economia vengono distinte in quattro tipologie fondamentali: a) l'allocatione delle risorse, ovvero la scelta tra gestione privata e pubblica delle medesime, articolando nel secondo caso l'analisi tra settori riguardanti tipicamente la collettività nazionale (difesa, politica estera, grandi infrastrutture, antitrust, ecc.) e settori riguardanti tipicamente le collettività locali (infrastrutture comunali, illuminazione, verde, ecc.); b) la redistribuzione del reddito e delle opportunità, soprattutto attraverso la progressività del sistema fiscale e l'assistenza ai bisognosi (mentre restano in ombra previdenza, sanità e istruzione, dato che negli Usa si è optato riguardo a tali settori per una gestione in larga parte di tipo privato); c) le politiche di stabilizzazione e di sviluppo del Prodotto lordo, con al centro la leva monetaria, la manovra del saldo del bilancio pubblico, l'articolazione degli incentivi e delle grandi commesse; d) l'attribuzione del gettito fiscale agli enti territoriali di diverso livello, individuando, date le caratteristiche del sistema tributario tarate sull'obiettivo distributivo, i cespiti decentrabili senza pregiudizio per tale vincolo e senza la creazione di danni di altro tipo (rilevante spostamento della base imponibile verso le zone con aliquote più basse in caso di applicazione di aliquote diverse da parte dei vari enti territoriali; effetti di traboccamento, ovvero smagliature tra chi paga e chi riceve benefici a livello locale). Data tale impostazione, l'analisi di efficienza tende a produrre paradossalmente un risultato centralistico per la collocazione delle funzioni. Infatti, se si espungono dalla gestione pubblica (collocandole in prevalenza nel privato) previdenza, sanità e scuola, ovvero si espungono i settori per i quali, ove affidati a modalità pubbliche, la scelta tra livello centrale e livello locale è più aperta, per il resto le decisioni sono quasi sempre scontate (con qualche incertezza solo per alcuni comparti della giustizia, della sicurezza pubblica e delle grandi opere), e tendono a privilegiare nettamente il livello centrale quanto ad effetto complessivo di immagine. E' altresì difficilmente contestabile che la gestione decentrata degli interventi riguardanti la redistribuzione e la stabilizzazione del reddito porti di regola a gravi inefficienze. Riguardo all'assegnazione del gettito, infine, vi sono numerose ragioni di carattere sia amministrativo che teorico a favore della gestione accentrata della componente quantitativamente dominante. Tra queste possiamo citare come le imposte sulle persone e sulle imprese debbano essere mirate alla giustizia distributiva, e la stessa conclusione vale per i prelievi sulla produzione. Anche le imposte indirette correlate ai consumi (che pure in teoria si presterebbero bene alla destinazione agli enti locali), portano ad una conclusione a favore della gestione accentrata, sia per insufficienza quantitativa, sia perché, tecnicamente, la configurazione da esse assunta negli Usa (imperiata sulla Retail Sales Tax) è messa in crisi dalla crescita del settore dei servizi e del commercio elettronico, mentre per la configurazione europea (imperiata sull'Iva) non è stata ancora trovata una modalità gestionale adatta al decentramento del gettito. Il risultato finale è che le entrate tendono a essere più centralizzate delle spese pubbliche, e la quota di queste effettuata a livello decentrato, pur non grande, viene finanziata in buona misura con trasferimenti dal centro.

di regolazione) vengono adottati altri termini, quali la coppia contrapposta centralismo e devoluzione.

In questo caso, l'accento si sposta sull'assegnazione delle imposte valutata più da un punto di vista politico-istituzionale che sul terreno tecnico, ritenendosi a priori praticabili accorgimenti atti a raggiungere l'obiettivo (assegnazione primaria del gettito dei vari tipi di prelievo ai territori di provenienza anche a costo di forzature amministrative o gestionali; decisioni sulle aliquote e sui trasferimenti prese attraverso accordi tra Regioni).

D'altro canto l'opzione a favore dell'assegnazione decentrata del prelievo viene di solito sostenuta, con effetto di rafforzamento, da chi ritiene migliore la devoluzione anziché il centralismo nella gestione dei comparti pubblici relativi a previdenza, sanità e scuola, molto importanti nel contesto territoriale (Europa, e specificamente Italia) in cui è emerso il federalismo fiscale nella seconda accezione.

L'accoppiata tra questo e la devoluzione realizzerebbe un aspetto assai importante della cosiddetta “*sussidiarietà*”, sulla quale si basa anche l'assegnazione delle funzioni pubbliche negli accordi dell'Unione Europea; in tali accordi, come parallelo al concetto di devoluzione, si stabilisce infatti il mantenimento di importanti funzioni pubbliche in capo agli Stati Nazionali.

Le gravi difficoltà che si stanno registrando nell'attuazione di questo disegno, soprattutto in campo tributario, potrebbero portare in futuro all'emergere di un terzo significato di federalismo fiscale<sup>49</sup>.

Questo terzo significato potrebbe infatti indicare la realizzazione del raggruppamento delle *funzioni pubbliche* in grandi comparti (per esempio, funzioni pubbliche in cui è appropriato il livello nazionale e/o federale; funzioni per cui è ottimale il livello regionale e/o comunale; funzioni di tipo previdenziale a geometria territoriale variabile), *ciascuna con tipologie di finanziamento fiscale appropriate e specifiche (o perlomeno prevalenti)*.

Si tratterebbe della realizzazione del modello di prelievo detto “*del beneficio*”, sostenuto con forza dai grandi studiosi italiani di Scienza delle finanze (de Viti de

---

<sup>49</sup> Così G. VITALETTI, in *Dossier sul federalismo fiscale*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Marco, Einaudi), al quale i processi di globalizzazione economica in corso sembrano aprire prospettive assai interessanti.

In questa nuova accezione l'espressione federalismo fiscale starebbe a indicare il raccordo tra i principali gruppi di funzioni pubbliche, all'interno dei quali esisterebbero già nessi di base tra momento della spesa e momento dell'entrata.

Entrambi i termini che compongono la nuova accezione verrebbero dunque usati nel loro significato appropriato.

### ***1.5 Federalismo fiscale o autonomia finanziaria?***

Indipendentemente da quale dei tanti possibili modelli di federalismo si voglia adottare, l'elemento dal quale non è dato di prescindere pare essere quello dell'autonomia finanziaria, che fa dunque parte del concetto più ampio di autonomia complessiva degli enti locali<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Tralasciando per il momento quanto contenuto all'interno del Titolo V della Costituzione, va sottolineato come l'articolo 5 della Carta fondamentale ("La Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"), costituiva in origine l'apertura dello stesso Titolo V Parte II della Costituzione e venne poi, in sede di coordinamento finale, trasferito tra i "principi fondamentali" poiché esso, in quanto logica prosecuzione dell'articolo 1, comma 1, "completava la caratterizzazione costituzionale della Repubblica" (così V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976, p. 35). Esso ha un duplice significato: il primo di questi può essere ravvisato, secondo autorevole dottrina (Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, Palermo, 1954, F. BASSANINI, *L'attuazione delle riforme fra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970) nell'essere tale articolo canone di interpretazione di tutta la normativa costituzionale riguardante l'autonomia locale. In esso, infatti, è rintracciabile un principio positivo costituito dal "promovimento" delle autonomie locali e un limite a tale principio di ravvisarsi nell'unità e indivisibilità della Repubblica: da ciò consegue che, quando si debba interpretare una disposizione costituzionale, nonché quando si debbano emanare disposizioni di legge per una sua attuazione, si deve scegliere l'opzione più favorevole all'autonomia locale col solo limite, politico e non giuridico, di unità e indivisibilità della Repubblica. Nell'articolo 5 della Costituzione è il principio delle autonomie locali in genere che viene quindi elevato al rango di elemento fondamentale dell'ordinamento. Perciò si può senz'altro dire che tra le forme di autonomia, non ve ne è alcuna che differisca quantitativamente dalle altre. Il tratto tipico delle autonomie è da individuare poi nel fatto che elemento fondamentale di essi è il popolo (inteso come comunità locale): da esso e non dallo Stato essi traggono il loro indirizzo politico (cfr. sul punto P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978. e T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956). Si parla quindi degli enti locali come

Se, quindi, di esperienze effettivamente federalistiche può parlarsi qualora i poteri siano suddivisi tra stato centrale ed enti substatali in modo tale che ciascuno di essi goda, in determinati ambiti di competenza, di una certa indipendenza, e se il federalismo è oggetto di studio del diritto tributario per tutto quanto attiene alle problematiche giuridiche connesse alla ripartizione tra Stato centrale ed enti territoriali della potestà di istituire, disciplinare ed applicare tributi, se ne deve necessariamente desumere che il sistema tributario complessivamente inteso può ritenersi ispirato, in misura più o meno accentuata, da logiche federalistiche solo se agli enti territoriali risulti garantita, nella spartizione del potere tributario, quella “limitata indipendenza” di cui si è detto in precedenza.

Se invece l’ordinamento permette allo Stato di sopprimere (o di ridurre al minimo) gli spazi autonomia finanziaria, in modo tale che i meccanismi di finanziamento siano garantiti pressoché esclusivamente dai finanziamenti dal centro, si dovrà prendere atto che le logiche su cui si fonda l’ordinamento sono quelle tipiche di uno Stato unitario fortemente accentrato. In quest’ultimo caso, il tutto avrebbe conseguenze che vanno al di là dell’ambito prettamente finanziario, considerato che sorgerebbe più di un dubbio sull’ispirazione federalistica di tutto l’ordinamento, e ciò perché non può ipotizzarsi un sistema che sia, allo stesso tempo, federalista nella distribuzione delle risorse e fortemente accentrato nella progettazione delle modalità di reperimento delle risorse necessarie all’espletamento di quelle funzioni che pure sono state attribuite agli enti territoriali diversi dallo Stato<sup>51</sup>.

---

enti “esponenziali”, portatori degli interessi e dei bisogni della comunità sottostante, e, pertanto dotati di autonomia politica, ossia della potestà di fissare i propri fini e le proprie priorità (all’interno s’intende delle proprie competenze), e di predisporre, sulla base di valutazioni autonome, in vista di tali fini i mezzi per il loro raggiungimento. Sulla base di ciò, risulta chiaro che il fenomeno delle autonomie locali non può essere ridotto alla sola autonomia normativa, ma debba per esso parlarsi di una tipica e speciale combinazione fra autonomia normativa e organizzativa, nonché dell’esistenza di sistemi finanziari distinti, e quindi, di autonomia finanziaria.

<sup>51</sup> Sembra sia lecito oramai affermare con sicurezza che il testo costituzionale vigente risulti ispirato da logiche e tendenze federalistiche; a supporto di ciò sta, innanzitutto, l’articolo 114 Cost., primo comma (“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”), il quale sancisce *expressis verbis* la pariordinazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali, che, quindi, si differenziano tra loro non sotto il profilo gerarchico ma dal punto di vista funzionale. Tutto ciò con rilevantissime conseguenze per quanto riguarda l’autonomia finanziaria degli enti, considerato che, in un ordinamento che si fonda sull’equiordinazione degli stessi, ivi compreso lo Stato, che costituiscono la Repubblica, non può ammettersi l’adozione di moduli organizzativi di

S'intende quindi che, se una serie di competenze e funzioni fanno capo ad un determinato ente, debbano esistere ed essere sufficienti i mezzi pecuniari al loro esercizio. Se poi l'ente ricevesse una parte di questi mezzi, o la totalità di essi, dall'esterno, sarebbe anche necessario, affinché si possa solo parlare anche di autonomia finanziaria, che tali mezzi siano ad esso attribuiti in via stabile e funzionale, in modo da permettere all'ente una programmazione nei suoi interventi e soprattutto, in modo da sottrarlo alle altrui ingerenze<sup>52</sup>.

Il federalismo fiscale non può quindi fondarsi sulla sola attribuzione alle Regioni e agli enti locali di quote di tributi erariali. Se così fosse, esso non esprimerebbe né i valori dell'autonomia, né quelli della trasparenza e della responsabilità, ma la sola libertà di bilancio<sup>53</sup>.

Esistenza e sufficienza dei mezzi finanziari, e la loro predeterminazione normativa, sono elementi essenziali e irrinunciabili dell'autonomia finanziaria; è certo quindi che un ente fornito di autonomia politica<sup>54</sup>, deve avere libertà nella spesa di (almeno) una parte dei mezzi finanziari a sua disposizione; la sua autonomia finanziaria consta quindi innanzitutto dell'autonomia di spesa. Il concetto di autonomia finanziaria non può però ridursi ad autonomia di spesa, ma occorre aggiungere almeno un altro elemento: la libertà di determinazione delle entrate. Tale libertà deve intendersi sia come libertà almeno parziale di scelta fra i vari strumenti di

---

ripartizione delle risorse che si caratterizzino per l'immedesimazione dei sistemi finanziari e tributari regionale e locale in quello statale. La matrice federalistica traspare con ancora maggiore evidenza dall'articolo 117 Cost., laddove, a seguito della riforma del 2001, da una parte si assiste alla parificazione del legislatore statale e di quello regionale, allorché, al comma 1, si stabilisce che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", e, dall'altra, rovesciando il precedente criterio di ripartizione si individuano (e si tratta di uno schema di divisione dei poteri comune a tutti gli Stati federali), prima le materie in cui lo Stato ha potestà esclusiva (al comma 2), successivamente quelle a legislazione concorrente, quelle cioè in cui la potestà legislativa spetta alle Regioni "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (comma 3), per stabilire, infine, con clausola residuale e preferenziale, che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (comma 4).

<sup>52</sup> V. in tal senso, U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE E R. ZACCARIA, *Note in tema di finanza regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 715 e ss., A. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Riv. dir. fin. Sc. fin.*, 1949, pp. 252 e ss. e E. GIZZI, *La legge sulla finanza regionale*, in *Nuova Rass.*, 1969, p. 387.

<sup>53</sup> Così F. GALLO, *Federalismo fiscale (voce)*, in *Enciclopedia Treccani*, 1996.



procacciamento dei mezzi pecuniari necessari alla vita e all'attività dell'ente, sia come libertà di determinare, anche qui almeno in parte, il *quantum* delle entrate.

Se si escludesse tale autonoma determinazione delle entrate, non si potrebbe infatti parlare di autonomia finanziaria; tale affermazione è rafforzata da un ulteriore e decisivo rilievo: se l'ente non avesse alcun potere di incidere sulle entrate, altri per lui deciderebbero se e quanto i mezzi assegnati allo stesso debbono ritenersi "sufficienti"<sup>55</sup>. In questo modo l'ente territoriale verrebbe privato della titolarità delle proprie competenze poiché queste, in concreto, sarebbero determinate dall'esterno, nel momento stesso in cui venisse valutata la "sufficienza" dei mezzi trasferiti. È da sottolineare con forza che tale sufficienza non può essere individuata solo sulla base di considerazioni tecnico-finanziarie<sup>56</sup>: sono infatti necessarie anche valutazioni di carattere squisitamente politico che, e non può essere altrimenti, spettano almeno in parte all'ente territoriale minore<sup>57</sup>.

L'autonomia tributaria<sup>58</sup> si presenta dunque come componente essenziale

---

<sup>54</sup> Si veda nota n. 50.

<sup>55</sup> F. PUTZOLU, *L'Autonomia tributaria degli enti territoriali. Profili giuridici del federalismo fiscale*, Cedam, 1996, p. 18.

<sup>56</sup> Così come si era preteso di fare con la legge 281/1970, commisurando i trasferimenti statali alle spese che lo Stato effettuava nelle materie trasferite alle Regioni: che questa non fosse anche da un punto di vista meramente tecnico una soluzione accettabile, è stato a posteriori riconosciuto anche all'interno della relazione della Commissione ministeriale per la modifica della legge 281/1970.

<sup>57</sup> Si potrebbe obiettare che è possibile ipotizzare una libertà di determinazione delle entrate senza che l'ente debba necessariamente far uso dell'imposizione tributaria: per esempio, l'ente potrebbe far ricorso all'indebitamento o rendere flessibili, qualora lo fossero, le entrate relativi ai beni del suo patrimonio. Collocandosi in questo angolo visuale, si dovrebbe ritenere l'autonomia tributaria non parte dell'autonomia finanziaria, ma parte meramente eventuale. Tale obiezione può comunque ritenersi "formalistica" (così F. PUTZOLU, *op. cit.*, p. 19) perché non tiene conto della realtà dei fatti: gli enti pubblici recepiscono la maggior parte delle loro entrate attraverso l'uso dello strumento tributario, ed è virtualmente impossibile che, senza l'uso di questo, si consegua un' almeno minimale elasticità nelle entrate. L'unico strumento che, da un punto di vista quantitativo, può prendere il posto dello strumento tributario è il ricorso all'indebitamento: questo da un punto di vista meramente astratto, perché nella pratica esso si configura come assai più limitativo della libertà dell'ente, o della sua autonomia politica, imponendo vincoli anche agli esercizi finanziari futuri.

<sup>58</sup> È principio ormai indiscusso in dottrina che l'attività tributaria di un ente possa scomporsi da un punto di vista giuridico in due momenti distinti: il primo momento si concreta nella produzione di norme che pongono in essere fattispecie impositive, e, quindi, nella potestà normativa di imposizione, mentre il secondo consiste in un'attività amministrativa di applicazione, accertamento ed esazione del tributo che va sotto il nome di potere di imposizione. La "potestà normativa di imposizione" si "esprime con la posizione di norme che hanno come contenuto tipico la definizione e l'individuazione di astratte fattispecie di situazioni e fatti concreti, rivestiti di adeguato significato ai fini del prelievo

dell'autonomia finanziaria dell'ente minore territoriale: quest'ultima, a sua volta, va considerata come indispensabile condizione della sua autonomia politica. Si instaura quindi tra autonomia politica e autonomia finanziaria un rapporto circolare: se si ritiene che l'ente abbia autonomia politica, non si possono poi negare le condizioni per una sua piena e completa realizzazione; allo stesso tempo queste condizioni partecipano alla "politicalità" dell'autonomia, richiedendo anch'esse spazi di manovra non eterodeterminati.

Le autonomie sono state pensate e volute non come un diverso modo di amministrare interessi statali, ma come modo *nuovo* di governare, una nuova forma di democrazia e partecipazione dal basso<sup>59</sup>. Questo è dunque il quadro in cui si colloca l'autonomia finanziaria, "fattore importante per l'educazione democratica di un popolo"<sup>60</sup>; essa porta sia gli amministratori, sia i cittadini, a diretto contatto con gli interessi e i bisogni della comunità locale. Nel nostro sistema delle autonomie, il cittadino non solo è chiamato ad eleggere i propri rappresentanti (i quali agiscono in nome e nel suo interesse), ma anche a contribuire con prestazioni patrimoniali al raggiungimento dei fini pubblici sia nell'ambito della collettività nazionale, sia nell'ambito di quella locale cui necessariamente deve appartenere.

L'autonomia finanziaria, nel suo complesso e nei singoli elementi di cui si compone, non è un mero accessorio, un elemento eventuale dell'autonomia locale, bensì ne è componente essenziale, insieme alle norme che ne regolano la struttura e l'organizzazione, nonché la sfera di competenze.

---

tributario" (così G. C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1972); considerando che l'articolo 23 della Costituzione pone una riserva, sia pure relativa, di legge, e considerato che comuni e province sono sprovvisti di potere legislativo, da tale definizione sembra a prima vista restar fuori per lo meno la produzione normativa in materia tributaria di comuni e province; per cui si potrebbe dire che essi non possiedono una potestà normativa di imposizione. Una tale affermazione, almeno così perentoriamente formulata, si presta a fraintendimenti e incomprensioni, riguardo al decisivo punto inerente all'esistenza di un'autonomia tributaria di comuni e province: sembra più opportuno, infatti, ricorrere all'uso di una più specifica terminologia, in base alla quale si possa parlare di *potestà normativa di imposizione in senso stretto* riferendosi alla definizione data in precedenza; e di *potestà normativa di imposizione in senso lato*, in riferimento al potere di comuni e province di produrre norme in ambito tributario non per via di mera delega da parte dello Stato, ma nell'esplicazione della loro autonomia.

<sup>59</sup> In tal senso v. per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Palermo, 1975, pp. 148 ss., P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, pp. 9 e ss.

<sup>60</sup> Così S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1959, p. 419.

Si può quindi affermare che, da un lato, “solo l’autonoma gestione di entrate proprie e la necessità di provvedere da sé ai propri bisogni, curando la corrispondenza fra le entrate e le spese e facendo ricadere sugli amministrati le conseguenze buone o cattive della gestione stessa, può far raggiungere alla riforma i fini di educazione politica dei cittadini che essa si propone (...)”<sup>61</sup>; dall’altro, si può dire che solo l’autonomia finanziaria, così come sopra intesa, permette un’adeguata responsabilizzazione degli amministratori degli enti locali<sup>62</sup>: essi spendono denaro che, almeno in parte, gli è stato affidato in via diretta dagli amministrati e a questi ultimi rispondono in caso di cattiva gestione, con un’immediatezza di controllo che non trova riscontro nelle altre modalità di procacciamento di mezzi finanziari<sup>63</sup>. In sostanza, il problema è quello del “tributo come consapevole partecipazione del singolo alla vita della Comunità. L’autonomia finanziaria è cioè ancora, un problema di democrazia.”<sup>64</sup>

In Italia, alla luce di quanto detto e, soprattutto, alla luce di quanto disposto dal nuovo articolo 119 della Costituzione così come modificato dalla l. cost. 3/2001, nel contesto di una programmazione delle risorse, intesa a dare razionalità economica ai processi decisionali, in tema di autonomia di entrata non pare dunque in alcun modo contestabile la necessità di rovesciare la logica della riforma tributaria degli anni 1971-73, al fine di dare significato concreto alla scelta di valorizzazione delle autonomie. L’obiettivo imprescindibile è infatti quello di ristabilire in sede locale, il legame più stretto ed efficiente tra politica e finanza. Legame spezzato proprio dalla riforma tributaria degli anni Settanta che, in reazione al troppo spesso “disinvolto”

---

<sup>61</sup> Così C. MORTATI, *op. cit.*, p. 862.

<sup>62</sup> La “responsabilizzazione” è un fattore considerato fondamentale in quanto una delle cause che vengono comunemente individuate riguardo al dissesto della finanza locale è proprio la “deresponsabilizzazioni” degli amministratori indotta dalla compressione dell’autonomia tributaria locale.

<sup>63</sup> Nel caso di ricorso all’indebitamento, ad esempio, si ha una sottrazione di ricchezza per il futuro mentre essa aumenta nel presente: il controllo di una gestione finanziaria basata sull’indebitamento, quindi, è sempre spostata nel tempo in un momento in cui gli amministratori responsabili di tale gestione hanno portato a termine il loro mandato (così F. PICA, *Le autonomie tributarie locali*, in *La finanza delle Regioni e degli enti locali. Quaderni Formez*, Napoli, 1975, pp. 62 e ss.).

<sup>64</sup> Così F. BENVENUTI, *Risultati e prospettive dell’attività regionale*, in *Atti del I Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Padova, 1955, p. 481.

comportamento di Regioni ed enti locali, restrinse, fin quasi ad annullare, la loro capacità impositiva, attribuendo allo Stato ogni funzione in campo tributario, dalla definizione dei tributi, all'accertamento ed alla riscossione, salva la previsione di una successiva, farraginoso fase di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Riconoscere e valorizzare il ruolo delle autonomie significa invece che la finanza locale, intesa nel senso più ampio, non deve più vivere di soli trasferimenti, e che, quindi, non basta neppure aggiungere alla finanza nazionale una parvenza di finanza locale. La soluzione, semmai, deve essere quella di smontare una parte della finanza nazionale, per ricostruirla a livello locale, in modo che sia garantito l'esercizio delle funzioni, la cui effettiva titolarità ha immediati riflessi sul piano finanziario.

In sostanza, non sembra affatto opportuno, alla luce dell'affermata equiordinazione istituzionale tra gli enti che "costituiscono" la Repubblica, e in considerazione della ricordata suddivisione delle competenze a livello legislativo (a sua volta frutto dell'equiparazione tra legislatore statale e legislatore regionale), condividere una lettura "svalutativa" della portata autonomistica del vigente articolo 119 Cost., così come modificato dalla l. cost. 3/2001, il quale stabilisce, al comma 1, che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa", e, al comma 2, che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

È pur vero, in effetti, che la norma non contiene alcuna indicazione in merito ai rapporti quali-quantitativi tra le varie tipologie di entrata, con la conseguenza che potrebbe continuare a sostenersi, se ci si concentra esclusivamente sull'articolo 119, che esso in null'altro consista se non in un mero quadro di riferimento, "che potrà essere riempito dalla legislazione ordinaria in prospettiva più o meno federalista, a seconda delle opzioni di fondo esercitate dallo Stato e dalle Regioni nell'ambito delle

loro rispettive potestà legislative, esclusive e concorrenti che siano”<sup>65</sup>.

Si può capire la preoccupazione che con l’attribuzione di tributi propri gli amministratori regionali e locali, in un contesto di scarsa organizzazione ed efficienza dei loro apparati amministrativi, finiscano per essere (troppo) responsabilizzati nella istituzione e nella gestione dei tributi stessi. Ma questa preoccupazione non deve portare a negare l’autonomia tributaria e cioè la possibilità dell’ente di utilizzare la leva fiscale ai fini dello svolgimento di politiche locali autonome. Deve solo allertare il legislatore nella scelta del miglior tipo di tributo regionale e locale da applicare, il quale deve essere semplice, gestibile, e fornire un gettito sufficiente a finanziare le spese, ma deve essere uno strumento credibile dell’autonomia tributaria dell’ente sottordinato.

Il mero decentramento finanziario e amministrativo potrà avere l’effetto di migliorare il governo, di semplificare la vita finanziaria e amministrativa, di sburocratizzare gli apparati pubblici, ma senza autonomia tributaria, e cioè senza l’istituzione di tributi propri regionali, comunali e provinciali da aggiungere alle compartecipazioni ai tributi erariali, non sarà mai vero federalismo fiscale con responsabilità.

Il federalismo fiscale deve dunque presupporre la conquista di valori autonomistici pieni, di valori cioè che, pur non coincidendo con l’assoluta libertà di istituire tributi con presupposti propri e diversi per ogni regione e ogni ente locale, interpretino tuttavia i principi della riserva di legge e dell’autonomia finanziaria regionale e locale (sanciti, rispettivamente, dagli articoli 23 e 119 della Costituzione), alla luce dei principi costituzionali di sussidiarietà (art. 118) e di autonomia politica (art. 5) e nel senso della massima espansione del potere di autoregolamentazione.

---

<sup>65</sup> Così L. DEL FEDERICO, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Finanza locale*, 2003, p. 511 e p. 518; nello stesso senso, M. BERTOLISSI, *Intervento*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 117, G. D’AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, col 220.

## 2. Teorie economiche del decentramento

### 2.1 Introduzione. La finanza a più livelli di governo

Il processo politico legislativo che sta portando il nostro Paese verso un più marcato decentramento dei poteri di governo può essere esaminato da diversi punti di vista. Come evidenziato nel precedente capitolo, l'ottica del presente lavoro è quella del "federalismo fiscale"; in questo secondo capitolo, l'interesse è principalmente rivolto ai problemi del decentramento dei poteri tributari e alle connesse implicazioni per il finanziamento dei diversi livelli di governo.

La riflessione sui possibili esiti dello spostamento dei poteri tributari verso i governi locali non può che muovere da una rivisitazione delle teorie economiche della finanza degli stessi governi decentralizzati. La teoria tradizionale del federalismo fiscale è caratterizzata da forti limiti, riconducibili alle principali ipotesi adottate in quello schema analitico e al ruolo che si attribuisce agli enti decentrati nella ripartizione delle funzioni (allocativa, redistributiva e di stabilizzazione) introdotta da Musgrave<sup>66</sup> alcuni decenni addietro.

In alternativa, i teorici della scuola di *public choice* giustificano l'articolazione della finanza pubblica su più livelli di governo sulla base di modelli che ipotizzano funzioni di utilità proprie dei politici, dei burocrati, oltre alla rilevanza degli interessi dei gruppi di pressione sulle scelte collettive. Inoltre, in queste scelte,

---

<sup>66</sup> MUSGRAVE R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

un ruolo importante svolgono le asimmetrie informative, oltre che tra eletti ed elettori, anche tra gli eletti dei diversi livelli di governo. Secondo questo approccio, a differenza di quello tradizionale, le preferenze individuali localmente rilevanti si estendono alla redistribuzione del reddito e ai meccanismi istituzionali che regolano la gestione della finanza pubblica.

Prima però di affrontare più nello specifico il tema della teoria dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, è utile sottolineare il nodo problematico fondamentale che sottende ogni discussione sul federalismo. I fautori del decentramento danno un forte peso a due fattori: la responsabilizzazione delle amministrazioni locali e il rispetto delle diversità delle differenze dei cittadini dei governi locali<sup>67</sup>. D'altro canto, i sostenitori di soluzioni accentrate sono preoccupati di mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta e dei servizi pubblici e quindi

---

<sup>67</sup> “Il principio di diversità” riguarda quindi innanzitutto le preferenze dei cittadini. Se la popolazione nazionale ha preferenze non omogenee, il bisogno di decentramento sarà tanto maggiore quanto più eterogenee saranno le preferenze. Tanto più spinto sarà il grado di decentramento tanto maggiori saranno le probabilità di rispettare le diversità nelle preferenze dei cittadini e di avvicinarsi alla logica dei club, a cui aderiscono tutti quelli che ne condividono gli scopi principali. Inoltre, tanto più omogenee saranno le preferenze all'interno delle singole giurisdizioni e tanto minore sarà il grado di coercizione nell'attuazione delle scelte a livello locale. È funzione tipica degli assetti federali quella di bilanciare criteri di uniformità e generalità con quelli di diversità o differenziazione senza mettere in discussione il principio di unitarietà dell'assetto complessivo, ma, anzi, consentendo ad esso di perseguire meglio i suoi molteplici fini grazie alla più articolata organizzazione dei livelli di governo. “In contrasto con la standardizzazione implicita della centralizzazione, il decentramento accresce la diversità nel risultato di decisione e si risolve di conseguenza in un'offerta di servizi che meglio risponde alle varie preferenze di gruppi differenti nell'ambito della popolazione nazionale” (B. DAFFLON, *The Assignment of Functions to decentralized Government: from theory to Practice*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. 10, tradotto in *Problemi di Amministrazione Pubblica*, n. 1, 1994, Bologna, Il Mulino). Passando dalla teoria alla pratica, nella determinazione dell'ottima dimensione della giurisdizione, nasce un *trade off* tra i maggiori risparmi di costo di produzione del servizio realizzabili all'interno di una dimensione più allargata e il maggior benessere derivante dai beni pubblici più rispondenti alle preferenze dei cittadini all'interno di aggregazioni più omogenee. Un sistema di governo ispirato a sani principi di federalismo fiscale non dovrebbe promuovere l'uniformità degli assetti di finanza pubblica ai diversi livelli di governo. Non è necessaria la stessa composizione del prelievo tra il livello centrale e quello intermedi-inferiori; al contrario, essa dovrebbe tenere conto della diversa attribuzione di risorse. Una uniformità di composizione non sempre appare giustificabile neanche dal lato della spesa pubblica. Un sistema ispirato a criteri di uniformità potrebbe giustificarsi solo nel caso che le preferenze, i gusti e i valori dei cittadini delle varie Regioni, province e comuni fossero assolutamente uniformi. Ad ogni modo, il principio di diversità non significa accettare ogni disparità esistente bensì assicurare standard di servizi pubblici ragionevolmente comparabili. Tuttavia, deve essere chiaro che più forte è la concentrazione delle attività produttive, del reddito e del benessere e più difficile diventa assicurare standard di servizi pubblici ragionevolmente comparabili (J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal equity*, AER, vol. XL, n. 4, 1950).

hanno più a cuore la realizzazione di obiettivi di equità (politiche distributive) e di stabilizzazione (politiche monetarie e fiscali), e ritengono che, soprattutto per le entrate, la gestione accentrata possa essere più efficiente.

Gli orientamenti per l'accentramento o il decentramento sembrano essere soggetti poi a cicli di favore politico. Vi è stata una forte attenzione al problema del decentramento negli Stati Uniti negli anni '70, a cui ha fatto seguito un rallentamento negli anni '80; ora si assiste ad una nuova ripresa. In Italia, in occasione della riforma fiscale del '74, prevalevano idee favorevoli all'accentramento, mentre ora assistiamo a forti spinte al decentramento.

Nella spiegazione di questi cicli hanno un ruolo importante fattori extraeconomici. La tendenza odierna sembra fondarsi, oltre che sulle argomentazioni suesposte, sul fatto che la responsabilizzazione locale può stimolare l'efficienza nella gestione, con vantaggi superiori a quelli che una gestione accentrata può realizzare; sul fatto che oggi si ha poca fiducia nel ruolo delle politiche di stabilizzazione condotte a livello nazionale; sul minore peso attribuito all'obiettivo dell'uguaglianza (assistenza, povertà, tutela degli emarginati). Non deve quindi stupire che le esperienze storiche di diversi paesi siano molto differenziate e che vi siano mutamenti significativi nell'arco della storia di uno stesso paese.

La teoria economica, pur in grado di fornire utili spunti interpretativi dei rapporti tra i diversi livelli di governo, non è però la disciplina sovrana in un terreno in cui hanno un ruolo non trascurabile opzioni politiche di fondo, che hanno sempre un riferimento forte nella Costituzione di un paese<sup>68</sup>.

Gli stessi primi studi sul federalismo fiscale, quale problema di finanza pubblica, furono di carattere istituzionale e rivolti a fornire taluni elementi per consentire un corretto funzionamento dei sistemi federali<sup>69</sup>; solo successivamente gli studi si sono concentrati sugli aspetti di natura economica e la realizzazione degli obiettivi di equità ed efficienza.

---

<sup>68</sup> Così P. BOSI, in *Corso di Scienza delle finanze*, Il Mulino, 2006.

<sup>69</sup> ADARKAR B.P., *The Principles and Problems of Federal Finance*, P.S. King and Sons, London, 1933; MAXWELL J.A., *The Fiscal Impact of Federalism in the U.S.*, Harvard University Press, 1946; BIRCH A.H., *Federalism and Finance*, Manchester School of Economics and Social Studies, 1949.



Difatti, è da rilevare che, mentre è evidente che i criteri economici siano suscettibili di applicazione per designare una struttura fiscale efficiente, le istituzioni reali sono invece il risultato di eventi complessi, e, riflettendo modelli storicamente determinatisi nei diversi paesi, di rado derivano quindi da cause unicamente economiche: la struttura fiscale di uno Stato si rivela centralizzata, o decentrata, a seconda che la costituzione politica sia unitaria o federale, e non viceversa.

Una questione di fondo, pertanto, concerne il modo in cui il grado di centralizzazione vada correttamente misurato, riferendolo al lato delle entrate o a quello delle spese. Per queste ultime, c'è da considerare attentamente il grado d'indirizzo fornito dal governo nazionale, che può consistere nel mero finanziamento, ma sovente in una vera e propria indicazione delle spese da effettuare; in tale ipotesi, gli enti di livello inferiore agiscono quali semplici "agenzie" del governo centrale, non configurando effettivo decentramento. Analogamente, le imposte raccolte a livello centrale e poi redistribuite alle giurisdizioni inferiori non implicano un'autentica centralizzazione. Ciò comporta di optare, tra i vari tipi di trasferimento circa le spese, in ragione dell'estensione del controllo dell'autorità centrale; lo stesso vale per le entrate. Circa il modo in cui si attuano le scelte, gli indicatori vanno esaminati per tutti i livelli di governo: un paese può presentarsi decentrato tra l'ente centrale e quelli intermedi e nondimeno relativamente centralizzato sul piano locale, ovvero potrebbe valere l'opposto.

Nella quasi totalità dei sistemi economici, poi, il peso di alcune funzioni, come la difesa nazionale, appare preponderante rispetto alle altre, e di conseguenza l'organizzazione dell'offerta ai diversi ordini di autorità differisce in linea di massima per le diverse categorie di funzioni. Volgendosi al lato delle entrate, è stata spesso avanzata l'ipotesi che la struttura fiscale esplica importanti effetti e alcune imposte sono applicate più adeguatamente a livello centrale (o locale), originando una struttura tributaria più progressiva negli Stati unitari, rispetto agli Stati federali.

L'utilità di determinare in qualche modo il grado complessivo di centralizzazione di un dato paese, tuttavia, appare evidente qualora si cerchi di fornire una risposta a problemi di rilievo, come il valutare se esso influenza l'estensione del

settore pubblico, o stabilire se comporta un ammontare più elevato di servizi i cui benefici si estendono all'intero territorio nazionale.

Se ci si limita agli aspetti che hanno costituito oggetto di dibattito in un contesto di economia del benessere, una sommaria conclusione è che, delle tre branche in cui possono ripartirsi gli obiettivi dell'intervento pubblico<sup>70</sup>, per almeno due, la stabilizzazione del reddito e i programmi perequativi, è opportuno l'affidamento all'ente centrale, riservando quindi agli enti di livello inferiore unicamente le azioni nel campo dell'allocazione delle risorse.

In un certo senso, quindi, com'è stato sostenuto<sup>71</sup>, il federalismo rappresenta un "compromesso" tra i due estremi dello stato unitario e dello stato totalmente decentrato, per la coesistenza delle decisioni tanto del governo nazionale che di quelli inferiori nell'offerta dei beni pubblici; qualora l'impostazione sia ritenuta accettabile, una struttura federale accoppia il grado d'efficienza relativo ad ognuno, assumendo di poterne isolare il campo di responsabilità. Ove ciò avvenisse, il federalismo sarebbe "la" forma di governo del settore pubblico: in altri termini, "ottimale". Sebbene un'opportunità di verifica esista, la conclusione trova agevole smentita nella realtà: i temi della finanza a più livelli di governo vanno quindi analizzati "in teoria", ma anche "in pratica".

Teoricamente, la scelta tra le diverse possibili forme di finanziamento dipende dall'entità di decentrare e dalla volontà o meno di riservare ai governi periferici imposte con un imponibile distribuito in maniera uniforme sul territorio, con gettito non difformemente (ad esempio, nelle varie Regioni) elastico alle variazioni di reddito (pro-capite) e/o dei prezzi. Si può inoltre osservare, sempre a livello teorico, come le modalità tecniche del finanziamento tributario (sovrimposte, addizionali, compartecipazioni, tributi propri) dipendano dalla combinazione degli obiettivi del governo centrale e di quelli dei governi locali. In pratica, però, si può facilmente constatare che le concrete configurazioni di distribuzione dei poteri e dei gettiti tributari tra i diversi livelli di governo dipendano più dalle diverse esperienze

---

<sup>70</sup> R.A MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

<sup>71</sup> W.E. OATES, *The Theory of Public Finance in a Federal System*, in *Canadian Journal of*

storiche, che dalla mera applicazione della teoria economica.

L'esperienza di alcuni paesi europei che recentemente hanno tentato di sperimentare un processo di decentramento fiscale, attraverso il potenziamento del ruolo dei tributi di competenza dei livelli intermedi e locali di governo, consente di rilevare tre *trade-off* di difficile soluzione.

Il primo è derivante dal fatto che se l'attività decentrata assume una dimensione limitata, è possibile finanziarla con tributi propri rafforzando i meccanismi di responsabilizzazione di politici, amministratori ed elettori, attraverso la corrispondenza tra il territorio delle decisioni di spesa e quello delle decisioni di entrata. Quando, invece, essa assume proporzioni più rilevanti sembra inevitabile una minore autonomia nel finanziamento e il ricorso a compartecipazioni e trasferimenti.

Il secondo è quello che contrappone l'esigenza di trasparenza della perequazione e le difficoltà politiche di gestione di un meccanismo "troppo trasparente".

Il terzo deriva dai vincoli sui bilanci pubblici assunti dai governi dei Paesi membri dell'Unione europea e la difficoltà di rispettarli in contesti di vasta responsabilità decentrata in materia di scelte di finanza pubblica.

## ***2.2 Le ragioni ideologiche, politiche e organizzative del decentramento***

In premessa si è cercato dunque di sottolineare l'importanza di ragioni diverse da quelle economiche per la spiegazione del decentramento amministrativo e finanziario. Può essere quindi utile ricordare in questa sede brevemente le principali ragioni ideologiche, politiche ed organizzative proposte dalla letteratura sul federalismo.

Il punto di riferimento ideologico più rilevante per l'interpretazione dei fenomeni del decentramento è il principio di sussidiarietà, che afferma, in sostanza, la priorità del ruolo delle comunità fondamentali che formano una società rispetto alle

---

*Economics*, 1, Feb, 1968, pp. 37-54.

autorità centrali<sup>72</sup>. In realtà, si tratta di un principio molto antico profondamente radicato nella tradizione culturale cattolica, che ha sempre valorizzato il ruolo delle comunità intermedie. Esso è chiaramente affermato dalla c.d. dottrina sociale della Chiesa cattolica, ad esempio all'interno di una importante enciclica papale, la *Quadragesimo anno* del 1931, ed è stato ripreso successivamente dall'enciclica *Mater et Magistra* del 1961. Esso richiama l'idea che la libertà e il senso di responsabilità sono valori che traggono origine dall'individuo, considerato nella sua naturale propensione ad una vita associata, e che sono da guardare sempre con cautela le modalità di organizzazione della vita sociale in cui entità politiche "superiori" tendano a sovrapporre i propri fini e a quelli degli individui e delle comunità intermedie<sup>73</sup>.

L'accezione del principio di sussidiarietà descritta è spesso indicata come principio di sussidiarietà verticale, in quanto fa riferimento ad un ordinamento gerarchico delle comunità e dei livelli di governo. Accanto a questa nozione è stata però sviluppata anche quella di sussidiarietà orizzontale. Con quest'ultima espressione si intende valorizzare invece il contributo che alla vita comunitaria

---

<sup>72</sup> La prima formulazione del principio di sussidiarietà può essere rintracciata nell'articolo 3B del Trattato dell'Unione europea, che recita: "La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati nel presente Trattato, Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per la realizzazione degli obiettivi enunciati dal presente Trattato". In questo caso, il riferimento è al rapporto tra nazioni e autorità sovranazionale, ma il ragionamento si applica naturalmente anche all'interno di una nazione nei rapporti tra diversi livelli di governo. Nella legislazione italiana, il principio di sussidiarietà è stato dapprima recepito dalla legge 59/1997 c.d. Bassanini 1, all'articolo 4 comma 3, lettera a), che ha previsto "l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati." Tale principio, che è stato alla base della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, ha trovato collocazione proprio all'interno del nuovo articolo 118, comma 1, della stessa Costituzione, che recita: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

<sup>73</sup> Tra l'altro, l'anno in cui è stata promulgata la *Quadragesimo anno* è abbastanza evocativo del clima storico che può avere sollecitato queste proposizioni.

possono dare una pluralità di istituzioni e che operano tuttavia allo stesso livello gerarchico. I bisogni e i valori che possono essere coltivati e perseguiti a livello di comunità locale, possono essere infatti realizzati da una pluralità di istituzioni: il comune, in primis, ma anche, generalmente con riferimento a specifici settori di attività, organizzazioni senza finalità di lucro.

Passando invece ad analizzare le ragioni “politiche” del decentramento, bisogna innanzitutto rilevare che la teoria politica ha da tempo messo in luce che l’impostazione centralistica dell’organizzazione dello Stato e della rappresentanza politica presenta molti potenziali “pericoli”. I meccanismi di decisione politica non sono perfetti e, quindi, necessitano la previsione di meccanismi “compensativi”. La fondamentale tripartizione tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario rappresenta già un elemento fondamentale a livello dell’organizzazione dello Stato, ma anche altri strumenti sono indispensabili. In quest’ottica vanno considerate la presenza di Autorità indipendenti volte a sorvegliare particolari aspetti della vita pubblica, ed anche la presenza di una pluralità di classi di governo a livello centrale e locale.

Questa prospettiva, infatti, il decentramento accentuerebbe la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche, e, quindi, rafforzerebbe la democrazia; educerebbe all’amministrazione, nel duplice senso che il cittadino sarebbe più facilmente indotto a prendere parte al governo locale e gli amministratori locali sarebbero più controllati dai cittadini; il decentramento, inoltre, consentirebbe di tenere conto delle differenze nella composizione sociale delle comunità.

D’altro canto però, le piccole dimensioni si associano alla presenza di una ristretta articolazione degli interessi che potrebbero favorire fazioni ristrette e, quindi, prevaricazioni.

Lo stesso “vantaggio” che una struttura decentrata apporterebbe in termini di *accountability* e di maggiore responsabilizzazione degli amministratori potrebbe essere messo in discussione. È stato sostenuto che il vero punto di debolezza del governo centrale sarebbe proprio l’*accountability*, la responsabilità nella gestione. E questo perché, se partiamo dall’analisi dei “vantaggi” della decentralizzazione, ossia la migliore informazione a livello locale dei bisogni dei cittadini, la migliore

conoscenza da parte dei politici locali delle preferenze locali, la soluzione dell'incertezza o scarsa conoscenza da parte del governo centrale degli effetti che certe scelte comportano a livello locale, e la maggiore flessibilità che può essere assicurata alle politiche che tengono conto delle migliori informazioni, è facile osservare che il governo centrale potrebbe, in teoria, superare tali "vantaggi". Difatti, verrebbe spontaneo chiedersi perché il governo centrale non riesce a collocare i suoi agenti sul territorio per assumere le informazioni più accurate, oppure perché non può organizzare referendum o sondaggi di opinione a livello locale, rimodulando la propria organizzazione e le proprie procedure, ottenendo così gli stessi vantaggi dei governi locali. La risposta potrebbe essere molto semplice, ed è "un misto" di considerazioni di *public choice*. Il governo centrale potrebbe ottenere ed utilizzare le migliori informazioni, ma non lo fa per due ordini di ragioni: in primo luogo, perché è meno sensibile ai problemi del benessere dei cittadini, e, in secondo luogo, perché sarebbe meno responsabile del governo locali. Il governo centrale teme meno le reazioni dell'elettorato locale. Avrebbe meno remore ad utilizzare le più analitiche informazioni anche a svantaggio di quelli che le hanno fornite. L'argomentazione si muove quindi lungo una linea parallela a quella che lega cooperazione e centralizzazione. In altri termini, come in teoria un assetto centralizzato può costituire una premessa necessaria, ma non sufficiente, per conseguire il massimo grado di coordinamento, anche se di rado ciò si verifica nei fatti, così la decentralizzazione costituisce una premessa (una condizione) necessaria per la migliore articolazione e differenziazione delle politiche, ma di nuovo non è detto che ciò accada. In sostanza quindi, il vero "tallone d'Achille" del governo centrale sarebbe la perdita di *accountability*: i contratti con il governo centrale sarebbero ancora più imperfetti di quelli che gli elettori possono stipulare con i politici locali.

La realtà però, dimostra spesso il contrario: indagini giudiziarie hanno svelato che tangenti e corruzione fioriscono anche (e, spesso, soprattutto) attorno ai governi locali. Il vero problema è quindi quello della migliore redistribuzione (di una nuova imputazione) dei poteri, delle competenze e delle risorse ai vari livelli di governo secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, secondo criteri di

ottimizzazione economica della dimensione della giurisdizione, quindi, della possibilità di internalizzare le esternalità in relazione alle caratteristiche delle funzioni autonome e/o condivise, che i diversi livelli di governo devono svolgere, in relazione alle concrete esperienze gestionali e ai relativi costi e benefici.

Infine, passando alle ragioni “organizzative” del decentramento, va evidenziato innanzitutto che nelle strutture troppo accentrate è facile che si manifestino elementi di disordine organizzativo; valgono però anche ragioni opposte: enti troppo piccoli comportano infatti costi organizzativi elevati. In teoria, l’accentuarsi della divisione del lavoro e i progressi tecnici nelle comunicazioni e nell’informatica dovrebbero come tendenza favorire le organizzazioni ampie.

In secondo luogo, va però sottolineato che il decentramento consente maggiore sperimentazione ed innovazione nelle modalità di offerta dei servizi collettivi e ciò può indurre, per imitazione, miglioramenti di produttività per tutti.

### ***2.3 Perché decentrare: la teoria economica tradizionale***

L’esistenza di diversi livelli di governo, in un unico Stato, trova una giustificazione nella teoria economica. La domanda che in questo caso ci si pone è “perché decentrare?”, “perché è più conveniente affidare alcune funzioni agli enti sub-centrali, piuttosto che accentrare tutti i poteri?”.

E’ proprio a queste domande che gli economisti hanno tentato di dare una risposta.

La teoria economica tradizionale del federalismo fiscale fornisce un quadro abbastanza coerente, che dipende fortemente dalle assunzioni iniziali, che costituiscono allo stesso tempo la base e il tallone d’Achille di tutta l’architettura teorica.

Ciò si vuole fare è, allora, ripercorrere i contributi fondamentali della teoria tradizionale, proponendo anche i diversi elementi di critica, per poi dare spazio agli interventi alternativi più moderni.

### ***2.3.1 Quando le preferenze sono tendenzialmente omogenee: il Teorema di Oates***

L'idea alla base della teoria economica tradizionale, tra l'altro non nuova nella letteratura economica, è che il potere debba essere delegato dove esista una migliore informazione su ciò che succede a livello politico, economico e sociale.

Hayek, scriveva che “se il problema economico di una società è quello di adattarsi velocemente ai mutamenti di date circostanze nel tempo e nello spazio, ne dovrebbe conseguire che le decisioni finali siano lasciate alle persone che hanno più familiarità con queste circostanze, che conoscano direttamente i cambiamenti e le risorse per risolverli immediatamente”(Hayek, 1945).

L'intervento di Hayek, trasposto nella problematica del decentramento dei poteri è decisivo, se è vero che “non ci si può aspettare che questo problema sia risolto comunicando tutta l'informazione a un organo centrale il quale, dopo averla elaborata, impartisca gli ordini” (Hayek, 1945).

L'insegnamento in questo caso è abbastanza chiaro e semplice: decide chi può farlo nella maniera migliore, chi ha a disposizione le informazioni necessarie per risolvere il problema.

L'elemento informativo, a cui Hayek si riferisce quale possibile giustificazione del decentramento, è di diretta rilevanza per la teoria economica tradizionale del federalismo fiscale, la quale si fonda su due ipotesi.

La prima è l'eterogeneità delle preferenze dei cittadini. Ciò che interessa i cittadini, e che poi giustifica i diversi livelli di governo, è proprio il livello di offerta dei diversi beni e servizi pubblici. I cittadini hanno preferenze diverse (la sanità o l'istruzione, le strade, i parchi ecc.) e di questo gli enti locali possono tenerne conto in misura più soddisfacente di quanto possa fare il governo centrale, tanto è vero che se le preferenze fossero omogenee a livello nazionale, non ci sarebbe ragione per l'esistenza di diversi livelli di governo.

La seconda ipotesi è che gli enti sub-centrali abbiano un vantaggio



informativo: conoscono meglio, cioè, la struttura delle preferenze dei cittadini all'interno del proprio territorio. Il governo centrale è limitato, nella sua azione, dall'assenza di perfetta informazione; se il governo centrale volesse davvero stabilire il bene o il servizio pubblico, potrebbe soltanto agire sulla base della "preferenza media" di un cittadino rappresentativo, offrendo una quantità uniforme di bene sull'intero territorio nazionale, non tenendo conto della diversità di preferenze.

Perciò, anche la limitata informazione del governo centrale, è un'ipotesi fondamentale alla base della teoria tradizionale, accanto a quella della eterogeneità delle preferenze dei cittadini.

E' da queste assunzioni che parte William Oates (1972) per l'elaborazione del suo teorema, alla base della teoria del federalismo fiscale. Per comprendere il suo modello è necessario premettere che: la popolazione complessiva di uno stato è divisa tra due enti locali; uno stesso bene pubblico deve essere offerto in entrambi gli enti; l'offerta del bene non provoca esternalità (i benefici, cioè, rimangono all'interno dell'ente); le preferenze all'interno dell'ente sono omogenee, si può fare quindi ricorso al concetto di individuo rappresentativo, ma le preferenze tra enti sono eterogenee; in ultimo il governo, se dovesse decidere di offrire il bene pubblico in questione, potrebbe produrne una quantità uniforme a causa della limitata informazione.

Il grafico riporta i risultati del teorema: tutto nasce dal confronto tra le curve di domanda  $DA$  e  $DB$ , rappresentative della domanda di bene pubblico nell'ente  $A$  e nell'ente  $B$ , da cui scaturiscono le quantità prodotte all'interno di ciascun ente ( $QA$  e  $QB$ ), e la quantità uniforme  $QC$ , risultato dell'offerta centralizzata.

Se i due enti avessero potuto scegliere autonomamente il livello di offerta del bene pubblico, avremmo avuto  $QA$  per l'ente  $A$  e  $QB$  per l'ente  $B$ , i punti in cui il prezzo (la curva di domanda) incontra il costo marginale (costante perché si è supposto che i costi di produzione fossero costanti).

È semplice verificare, dunque, che per entrambi gli enti locali c'è una perdita di benessere.

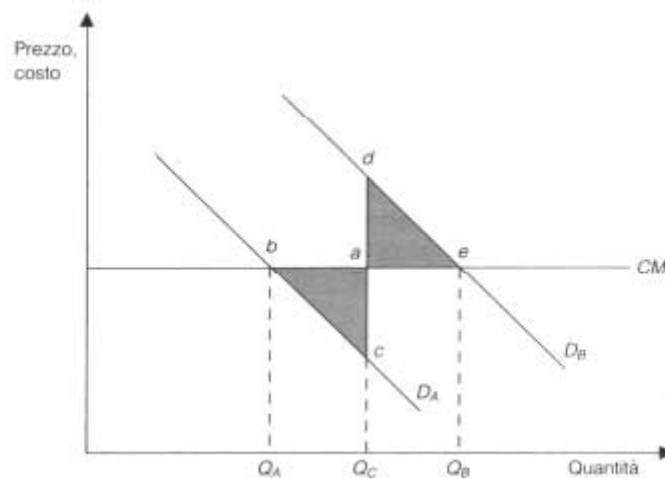


Figura 1.1 Il teorema di Oates.

Nell'ente *A*, infatti, i cittadini saranno costretti a consumare una quantità addizionale pari alla differenza  $QC-QA$ , quantità per la quale sono disposti a pagare un prezzo sicuramente inferiore al costo marginale: il triangolo *abc* rappresenta la differenza (negativa) tra i benefici totali (area  $bcQAQC$ ) e i costi totali (area  $abQAQC$ ) derivanti dal consumo del bene pubblico. In questo caso infatti la perdita di benessere ha natura di mancata copertura dei costi inerenti al bene pubblico.

Nell'ente *B*, invece, i cittadini saranno costretti a consumare una quantità inferiore di bene pubblico rispetto alle loro preferenze, quantità per la quale sono disposti a pagare sicuramente in più rispetto a quanto pagheranno il bene pubblico prodotto nella quantità  $QC$ : il triangolo *ade*, in questo caso, rappresenta la differenza (positiva) tra i benefici

totali (area  $deQBQC$ ) e i costi totali (area  $aeQBQC$ ). La perdita di benessere, ha natura di beneficio mancato.

Una prima conclusione è possibile: in presenza di omogeneità delle preferenze all'interno degli enti locali considerati, ma di eterogeneità delle preferenze tra gli stessi enti locali, l'offerta centralizzata del bene pubblico provoca una perdita di benessere, somma delle perdite di benessere registrate nei singoli enti sub-centrali.

Il risultato non cambierebbe nel caso in cui si consideri la presenza di più di due enti locali, o almeno non dovrebbe cambiare: basterebbe aggiungere alle due

iniziali, le altre curve di domanda dei consumatori rappresentativi. La perdita totale di benessere sarebbe la somma di tutte le perdite di benessere registrate in presenza di offerta centralizzata. Ovviamente, se le curve di domanda fossero tra loro molto distanti (indicatrici di una maggiore eterogeneità di preferenze tra i consumatori rappresentativi), la perdita totale di benessere sarebbe sicuramente più alta. Così come, invece, se le diverse curve fossero sostanzialmente vicine (e le preferenze tendenzialmente omogenee), si avrebbe una buona approssimazione proprio nel livello di offerta a livello centrale.

Questo ci permette di arrivare a una seconda conclusione: maggiore è l'eterogeneità delle preferenze tra enti locali, maggiore la perdita di benessere derivante da un'offerta centralizzata uniforme.

Nell'ipotesi in cui si considerino, all'interno di uno stesso ente, preferenze eterogenee, nella figura prima considerata, dovrebbero essere aggiunte altre curve di domanda che tengano conto delle diverse preferenze dei cittadini rappresentativi. A questo proposito, si veda il secondo grafico (fig. 1.2), in cui compaiono le domande del bene pubblico relative a 3 residenti ( $DiA$ ,  $DiB$ ,  $DiC$  con  $i=1,2,3$ ) per ciascuno dei 3 enti considerati ( $A,B,C$ ): la collettività nazionale sarà così formata da 9 individui equiripartiti in tre enti locali.

In questo caso, però, di preferenze eterogenee anche all'interno degli enti, si introduce un'altra dimensione di analisi. Dobbiamo cioè, prima di tutto, verificare se ci sono perdite di benessere all'interno dell'ente, e poi in secondo luogo, se la soluzione decentralizzata, anche in presenza di perdite di benessere interne, sia preferibile a una soluzione centralizzata. Ciò dipenderà dal grado di eterogeneità delle preferenze locali.

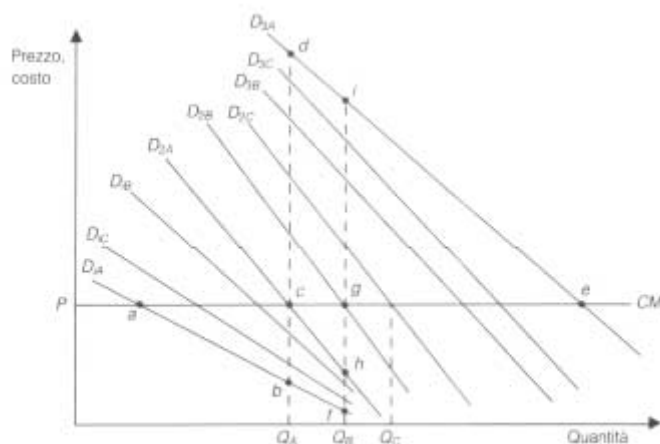


Figura 1.2 L'estensione del teorema di Oates al caso di preferenze eterogenee.

Supponiamo che le quantità prodotte nelle tre giurisdizioni siano pari a  $QA$ ,  $QB$ ,  $QC$ . Nella località A, l'individuo 1 soffre di una perdita di benessere dovuta a un consumo maggiore non desiderato (area  $abc$ ), l'individuo due soddisfa completamente le proprie preferenze e l'individuo 3 avrà anch'egli una perdita di benessere, causato, questa volta, da un consumo inferiore a quello da lui preferito (area  $dce$ ). Lo stesso ragionamento si potrà fare per gli altri due enti. E si potrà facilmente constatare che proprie a causa dell'eterogeneità delle preferenze all'interno degli enti locali, si registreranno perdite di benessere.

Il punto fondamentale rimane stabilire se la scelta centralizzata provoca o meno una perdita di benessere maggiore rispetto a quella provocata da una soluzione decentralizzata. Per fare questo, diviene necessario misurare le perdite di benessere, nell'ipotesi che ci sia una quantità uniforme di bene pubblico stabilita a livello centrale (fino ad ora abbiamo ragionato prendendo in considerazione le quantità di bene offerte a livello locale), individuata in base all'equilibrio dell'elettore mediano.

Ipotizziamo, allora, che a livello centrale si decida di offrire la quantità  $QB$ . Quali cambiamenti si verificano per le diverse perdite di benessere prima registrate?

Accade che, per esempio, l'individuo 1 dell'ente A veda aumentare la sua perdita di benessere (dell'area  $cgfb$ ), l'individuo 2 solo adesso soffrirà per il consumo maggiore che dovrà operare (area  $chg$ ), mentre soltanto l'individuo 3 godrà (la perdita si riduce di  $dcki$ ) per questa maggiore quantità di bene offerta dal centro, maggiore

rispetto a quella offerta precedentemente a livello locale. Ma allora quale soluzione sarà preferita? Quella decentrata o quella accentrata?

Tutto dipenderà dalla variazione delle perdite di benessere degli individui considerati.

In particolare, se risulterà che  $cgfb + chg > dcgi$ , allora sarà la soluzione decentralizzata a essere scelta, perché comporta una perdita di benessere inferiore.

Possiamo, però, nella nostra analisi, scendere ancora di più nel dettaglio. Se infatti la curva del terzo individuo fosse stata più lontana da quella dell'elettore mediano (individuo 2), allora ci sarebbe stata una riduzione della sua perdita di benessere sicuramente maggiore. In questo caso, a parità di preferenze degli individui 1 e 2, la soluzione da preferire probabilmente sarebbe stata quella centralizzata perché avrebbe comportato una riduzione della perdita totale (degli individui 1, 2 e 3) di benessere.

Questo ci porta a un'ulteriore conclusione: maggiore è l'eterogeneità delle preferenze all'interno di un ente locale, rispetto all'eterogeneità nazionale, maggiore è la probabilità che, in quell'ente locale, una soluzione centralizzata produca una minore perdita di benessere.

Questo risultato, come si può notare, contraddice fortemente la conclusione del teorema di Oates: maggiore l'eterogeneità delle preferenze, maggiore la perdita di benessere derivante da un'offerta centralizzata uniforme. La validità delle conclusioni a livello nazionale (tra enti locali), trova un limite molto forte proprio nell'eccessiva eterogeneità delle preferenze all'interno degli enti locali.

In verità, Oates giunge a risultati "non ambigui" proprio perché ha assunto che le preferenze all'interno degli enti sub-centrali siano omogenee e rappresentate da una sola curva di domanda. Se introduciamo la eterogeneità, diventa necessario misurare e confrontare le diverse perdite di benessere; il che, è operazione estremamente difficile.

Dopo questa analisi teorica, è facile concludere che in un mondo di individui con differenti preferenze, i governi decentrati hanno la capacità di migliorare l'allocazione efficiente delle risorse nel settore pubblico attraverso la diversificazione

dei beni e dei servizi prodotti a seconda delle preferenze locali.

E che la soluzione decentralizzata diventa tanto più preferibile quanto maggiore è l'omogeneità all'interno delle singole giurisdizioni, e maggiore è la disomogeneità tra le diverse giurisdizioni.

Oltre che sull'ipotesi di preferenze differenziate, il teorema è costruito anche su altre ipotesi che, se venissero rimosse, potrebbero dare luogo a risultati meno chiari.

Si fa infatti l'ipotesi che nella soluzione centralizzata il bene venga fornito in misura uguale alle tre comunità. Ma tale comportamento è improbabile per ragioni di carattere organizzativo (difficoltà dell'amministrazione centrale a raccogliere le informazioni rilevanti e organizzare in modo differenziato la produzione), per la difficoltà di giustificare in modo trasparente la diversa misura di partecipazione al costo del servizio (sia esso un prezzo, una tassa, un'imposta) nelle tre comunità o, per converso, la diversità di offerta a parità di prezzo. È quindi probabile per realizzare un'offerta centrale differenziata lo Stato centrale incontri problemi informativi e quindi costi maggiori delle comunità locali. Se si accettano queste considerazioni, la soluzione decentrata rimane superiore, non tanto per la differenziazione delle preferenze, quanto per i costi informativi del governo centrale.

Il teorema presuppone poi che il costo marginale di offerta del bene locale sia costante. È però possibile che nella produzione di molti servizi pubblici locali siano presenti economie di scala. In tal caso, e in presenza di più livelli di governo intermedi, la soluzione decentrata del livello inferiore potrebbe non essere necessariamente quella ottimale.

Inoltre, il teorema assume implicitamente che trovi applicazione il c.d. *principio di corrispondenza*, vale a dire un rapporto biunivoco tra offerta di un dato servizio pubblico e livello amministrativo. Se però si ammette, realisticamente, che un dato livello di governo svolga una pluralità di funzioni, possono sorgere due tipi di problemi: l'area entro cui si estendono i benefici del bene pubblico locale può non coincidere con l'area amministrativa e si possono quindi formare effetti di traboccamento (*spillover effects*) dei benefici che sono causa di inefficienze, a cui si

deve porre rimedio con appropriate regolamentazioni o con trasferimenti amministrati dal centro; inoltre, bisogna considerare il fatto che la dimensione ottimale del livello di governo dipende anche dalla presenza di costi di congestione e non risulta facilmente determinabile.

Infine, si pone l'ipotesi che le preferenze degli individui di una stessa comunità siano distribuite in modo identico. Senza questa ipotesi, la conclusione del teorema sarebbe indeterminata, in quanto si tratta di tenere conto di svantaggi e vantaggi all'interno di ciascuna comunità. Il risultato del teorema potrebbe, ad esempio, essere rovesciato se la differenziazione delle preferenze all'interno di una singola comunità fosse superiore a quella media dell'intera collettività.

### ***2.3.2 Quando le preferenze sono molto eterogenee: Tiebout e il “voting with the feet”***

L'ultima osservazione fatta al teorema del decentramento fornisce l'occasione per passare all'illustrazione di un altro risultato, molto importante per la teoria del federalismo fiscale, proposto da Tiebout. Come precisato, alla base della teoria del decentramento appena analizzata, condizione necessaria per la sua validità generale, è proprio l'esistenza (o l'ipotesi della esistenza) di un'omogeneizzazione delle preferenze a livello locale.

In verità, nella realtà è estremamente difficile immaginare che ci sia una seppur relativa omogeneizzazione. Tiebout, infatti, supponendo una diffusa eterogeneità delle preferenze a livello locale, ha elaborato un modello che rientra in quelli della teoria tradizionale, grazie al quale si giunge verosimilmente a una riduzione di quella eterogeneità: il “voting with the feet”, ovvero il “voto con i piedi”.

Nel 1956 Tiebout elabora uno schema teorico in base al quale i cittadini possono spostarsi da un ente all'altro, in accordo alle loro preferenze sulla combinazione di imposte e beni pubblici, proprio come accade quando si spostano da un negozio all'altro per l'acquisto di un bene. Il modello prodotto, è la risposta alle

diffidenze di Musgrave del 1939 e Samuelson nel 1954 sulla possibilità di rilevare correttamente le preferenze dei cittadini in merito ai beni pubblici nazionali e costruire così le curve di domanda: per essi tutto lasciava il posto alla determinazione di un processo decisionale (votazione a maggioranza).

In special modo, la conclusione di Samuelson si basava essenzialmente sulla convinzione che all'interno di gruppi numerosi la mancata rivelazione delle preferenze ha un impatto quasi nullo sulla offerta complessiva del bene pubblico considerato; in poche parole, i cittadini sono spinti a comportarsi come dei “*free rider*”, perché, anche nascondendo le proprie preferenze rispetto ai beni pubblici, sanno che non possono mai esserne esclusi dal consumo, proprio per la caratteristica della non escludibilità del bene pubblico<sup>74</sup>.

Tiebout, riconoscendo la validità della conclusione di Samuelson, aggiunge che proprio quella rivelazione delle preferenze che gli individui non fanno spontaneamente, si può ottenere in modo indiretto attraverso il “voto con i piedi”, ovvero attraverso la scelta, da parte dei cittadini, dell'ente locale ritenuto il migliore per quanto riguarda la combinazione preferita di imposte/beni pubblici. In questo modo, si introduce il concetto fondamentale di mobilità spaziale degli individui, che riescono a selezionare le comunità territoriali che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Un modello rivoluzionario, dunque, che apre la strada al teorema di Oates: infatti, all'interno di un ente considerato, grazie alla perfetta mobilità della popolazione, le preferenze tenderanno ad omogeneizzarsi ricostituendo le premesse iniziali per il già citato teorema; altresì, come seconda conseguenza, poiché gli individui si spostano e scelgono senza vincoli, spontaneamente si raggiungerà l'unanimità in merito alle scelte future, senza la necessità di un meccanismo decisionale collettivo.

Se per un momento, ci rifacciamo alla figura 1.2, e applichiamo le conclusioni a cui siamo appena giunti, tutto ciò significa consentire al terzo individuo di *B* e *C* di spostarsi in *A*, al secondo individuo di *A* e *C* di spostarsi in *B*, e al primo individuo di

---

<sup>74</sup> Cfr. P. LIBERATI, *Il federalismo fiscale. Aspetti teorici e pratici*. Hoepli, Milano, 1999.



*A* e *B* di spostarsi in *C*. Così, avendo solo tre curve di domanda, ognuna rappresentativa delle preferenze all'interno di ciascun ente, aumenterebbero le possibilità che una soluzione decentralizzata sia superiore a una centralizzata, secondo quanto stabilito da Oates.

È importante però conoscere le premesse al modello di Tiebout: la mobilità è perfetta e i costi per lo spostamento sono assenti; le preferenze sulla combinazione imposte/beni pubblici, è l'unico determinante che spinge i cittadini a muoversi; esiste un numero elevato di comunità territoriali tra le quali scegliere, ma finito per l'esistenza di fattori fissi di produzione (per esempio, la terra); gli individui percepiscono redditi in somma fissa (questo per evitare che il motivo della migrazione sia il lavoro); c'è perfetta informazione sulla diverse combinazioni imposte/beni pubblici esistenti; lo spostamento da un ente all'altro non produce esternalità né nell'ente di partenza, né in quello di destinazione; se così non fosse, si creerebbe una soluzione instabile e si renderebbe necessario il ritorno agli enti di partenza; non ci sono effetti di traboccamento dei benefici prodotti dal bene pubblico, né economia di scala nella produzione degli stessi e le imposte vengono applicate sulla base del principio del beneficio.

Appare evidente che in questo modello, maggiore è il numero degli enti esistenti, maggiori sono le probabilità di riuscire a trovare l'ente con la combinazione preferita, e che ogni individuo possa allocarsi ottimamente, ricostituendo così l'omogeneità delle preferenze.

Le condizioni su cui si basa questo modello sono piuttosto "eroiche". Tiebout stesso, lo definisce "estremo", anche se l'idea sottostante del "voto con i piedi" contiene degli elementi interessanti.

Una prima linea di critica è quella che sostiene la possibilità di equilibri instabili. Se, per esempio, la domanda di bene pubblico ha una elasticità positiva rispetto al reddito, la mobilità supposta da Tiebout potrebbe avere come effetto la costituzione di enti locali stratificati per classi di reddito (Mc Guire, 1974). Nell'ipotesi in cui il finanziamento del bene pubblico avvenga attraverso un'imposta progressiva, pagata sia dai cittadini dell'ente *A* che hanno elevato reddito e,

naturalmente, preferenze omogenee, e dai cittadini dell'ente *B* che hanno un reddito più basso, riscuotendo il gettito (alto) derivante dall'imposta progressiva, l'ente *A* riuscirà ad offrire una maggiore quantità di bene pubblico; nell'ente *B* le quantità saranno, invece, inferiori: per questo i suoi cittadini saranno spinti a spostarsi per avere a disposizione una quantità maggiore di bene pubblico, pagando proporzionalmente meno in termini di imposte rispetto alla loro situazione precedente. E' anche ovvio, però, che i ricchi rifiuterebbero i più poveri che pagano meno. Una soluzione definitiva e stabile si avrebbe solo con la predisposizione di regole che impediscano l'accesso ai poveri (prescrivendo, per esempio, che le case debbano avere determinate dimensioni), attuando vere e proprie politiche di *zoning*. In pratica, impedendo una delle premesse fondamentali, ovvero, la perfetta mobilità delle persone.

Da tutto ciò si può allora desumere che la mobilità dipende anche da un incentivo pecuniario (i poveri si spostano perché pagano proporzionalmente meno) e che all'interno degli enti, così costituiti, non saranno possibili politiche redistributive.

Come seconda linea di critica, si evidenzia il caso in cui se l'ente è troppo piccolo potrebbe non riuscire a produrre la quantità di bene pubblico al minimo costo, dato l'andamento ad "U" della curva dei costi medi. Potrebbe cioè fermarsi in un punto in cui la curva è ancora decrescente, violando i principi dell'efficienza produttiva.

Inoltre, si è fino ad ora supposto e portato avanti l'idea che ci fosse una mobilità perfetta, soprattutto in senso statico; in altre parole, si è supposto che gli individui si spostano, e riescano a spostarsi senza costi relativi al trasporto, in base alle loro preferenze; ma sappiamo che queste preferenze possono cambiare, evolvere nel corso della vita. E' più che plausibile pensare che le esigenze, e dunque le preferenze, di un giovane di 20 anni siano diverse da un uomo di 60 anni. In base a questo gli enti costituiti non rimarranno mai uguali per sempre, cambieranno nel tempo in dimensione e composizione, in base alle mutate esigenze della popolazione.

Così come la mobilità da un ente all'altro può essere facilmente frenata, come

l'osservazione empirica suggerisce<sup>75</sup>, se la principale fonte di reddito deriva dal lavoro, se questo è localizzato territorialmente, se esistono costi di trasporto elevati, se risulta difficile trovare nell'ente di destinazione una nuova abitazione; anche gli stessi legami affettivi e culturali, che definiscono il “surplus del cittadino” in termini di attaccamento al territorio di appartenenza, possono rappresentare un serio ostacolo allo spostamento, tant'è che in genere la migrazione avviene solo quando la condizione nell'ente di partenza è particolarmente deteriorata<sup>76</sup>.

Anche se con molti limiti, l'idea di Tiebout conserva un fascino, prevalentemente teorico, in quanto mette in luce la possibile rilevanza di meccanismi allocativi diversi da quelli sinora proposti dalla teoria economica per i beni privati e per i beni pubblici puri, applicando il meccanismo della concorrenza ai processi di determinazione politica della rappresentanza degli interessi.

#### ***2.4 Come decentrare: funzioni da attribuire agli enti sub-centrali***

L'impianto della teoria tradizionale appena esaminato è rivolto a ricercare le

---

<sup>75</sup> Cfr. P. LIBERATI, *Il federalismo fiscale*, op. cit..

<sup>76</sup> Il teorema del decentramento di Oates e il Modello del voto con i piedi di Tiebout consentono di mettere quindi a fuoco due diversi modi con cui può manifestarsi la rappresentanza politica in una società decentrata. Per questa ragione può essere illuminante inquadrarli all'interno della griglia concettuale elaborata da A. O. HIRSCHMAN, nell'opera *Exit, Voice and Royalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970). In una comunità, dalla più piccola alla più complessa quale è lo Stato, gli atteggiamenti dei partecipanti possono essere classificati in tre categorie. *Loyalty* è l'atteggiamento cooperativo di chi condivide i fini della comunità e collabora alla sua realizzazione o di chi, pur non condividendo la conduzione corrente pensa vi siano valori di lungo periodo che devono essere salvaguardati e che meritino la conservazione di un atteggiamento di fedeltà. *Voice* è la protesta di chi dissente sulla conduzione della vita comunitaria, ma resta sul campo a manifestare le proprie idee. *Exit* è il dissenso profondo che si manifesta con l'abbandono della comunità. I tre momenti possono alternarsi in modi complessi e non è possibile, nell'esame di casi storici concreti, individuare leggi di evoluzione, né è possibile definire una gerarchia tra di loro in termini normativi. I tre concetti sono tuttavia utili per interpretare taluni aspetti della vita comune. In una democrazia è bene che tutte e tre le forme di rappresentanza degli interessi siano presenti. Il modello di Oates, nel mettere alla luce la presenza di diverse preferenze all'interno di una comunità e nel motivare l'articolazione territoriale dell'offerta di beni pubblici, può, seppure in modo non perfetto, essere collocato nell'ambito di schemi di tipo *Voice*, nella misura in cui sottolinea la manifestazione della diversità, e quindi l'esigenza di una composizione degli interessi. Il modello di Tiebout, nella tradizione tipica del paradigma dominante dell'economia politica, che vuole

ragioni e le motivazioni per le quali alcune funzioni debbano essere esercitate su base decentralizzata piuttosto che centralizzata (maggiore o minore perdita di benessere per i cittadini degli enti sub-centrali, maggiore benessere derivante da una migliore combinazione di imposte e beni pubblici). Una volta che si è stabilita la eventuale o potenziale superiorità degli enti sub-centrali nell'offerta dei beni e servizi pubblici, si pone il problema di quali funzioni essi debbano effettivamente esercitare.

Infatti il "principio di sussidiarietà", là dove afferma che le funzioni collettive debbano essere svolte ai livelli superiori di governo solo quando quelli inferiori non appaiono nelle condizioni di operare in modo efficiente, deve essere qualificato proprio verificando quali cose gli enti territoriali possono fare meglio.

#### ***2.4.1 Musgrave e gli obiettivi di politica fiscale: allocare, redistribuire e stabilizzare***

La teoria del federalismo fiscale ha tratto spunto dal contributo di Musgrave (1959) per la definizione del ruolo del settore pubblico nell'ambito dell'attività economica. In verità il dibattito sul federalismo ha riguardato anche aspetti al confine tra scienza della politica e teoria delle scelte pubbliche, come la capacità di perseguire obiettivi di libertà, democrazia e partecipazione individuale alla vita collettiva.

Ciò che qui, invece, preme sottolineare è la divisione degli obiettivi di politica fiscale e di bilancio, per il raggiungimento dei quali, l'uso di strumenti fiscali deve essere rivolto a : concorrere all'aggiustamento dell'allocazione delle risorse; assicurare aggiustamenti nella distribuzione del reddito e della ricchezza; assicurare un certo grado di stabilizzazione economica.

Originariamente, questa tripartizione è stata rivolta a delimitare i suddetti obiettivi in un sistema in cui esiste un settore privato e un unico livello di governo. Successivamente questa teoria è stata estesa al caso della presenza di più livelli di governo.

---

valorizzare l'idea di concorrenza, si pone invece nell'ottica dell'*Exit*.

Il risultato principale di questa estensione è che i livelli inferiori di governo debbano concorrere soltanto alla realizzazione del primo obiettivo, mentre il perseguimento degli altri due (redistribuzione e stabilizzazione) dovrebbe essere riservato al governo centrale. La ragione fondamentale di questa scelta è che, poiché l'obiettivo del governo centrale nell'esercizio della funzione allocativa è quello di utilizzare le risorse nella maniera più efficiente possibile, il teorema di Oates consiglia di lasciare il compito di questa allocazione "a chi può fare meglio"; quindi, anche al governo sub-centrale. Nel caso della funzione redistributiva e di stabilizzazione, invece, gli obiettivi del governo centrale sono sicuramente diversi; nel primo caso, si vorrebbe garantire il rispetto di una equità di trattamento complessivo; nel secondo, si potrebbe voler assicurare la stabilità dei prezzi, la riduzione delle fluttuazioni economiche o il mantenimento di un basso livello di disoccupazione. In tutti questi casi, il pericolo (per il sistema nazionale) in agguato è una certa conflittualità tra governo centrale e governo locale, le cui scelte potrebbero non essere in accordo, impedendo il raggiungimento degli obiettivi previsti<sup>77</sup>.

Sotto il profilo dell'efficienza allocativa la qualificazione più importante non è infatti quella di bene pubblico puro (la cui area è assai modesta, dato che i casi più frequenti sono beni in cui una o entrambe le caratteristiche bene pubblico, la rivalità e la non escludibilità, sono assenti o presenti in misura attenuata), bensì quella di *bene*

---

<sup>77</sup> La funzione di *stabilizzazione* è da considerarsi fondamentalmente una funzione centrale. Il problema che affronta, ossia il mantenimento del pieno impiego, è nazionale. Inoltre la sua realizzazione è certamente perseguita in modo più efficiente a livello centrale: i livelli inferiori di governo, per la loro limitata estensione territoriale, si configurano, rispetto all'economia nazionale, come economie piccole, caratterizzate da un elevato grado di apertura verso l'esterno. Una politica di sostegno dell'attività economica messa in atto da una comunità locale corre il rischio di produrre i propri effetti non all'interno della propria giurisdizione, ma su altre aree dell'economia. Ad una conclusione piuttosto analoga è pervenuta la riflessione della dottrina riguardo alle politiche di *redistribuzione*. La redistribuzione intesa come assistenza, previdenza e sanità è da considerarsi principalmente oggetto dei governi centrali. Se fosse lasciata ai livelli inferiori, si avrebbero incentivi a spostamenti verso le comunità ove l'assistenza è migliore creando inefficienze e fallimenti del progetto redistributivo della comunità generosa. Politiche redistributive a livello locale sono concepibili, ma solo in via sussidiaria rispetto alla politica centrale. La funzione di *allocazione* presenta invece aspetti che sono di grande interesse per i livelli inferiori di governo. Se si escludono i pochi esempi di beni pubblici puri (difesa e sicurezza pubblica, giustizia, grandi progetti di ricerca, il sistema delle comunicazioni) quasi sempre i servizi pubblici hanno connotazioni locali molto spiccate. È pertanto negli aspetti allocativi che la teoria del federalismo fiscale ha più opportunità di offrire indicazioni di politica economica.

*pubblico locale*, ossia di un bene pubblico le cui caratteristiche di non rivalità e non escludibilità sono limitate territorialmente. Ne sono esempi i benefici di una diga o di un trasmettitore di programmi televisivi, il servizio di illuminazione pubblica. È di questo tipo la maggior parte dei beni pubblici, per i quali la soluzione del problema dell'offerta si potrebbe realizzare a livello decentrato.

### ***2.5 La funzione di allocazione delle risorse nell'approccio normativo***

Sembra ora opportuno procedere all'analisi dei principali fattori del sistema di decentramento finanziario alla luce della ripartizione dell'intervento pubblico nelle tre fondamentali branche dell'allocazione delle risorse, le politiche distributive e quelle di stabilizzazione. A tal fine, l'"approccio normativo" e l'"approccio positivo" sono utili entrambi.

Lo *studio normativo* seleziona gli strumenti della finanza pubblica in vista del perseguimento degli obiettivi giudicati preferibili e indica quali entrate e spese pubbliche sono idonee a ottimizzare questi obiettivi; lo *studio positivo*, invece, respinge i criteri di natura globale, cercando di prevedere gli effetti del comportamento degli individui nell'ambito dei limiti istituzionali; esso ricerca le caratteristiche degli strumenti, analizza i loro effetti e indica quelli che sono più idonei a perseguire il fine che il governo si propone. Si tratta di una teoria logica di scelta tra istituzioni alternative, onde valutare empiricamente le strutture dei sistemi reali<sup>78</sup>.

Partendo dalla funzione di allocazione delle risorse e seguendo i criteri utilizzati nell'approccio normativo<sup>79</sup>, è lecito affermare che i governi sono spinti ad

---

<sup>78</sup> Per questa distinzione, che non è l'unica possibile (si pensi alla letteratura degli ultimi decenni in materia di teoria delle scelte pubbliche), cfr. BUCHANAN J.M., *L'economia pubblica. Domanda ed offerta di beni pubblici*, Franco Angeli, Milano, 1969.

<sup>79</sup> L'approccio normativo sceglie come criteri-guida la teoria dell'ottimo di Pareto, secondo la quale la concorrenza perfetta assicura, sotto certe condizioni, un'allocazione delle risorse e un equilibrio in cui non è possibile aumentare il benessere di alcuno se non a danno di altri e il prezzo di ciascun bene è uguale al rispettivo costo marginale (nel caso dei beni pubblici è stato dimostrato - cfr. SAMUELSON

intervenire in tal senso ogni volta che le distorsioni sul mercato allontanano dall'ideale di concorrenza perfetta, con l'eguaglianza tra prezzi e costi marginali e le condizioni di ottimo non sono garantite, a causa di effetti esterni<sup>80</sup>, di produzione e del consumo.

Inoltre, il settore pubblico agirà a sostegno del soddisfacimento dei *merit wants* qualora ci si accorga che i cittadini ne richiederebbero un ammontare insufficiente, a causa dei bassi redditi, ovvero dell'errata percezione dei benefici legati all'utilizzo di quei beni. Al contrario, di fronte ad un eccessivo consumo dei "beni di demerito", il governo potrà agire gravando i beni in questione con imposte elevate e stabilendo leggi severe.

Se ne deduce che, circa la funzione allocativa, le manovre più probabili consisteranno in provvedimenti per regolare le imperfezioni dei mercati, come, ad esempio, le campagne pubblicitarie, l'imposizione fiscale selettiva: compiti assegnabili, talvolta, alle stesse autorità locali.

Le cose si complicano ulteriormente se l'esame procede in termini dei principi di equità, perché non c'è ragione "a priori" per collegare i prezzi ai benefici marginali, piuttosto che a quelli totali. In più, un governo potrebbe preferire imposte o tariffe senza nessuna relazione esplicita con i benefici, ma che siano collegate, invece, alle possibilità economiche di ogni cittadino.

---

P.A., "The Pure Theory of Public Expenditures", in *Review of Economics and Statistics*, Nov. 1954, pp.387-389 - la quantità ottima prodotta si ha allorché la somma delle valutazioni marginali dei cittadini è pari al costo marginale del bene. Volendo utilizzare concretamente il criterio, la difficoltà maggiore sta nel fatto che bisogna accertare le preferenze di ciascun consumatore per il bene in questione ed il beneficio marginale che egli riceve dalla sua produzione, in modo da poter fissare in base a questi dati le imposte - o le tariffe - necessarie al finanziamento della produzione del bene medesimo; tale accertamento potrebbe effettuarsi tramite ricerche, sondaggi e simili. Nondimeno, è arduo garantire che con questi metodi si ottengano dei risultati validi, poiché è nell'interesse di ogni consumatore comportarsi da free rider, ossia dare false informazioni circa le sue vere preferenze, in modo da limitare il proprio contributo finanziario all'offerta del bene, risparmiando somme di denaro utilizzabili in altro modo, senza che ciò provochi una riduzione percettibile nella fornitura del bene.). Altro criterio utilizzato nell'approccio positivo è quello di individuare alcuni beni, come l'educazione scolastica, il cui consumo merita di essere incoraggiato perché comporta effetti positivi sull'utilità della popolazione e che sono denominati "beni di merito" (*merit goods*) ed altri ("mali" pubblici, o "beni di demerito"), ad esempio il tabacco e le bevande alcoliche, di cui bisogna disincentivare il consumo poiché sono ritenuti dannosi per i cittadini (cfr. MUSGRAVE R.A., *The Theory of Public Finance*, op. cit.).

<sup>80</sup> Cfr. BUCHANAN J.M., STUBBLEBINE W.C., *Externality*, *Economica*, 29, Nov., 1962, pp. 371-384.

In realtà, c'è un ammontare ottimo del bene per ogni schema di finanziamento, e il governo, per decidere, necessita di una funzione del benessere sociale.

L'analisi procede distinguendo tra beni pubblici "puri" ed "impuri". I primi possono essere definiti come quelli dai quali tutti i consumatori ottengono lo stesso beneficio, che non muta quando cambia il numero dei consumatori; si tratta chiaramente di un caso estremo, difficilmente riscontrabile nella realtà. Comunque sia, potendosi conseguire delle economie di scala teoricamente infinite, nel senso che il costo pro-capite della fornitura diminuisce al crescere del numero degli utenti, un bene siffatto dovrebbe essere fornito dal governo centrale a tutti i cittadini del paese, minimizzando il costo pro-capite per una data popolazione. Pertanto, ove esistessero solo beni privati e pubblici "puri", un governo a più livelli non avrebbe alcuna giustificazione economica: infatti, i primi potrebbero essere forniti da istituzioni di mercato decentrate e i secondi da istituzioni politiche centralizzate<sup>81</sup>.

Benefici differenti, invece, si hanno quando i consumatori utilizzano un bene pubblico in quantità diverse per loro scelta, come accade per le strade pubbliche, oppure a causa della distanza che li separa dal bene, nell'ipotesi di un parco o di una biblioteca. Tuttavia, molti consumatori potrebbero utilizzare poco o niente delle unità aggiuntive, non ottenendo, quindi, nessun ulteriore beneficio. Bisogna anche notare che i vantaggi per i consumatori diminuiscono all'aumentare dei consumatori stessi, se vi è congestione. Un serio problema risiede quindi nel definire le preferenze individuali e i processi messi in atto per individuarle.

Negli ultimi quattro decenni, l'argomento è stato oggetto di approfondimenti e analisi, con lo sviluppo della teoria delle scelte pubbliche (*Public Choice*). Si è affermato<sup>82</sup> che, sebbene il meccanismo politico di rilevazione delle preferenze sia imperfetto e non consenta di prendere le decisioni ottimali, esso resta il migliore

---

<sup>81</sup> HEAD J.G, SHOUP C.S., *Public Goods, Private Goods and Ambiguous Goods*, in *Economic Journal*, 79, Sett. 1969, pp. 567-572.

<sup>82</sup> MUSGRAVE R.A., MUSGRAVE P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1976, p. 48.



disponibile<sup>83</sup>. Viene in genere sostenuto<sup>84</sup> che i governi modellano le politiche economiche cercando di soddisfare le preferenze del loro “elettore mediano”. Ciò non comporta sempre una fornitura inefficiente, poiché si potrebbe preferire, possedendo perfetta informazione, un livello di servizi pubblici ottimo, o molto vicino ad esso; il tema riguarda politici e burocrati guidati, nello svolgere le funzioni assegnate, dal loro tornaconto o da quello del gruppo di appartenenza.

In questa prospettiva, l’analisi sul decentramento può fare proprio uno degli assunti della scienza politica, secondo cui l’esistenza di più livelli di governo aumenta la partecipazione dei cittadini al processo decisionale e le possibilità di questi ultimi di manifestare le proprie preferenze presso i centri decisionali collettivi<sup>85</sup>. In altri termini, il decentramento politico è un buon modo per rendere più stretto il rapporto tra cittadini ed eletti ed aumentare le modalità di controllo dei primi sulle scelte dei secondi.

Gli elettori, quindi, godono di un vantaggio informativo sull’operato degli eletti periferici rispetto a quelli centrali. Inoltre, sempre secondo la scuola di *public choice*, la presenza di più livelli di governo impegnati nella fornitura di uno stesso servizio a collettività locali distinte, ma vicine, può aiutare gli elettori nel confronto tra l’operato di diverse amministrazioni, ossia di diversi gruppi eletti, mettendo questi ultimi in concorrenza tra loro<sup>86</sup>.

È bene però precisare che la maggiore partecipazione degli elettori alla vita democratica e la concorrenza tra enti diversi, come elemento che favorisce l’efficienza, sono assunti che dovrebbero essere verificati empiricamente e opportunamente testati. Numerosi sono i lavori empirici che hanno cercato di provare

---

<sup>83</sup> In una democrazia rappresentativa, sotto certe condizioni, il candidato o il partito il programma si avvicina maggiormente alle esigenze dell’elettore mediano, ha la più alta probabilità di vincere la competizione elettorale: ciascun candidato è portato a sostenere le politiche preferite da tale elettore, anche se ciò non soddisfa i votanti su posizioni diverse, e in genere le minoranze.

<sup>84</sup> Cfr. WILLIAMS A., *The Optimal Provisions of Public Goods in a System of Local Government*, in *Journal of Political Economy*, Feb. 1967, pp. 86-90.

<sup>85</sup> PATIZII V., *Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli*, in BUGLIONE E., PATIZII V. (a cura di), *Governo e Governi*, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>86</sup> Cfr. SALAMON P., *Decentralisation as an incentive scheme*, in *Oxford Review of Economics and Statistics*, 36, n. 4, 1987, pp. 387-389; BRETON A., *Competitive Government. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

queste assunzioni, ma i risultati non sono univoci.

Non si può quindi sostenere che sia stata ancora individuata una motivazione plausibile per la superiorità di un sistema decentrato, che consideri esplicitamente il sistema decisionale di un assetto ad un solo livello di governo rispetto a quello di uno a più livelli. Secondo Patrizii<sup>87</sup>, una simile motivazione va cercata nei sistemi decisionali dei governi a democrazia rappresentativa. Dall'analisi delle forme che il sistema di voto a maggioranza assume nelle democrazie rappresentative, Patrizii, facendo riferimento ai risultati ottenuti da Inman e Rubinfeld<sup>88</sup>, conclude che “un sistema di democrazia rappresentativa con decisioni a maggioranza decide la fornitura di beni pubblici locali in modo uniforme sul territorio nazionale, e che all'aumentare della numerosità del gruppo di rappresentate l'efficienza nell'utilizzo delle risorse tende a diminuire. Sulla base di queste argomentazioni sarebbe quindi possibile, proprio come suggerito, ma non giustificato, dal teorema del decentramento, attribuire ai livelli inferiori di governo competenze specifiche per beni di interesse locale e per questa via aumentare il grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse”.

### ***2.5.1 Come allocare efficientemente le risorse: il bene pubblico locale e il principio di “fiscal equivalence”. Critiche***

Cosa significa allocare le risorse? O meglio, quali sono le risorse che dovrebbero essere allocate in modo efficiente? Il punto di riferimento di questo obiettivo è proprio la fornitura di beni e servizi pubblici. Come sappiamo i beni pubblici “puri”, secondo la definizione di Samuelson, godono dei requisiti della “non-rivalità” e della “non-escludibilità”, e sono dunque disponibili per tutti. Il problema nasce proprio perché i beni pubblici puri sono assai rari; sono molto più

---

<sup>87</sup> PATIZII V., *Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli*, op.cit..

<sup>88</sup> INMAN A., RUBINFELD D., *The Political Economy of Federalism*, in *Perspective on Public Choice. A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

diffusi quelli impuri, che non sono accessibili a tutti, o esplicano i loro benefici in un'area limitata.

In questi casi, la politica ottimale nell'allocazione di queste risorse "impure" può trovare un qualche fondamento nella *teoria dei club* (di cui parleremo in seguito) o nella concorrenza tra enti locali (Tiebout e il suo "voto con i piedi"). Nessuno di questi due modelli, però, fornisce la spiegazione di quali siano le funzioni da assegnare agli enti locali, nell'ottica dell'obiettivo allocativo.

Per esempio, come si può decidere che gli enti locali debbano essere responsabili della manutenzione delle strade piuttosto che del servizio sanitario? O dei parchi pubblici piuttosto che dell'istruzione scolastica? Tutti questi beni e servizi riguardano l'esercizio della funzione allocativa, ma non tutti possono essere offerti dall'ente locale con lo stesso grado di efficienza.

E' per questo motivo che è stato introdotto il concetto di "*bene pubblico locale*", ossia di un bene pubblico che gli enti locali sono in grado di offrire, e i cui benefici non si diffondono sull'intera area nazionale, ma rimangono confinati entro aree geografiche delimitate. E' evidente che c'è un'applicazione concreta del principio secondo il quale le decisioni allocative dovrebbero essere effettuate dal livello di governo più prossimo alla distribuzione spaziale dei benefici dei beni pubblici.

Legando poi il problema dell'allocazione delle risorse, alla questione del decentramento dei poteri tributari e alle connesse implicazioni per il finanziamento dei diversi livelli di governo, l'idea fondamentale sarebbe quella secondo la quale le imposte da assegnare ai livelli subcentrali di governo dovrebbero tenere conto dei benefici della spesa pubblica, considerando tuttavia i limiti che discendono dal fatto che gli obiettivi allocativi della spesa, non di rado, sono inestricabilmente intrecciati con quelli redistribuivi (Musgrave, 1959 e 1997). L'impostazione è riconfermata recentemente da Oates (1996) che chiarisce ulteriormente i problemi della scelta del tipo di imposte con cui finanziare le spese dei diversi livelli di governo, ma poco dice sull'assegnazione vera e propria delle funzioni.

Sembra che però l'approccio resti insoddisfacente, non solo perché l'analisi

resta confinata principalmente al lato dell'offerta, ma anche perché quasi sempre essa trascura persino la definizione stessa della funzione assegnata o da assegnare. Se prendiamo sul serio la definizione di *assignment* di Breton (1996) “*as the authority to design and implement policy*”, allora ci rendiamo conto dei limiti di certe analisi microeconomiche su effetti di reddito e di sostituzione, che vengono applicati a grandezze semplicisticamente individuate. Se prendiamo sul serio la definizione di *assignment*<sup>89</sup> alla stessa stregua della definizione di ottima imposta locale, ci rendiamo conto delle difficoltà enormi di individuare correttamente quali siano funzioni proprie, quelle condivise, e quelle delegate che gli enti subcentrali devono svolgere per conto di livelli superiori di governo e per i quali, ad esempio, non si porrebbe un problema di *tax assignment* in senso tecnico ma solo di trasferimenti.

L'approccio di *public choice* prende le mosse dal principio di *fiscal equivalence*<sup>90</sup> proposto da Olson<sup>91</sup> e, successivamente, sviluppato da Brennan e Buchanan<sup>92</sup>. In estrema sintesi, il loro obiettivo fondamentale è quello di promuovere la responsabilità (*accountability*) dei politici e ritengono che lo strumento più idoneo e diretto per conseguirla sia quello del collegamento più stretto tra decisioni di spesa e di prelievo.

Come già accennato, se partiamo dalla considerazione che non esistono beni pubblici samuelsoniani puri, ossia, non rivali e non escludibili in assoluto, i soli che tecnicamente debbono essere assegnati al governo centrale, ma esistono beni pubblici che per un verso si considerano nazionali e molti beni che per un altro sono fruiti a livello locale, ed esistono inoltre una lunga serie di beni che hanno caratteristiche ibride o intermedie tra le due precedenti e quindi sono suscettibili di collocazioni

---

<sup>89</sup> Il problema con suddetta definizione è che, non di rado, la formulazione, il finanziamento e l'amministrazione di una politica sono operati da soggetti diversi e quindi la valutazione dell'appropriatezza dell'imputazione può risultare molto complessa, ad esempio, perché un finanziamento insufficiente o una cattiva amministrazione di un progetto può comprometterne i risultati.

<sup>90</sup> Il principio di equivalenza in termini di teoria normativa guida l'individuazione dell'ottima dimensione della giurisdizione. Costituisce quindi una estensione della teoria dei beni pubblici.

<sup>91</sup> M. JR. OLSON, *The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, vol. LIX, n. 2; P-2-B; 1969.

<sup>92</sup> BRENNAN AND J. BUCHANAN, *The Power to tax.*, Cambridge University Press, 1980.

diverse, allora è lecito affermare che esistono funzioni regolatorie che possono essere svolte da livelli di governo diversi, individualmente o congiuntamente, oppure da autorità amministrative indipendenti. Allora, meglio si comprende come le indicazioni della teoria normativa, non sono così stringenti e come ci sia spazio per le decisioni discrezionali dei politici<sup>93</sup>.

Sempre con riguardo al problema dell'assegnazione delle funzioni, un economista italiano Emilio Giardina<sup>94</sup> adotta un atteggiamento empirico e suggerisce di decidere sulla base dei risultati “in definitiva in un sistema democratico in cui i politici ambiscono alla rielezione, guarderanno al problema della distribuzione delle funzioni in relazione ai risultati che le diverse configurazioni offrono secondo gli elettori”. Individua dunque un approccio funzionalista.

Ci sono poi materie che possono essere disciplinate attraverso leggi formali. Occorre allora tener conto che, in questi casi, le competenze debbono essere assegnate o al Parlamento nazionale o alle assemblee regionali. Ma da qualche decennio anche nel nostro Paese si è avviato tra incertezze e contraddizioni un processo di delegificazione.

Come si vede i due principali approcci sopra richiamati non portano a indicazioni stringenti. La teoria economica non spiega del tutto la realtà delle assegnazioni delle funzioni. Queste emergono da fatti politici. I governi sono corpi politici. In Italia, ad esempio, si sta avviando un processo di “devoluzione” e di federalismo fiscale. Questo è un fatto politico che non ha necessariamente un fondamento economico. Queste sono le incerte indicazioni che vengono dagli economisti.

---

<sup>93</sup> R.M. BIRD (1999), *Rethinking Subnational Taxes: a New Look at Tax Assignment*, IMF working paper 99/165; 1999. Come annota bene Bird, inevitabilmente l'adozione delle regole di cui sopra – ammesso e non concesso che i politici decidano sulla base di esse – porta ad un'assegnazione ai governi subcentrali di un ammontare di risorse inferiore a quello che servirebbe sulla base delle funzioni assegnate. Anche perché, da un lato, le basi imponibili disponibili per i governi subcentrali sono molto limitate e, dall'altro, perché i governi di livello superiore non vogliono perdere ogni influenza sulle funzioni nominalmente trasferite. Il che porta ad uno squilibrio fiscale verticale (vertical fiscal imbalance) di tipo strutturale che, in modi più o meno efficaci, viene affrontato con i trasferimenti.

<sup>94</sup> GIARDINA E. *L'autonomia tributaria dei Comuni: aspetti economici*, in *Scritti scelti (1960-2007)*, 2008.

## ***2.6 La dimensione ottimale dei livelli di governo***

Un importante nucleo della teoria economica del federalismo fiscale è orientato alla spiegazione della dimensione ottimale degli enti decentrati. Nella realtà istituzionale, si possono osservare diversi livelli di governo che hanno normalmente una base territoriale di diversa ampiezza.

Per analizzare le ragioni che giustificano enti di dimensioni diverse, bisogna svolgere una prima considerazione in merito alla ricerca della presenza o meno di economie di scala nella produzione di servizi pubblici locali. La dimensione ottimale dovrebbe essere quella che corrisponde al costo minimo di lungo periodo nella produzione di un servizio<sup>95</sup>.

Il problema della dimensione ottimale dei livelli di governo è stato studiato empiricamente in modo molto intenso. Partendo dai dati della spesa di diversi enti locali, complessiva e articolata in funzioni, si sono calcolate le curve complessive di costo medio per abitante individuando, in molti casi, un andamento ad U. La dimensione ottimale, in termini di popolazione, di un ente locale corrisponderebbe a quella in cui si raggiunge il punto minimo di costo medio.

Un ovvio problema che emerge da queste evidenze empiriche è che per diversi tipi di servizio la dimensione ottimale è diversa, suggerendo quindi una disarticolazione dell'offerta degli stessi che difficilmente è coerente con principi di carattere organizzativo e amministrativo razionali. Le informazioni che si possono trarre da queste curve sono tuttavia utili per individuare quali servizi possano essere prodotti ed offerti in modo associato da una pluralità di enti locali sottodimensionati rispetto a quella funzione.

Un contributo più articolato alla determinazione della dimensione ottimale

---

<sup>95</sup> Ad esempio le tecniche di smaltimento di rifiuti urbani sono molto diverse; è possibile realizzare significative riduzioni dei costi unitari, ma a condizione che si effettuino investimenti fissi molto elevati. Un comune di piccola dimensione potrebbe pertanto non essere in grado di sfruttare l'impianto

degli enti locali è quello proposto da Buchanan nel 1965 e noto come Teoria *dei club*<sup>96</sup>, che sfrutta l'analogia tra un club e un governo locale.

La teoria si propone di spiegare da un punto di vista economico il funzionamento di istituzioni che sono formate da gruppi di individui accomunati dalle stesse preferenze per particolari attività (sportive, culturali, ricreative, ecc.), e che mettono a disposizione dei membri un certo insieme di servizi.

Uno dei problemi principali che ci si pone è la determinazione del livello ottimale della dimensione del livello locale (o club), tenendo presente che a determinare la dimensione di un ente concorrono due variabili: la popolazione della comunità e la quantità di servizio prodotta o il livello di attività.

Per date caratteristiche della funzione di produzione del servizio, una volta fissato il livello di attività, il costo pro capite del servizio sarà tanto più basso quanto maggiore è il numero dei cittadini della comunità. D'altro canto, all'aumentare della popolazione possono manifestarsi *fenomeni di congestione* nell'uso dei servizi (dato che si tratta di beni locali *impuri*), che creano disutilità. L'effetto di congestione potrebbe essere sanato aumentando il livello di attività, ma ciò comporterebbe aumenti dei costi e, in ogni caso i vantaggi derivanti da un allargamento del livello di attività tendono al margine a decrescere per il sopravvivere di fenomeni di saturazione dei bisogni via via che l'offerta aumenta.

Il problema può essere formalizzato utilizzando i concetti di *beneficio pro capite* e *costo pro capite* e, ponendo come obiettivo della comunità la massimizzazione del beneficio pro capite netto, pari alla differenza tra beneficio e costo pro capite.

La sostanza a cui giunge la teoria è che per definire la dimensione ottimale di un ente locale è necessario determinare simultaneamente sia il livello della popolazione, sia il livello dell'attività, realizzando una dimensione ottimale di entrambe<sup>97</sup>. In tale equilibrio ottimale, il sacrificio marginale in termini di

---

ottimale in modo economicamente efficiente.

<sup>96</sup> J.M. BUCHANAN, *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, vol. 32, 1965, pp. 1-14.

<sup>97</sup> Per avere una comprensione intuitiva del risultato della teoria è infatti necessario ragionare separatamente su due variabili: per una data quantità di servizio, la dimensione ottimale della

congestione derivante dall'aumento di un membro del club per il numero dei membri deve eguagliare il beneficio marginale di un'unità di servizio addizionale per il numero delle unità complessive.

## ***2.7 Teoria del governo rappresentativo e federalismo fiscale***

### ***2.7.1 L'approccio positivo. Il governo centrale quale moderno Leviatano***

Nell'approccio al federalismo, secondo l'impostazione positiva, figura un originale versione del settore pubblico, che parte da un'interpretazione un'originale versione del settore pubblico, che arte da un'interpretazione analogica della tradizionale teoria del monopolio nel campo privato<sup>98</sup>. Si assume che il governo, composto da politici e burocrati, sia una struttura monolitica che, sistematicamente, sfrutta i cittadini-elettori attraverso la massimizzazione delle entrate fiscali.

Secondo questo approccio, dunque, il federalismo fiscale rappresenta di per sé un ostacolo agli abusi del *Leviatano*, in quanto, soprattutto in un mondo *à la Tibout*, di perfetta mobilità, gli individui insoddisfatti del trattamento loro riservato dai decisori pubblici nel luogo di residenza, possono emigrare verso altri enti che per ipotesi adottino politiche meglio conformi alle loro preferenze. In questi frangenti, la competizione tra le diverse giurisdizioni per accaparrarsi le fonti di entrata, e lo spostamento interaree, individuano un parziale sostituto di esplicite limitazioni al potere impositivo delle autorità di governo. Ciò riduce sensibilmente la forza del fisco generale di incanalare risorse nel settore pubblico e, a parità di condizioni, la

---

popolazione è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale derivante dalla riduzione del costo pro capite dovuto alla partecipazione di un soggetto in più al finanziamento del servizio e la riduzione marginale di benessere derivante dall'aumento della congestione; per un dato livello di popolazione, la quantità ottimale del servizio è quella in cui si verifica l'uguaglianza tra il beneficio marginale di un'unità addizionale di servizio (decescente all'aumentare della quantità per il fenomeno di saturazione dei bisogni) e il costo marginale del servizio, supposto costante.

<sup>98</sup> Cfr. G. BRENNAN, J. M. BUCHANAN, *The Power to tax. Analytical Foundations of a fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York.



dimensione di quest'ultimo varia inversamente al grado di decentramento realizzato in un dato paese.

A questo approccio sono state tuttavia mosse alcune critiche. Una maggiore decentralizzazione fiscale può comportare un più elevato ammontare di spese, soprattutto per il mancato sfruttamento delle eventuali economie di scala e il conseguente innalzarsi dei costi di amministrazione. Tale circostanza farebbe postulare l'assenza di una correlazione negativa tra ampiezza del comparto pubblico e decentramento, fino a rovesciarla di segno<sup>99</sup>. A sostegno dell'ipotesi si afferma che i cittadini, per il fatto di avere migliori possibilità di influenzare le scelte collettive a livello locale, piuttosto che a quello centrale, essi cercano di ampliare la gamma di funzioni e responsabilità attribuite alle unità di governo loro vicine; per questo motivo, peraltro, il settore statale è tendenzialmente più esteso in un contesto federale.

Comunque sia, l'assunzione dell'esistenza di un rapporto tra il grado di centralizzazione e le dimensioni del settore pubblico è stata sottoposta a verifica empirica da molti studiosi, fornendo risultati contrastanti. Il ruolo del governo centrale sta a configurare soltanto una delle varie dimensioni del grado di competitività all'interno del settore pubblico, anche se la più importante, per cui un conto appare avere un livello subcentrale di autorità comprendente poche grandi circoscrizioni con scarsa mobilità dei soggetti, ed un altro è la presenza di un settore locale largamente frammentato, dove piccoli enti risultano in concorrenza per ottenere, entro la loro giurisdizione, il consenso dei cittadini. È evidente che, accettando l'ipotesi del *Leviatano*, la seconda alternativa funziona assai meglio, quale vincolo all'espansione della finanza pubblica. L'evidenza empirica sopra accennata mostra altresì una differenza di fondo tra enti locali a competenza generale e quelli monofunzionali. In effetti, un proliferare dei primi viene associato ad una riduzione del settore pubblico subcentrale, laddove un aumento dei secondi implica la lievitazione delle dimensioni. Una possibile spiegazione consiste nel fatto che un più

---

<sup>99</sup> Cfr. W. E. OATES, *Searching for Leviathan: an Empirical Study*, in *American economic Review*, Sept. 1985, pp. 748-757

alto numero di autorità inferiori con competenze generali presuppone un variegato assortimento di politiche fiscali lasciate alla scelta dei cittadini, nonché un maggiore indice potenziale di competitività nell'ambito delle giurisdizioni periferiche. Per converso, enti monofunzionali più numerosi riflettono la sovrapposizione di differenti unità di governo e una ridotta concorrenza. In definitiva, gli ulteriori costi necessari all'offerta di servizi resi localmente attraverso una miriade di enti particolari, cui sono assegnate competenze istituzionali specifiche, possono eccedere i risparmi connessi alla specializzazione, a causa della dispersione nello sfruttamento delle economie di scala, soprattutto in presenza di enti di ridotta ampiezza.

### 3. Federalismo, decentramento e sussidiarietà nel contesto europeo

#### 3.1 La rilevanza del diritto comunitario nel dibattito sul federalismo fiscale

La fattibilità, nel nostro Paese, di forme di decentramento fiscale non viene sempre analizzata rispetto al diritto comunitario<sup>100</sup>. Eppure quest'ultimo, al di là delle incerte prospettive del processo di armonizzazione fiscale europea<sup>101</sup>, pone ai

---

<sup>100</sup> Così M. BARBERO, in *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato* (Nota a CGCE Grande sezione 6 settembre 2006 – causa C-88/03) in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, fasc. 5, pagg. 993-1002.

<sup>101</sup> Il termine armonizzazione, nel diritto comunitario, indica il procedimento con cui i vari Paesi effettuano di comune accordo, o l'Autorità preposta al Trattato impone, la modifica di una determinata norma o di un dato tributo o l'adeguamento della struttura essenziale (tasso, base imponibile, ecc...) di una imposta, in conformità ad un modello unico. Secondo parte della letteratura, questo termine rappresenterebbe la specifica applicazione in campo fiscale della nozione più ampia di *ravvicinamento* inteso come una procedura, una tecnica giuridica, volta all'eliminazione delle disparità esistenti in due o più sistemi giuridici, al fine di rendere affini le legislazioni o più specificatamente le discipline normative. Bisogna precisare che nel Trattato di Roma (ora Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), così come modificato dal Trattato di Lisbona entrato in vigore lo scorso 1 dicembre 2009, ma in genere nell'intera legislazione comunitaria si utilizzano indifferentemente i due termini "armonizzazione" e "ravvicinamento". La differenza più importante, se non l'unica, tra le due espressioni è riferibile agli strumenti che il Trattato prevede per il raggiungimento degli scopi istituzionali. Mentre per il "ravvicinamento" è previsto il solo strumento della Direttiva (nuovo articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), per "l'armonizzazione fiscale", invece, sono previsti più strumenti (articolo 113). Poiché l'articolo 113 si riferisce solo ed esclusivamente alle imposte indirette, di conseguenza, le imposte dirette rientrano nell'ambito del "ravvicinamento" previsto dall'articolo 114. Per cui, secondo questo ragionamento, non si potrebbe parlare di armonizzazione fiscale delle imposte. Comunemente e in particolare nella teoria economica si usano come sinonimi e sempre più spesso si fa riferimento al termine armonizzazione anche per le imposte dirette forse proprio a testimonianza che quanto fatto sin ora le iniziative in tema di ravvicinamento non sono stati sufficienti e si necessita un'azione più incisiva. L'azione comunitaria operata nell'ambito dell'articolo 114 ha incontrato, quindi, qualche difficoltà ad affermarsi anche perché, per

legislatori nazionali almeno due vincoli pregnanti che occorre adeguatamente considerare.

Il primo discende dalla necessità di non violare il principio della libertà di circolazione delle merci, sancito dagli articoli 23 e seguenti del TCE (ora Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che si declina, da un lato, nel divieto di istituire dazi doganali all'importazione o all'esportazione, ovvero altre tasse ad effetto

---

proporre un progetto di Direttiva in materia di armonizzazione della fiscalità diretta, la Commissione deve dimostrare che la diversità fra i sistemi fiscali degli Stati membri provoca una distorsione ed un ostacolo al funzionamento del mercato comune. Ogni decisione deve, oltretutto, essere assunta, secondo l'articolo 115 all'unanimità per cui è meno facile pervenire all'emanazione di norme comuni o, comunque, armonizzate. Pertanto, se nel campo della fiscalità indiretta si è raggiunta una certa armonizzazione, non così può dirsi in materia di fiscalità diretta, a causa delle resistenze interne attuate da alcuni Stati membri. Le imposte societarie sono tradizionalmente le imposte che esprimono in modo diretto la politica fiscale dei governi. Da qui la necessità del ricorso alla Direttiva, la quale, rispetto al regolamento, è contraddistinta dal carattere di minore obbligatorietà in quanto essa vincola gli Stati esclusivamente al raggiungimento dei risultati cui tende ed in vista dei quali è stata emanata ma non vincola la sovranità nazionale. Inoltre le direttive devono essere recepite da un provvedimento interno dello Stato membro e pertanto soggette a maggiore controllo. I primi passi in tema di armonizzazione sono stati volti a contrastare l'evasione fiscale internazionale, concentrandosi cioè sui problemi dell'accertamento e del controllo. A tale fine fu varata la Direttiva 77/799 e successive modifiche il cui fine era di creare uno scambio costante di informazioni tra gli stati membri in materia di imposte dirette e indirette. Direttive successive, la 90/434 e la 90/435, hanno cercato di disciplinare la fiscalità nei rapporti internazionali delle imprese in materia di dividendi intracomunitari tra società madri e figlie e le operazioni straordinarie intracomunitarie, mentre nel luglio 1990 si è adottato una convenzione sui prezzi di trasferimento. Attualmente si sono fatti passi in avanti, ma le proposte, che non sono mancate, continuano a trovare scarsa applicazione. L'integrazione delle politiche tributarie è dunque ancora molto limitato, essendo inoltre, la tassazione uno dei pochi ambiti della politica comunitaria in cui l'approvazione di politiche legislative richiede il voto all'unanimità del Consiglio. Tale scelta, mantenuta anche nel "Trattato che stabilisce una costituzione per l'Unione Europea", si giustifica nel fatto che la politica tributaria essendo una delle poche politiche economiche rimaste in mano ai singoli stati ancora riluttanti nel cedere parte della loro sovranità, già limitata dalla mancanza di autonomia nella determinazione della politica monetaria, oltre che espressione della volontà dei cittadini. Altri fanno riferimento al mandato di rappresentanza tra cittadini e politici ancora troppo basso a livello europeo per poter affidare la politica fiscale e tributaria a livello comune. (Sul tema , cfr. S. QUADRI, *Armonizzazione fiscale europea*, Torino, 2003). Il processo di integrazione fiscale, a livello comunitario, è apparso, tra l'altro, proprio condizionato dalla tendenza al decentramento di potestà impositive territoriali sub-statali (così F. SAPONARO, in *L'armonizzazione fiscale e il ruolo delle autonomie locali nel sistema pre-federale europeo*, in *Rivista di diritto tributario*, 2002, fasc. 10, pagg. 1037-1093, pt. 1). Il condizionamento è apparso evidente in particolar modo all'inizio del decennio, in una fase in cui gli Stati membri sembravano più che mai orientati - in applicazione del principio di sussidiarietà - verso precise soluzioni federalistico-fiscali (in particolare, nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, COM (2001) 214, 260 def., del 23 maggio 2001, su "La politica fiscale dell'Unione europea - Priorità per gli anni a venire", si ravvisava la necessità di favorire un coordinamento sempre più "ambizioso" per eliminare gli ostacoli fiscali diretti al mercato interno, in particolare per quanto riguarda l'imposizione diretta delle società e delle basi imponibili mobili.

equivalente, all'interno del mercato comune<sup>102</sup>; dall'altro, nella preclusione ad introdurre unilateralmente simili prelievi nei confronti di Stati terzi<sup>103</sup>.

Il secondo vincolo di matrice comunitaria al decentramento fiscale deriva dal divieto di aiuti di Stato sancito a tutela della libertà di concorrenza fra le imprese, dagli articoli 87 e seguenti del TCE. È pacifico, infatti, che la nozione di aiuto di Stato può comprendere anche misure di natura fiscale, laddove queste, sostanziandosi nella concessione a determinati soggetti economici di esenzioni e/o sconti sul pagamento dei tributi, determinino un aggravio (ovviamente sotto forma di minori entrate e non di maggiori spese) per le pubbliche finanze<sup>104</sup>. Ciò è valido anche qualora si tratti di misure adottate, non a livello statale, bensì a livello sub-statale. Tanto la Commissione quanto la giurisprudenza comunitaria, infatti, sono ferme nell'affermare che la nozione di Stato che viene in considerazione ai fini dell'applicazione della disciplina degli aiuti comprende anche gli enti territoriali sub-statali<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Cfr., Corte UE 9 agosto 1994, cause riunite C-363/93 e da C-407/93 a C-411/93, *Lancry e a.*, in *Racc.*, I-3957, nonché 14 settembre 1995, cause riunite C-485/93 e C-486/93, *Simitzi e altri*, in *Racc.*, I-2655.

<sup>103</sup> Cfr. Corte UE 13 dicembre 1973, cause riunite C-37/73 e C-38/73, *Diamantarbeiders/Indiamex*, in *Racc.* I-1609; 16 marzo 1983, causa C-266/81, *SIOT*, in *Racc.*, I-731; 5 ottobre 1995, causa C-125/94, *Aprile*, in *Racc.*, I-2919. È in questo contesto che si collocano due note vicende che hanno coinvolto altrettanti italici tentativi di mantenere in vigore e di istituire forme di prelievo fiscale a livello sub-statale senza tenere nel debito conto la questione della loro compatibilità con il diritto comunitario (Così M. BARBERO, *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato*, op. cit., pag. 993). Il riferimento è, da un lato, alla tassa sui marmi escavati del Comune di Carrara, istituita dalla legge 15 luglio 1911, n. 749 (come modificata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449) e dichiarata illegittima da Corte UE 9 settembre 2004, causa C-72/03, *Carbonati Apuani Srl/Comune di Carrara*, in *Racc.*, I-8027; dall'altro, alla c.d. tassa sul tubo (tributo ambientale nella dizione legislativa), su cui si tornerà più avanti, istituita dalla legge regionale Siciliana 26 marzo 2002, n. 2, e censurata dalla Corte UE, causa C-173/05. In entrambi i casi, i motivi del ricorso e della dichiarazione di illegittimità risiedono, appunto, nella violazione del principio della libera circolazione delle merci. Sulla prima vicenda, cfr. A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rassegna Tributaria* n. 4/2004; sulla seconda, P. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002.

<sup>104</sup> In giurisprudenza tale affermazione è ricorrente fin da Corte UE 2 luglio 1974, causa C 173/73, *Italia/Commissione*, in *Racc.* I-709. Si veda, inoltre, Regol.comm.ce 98/C384/03 del 10 dicembre 1998 sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta alle imprese.

<sup>105</sup> Più in generale, la disciplina comunitaria riguarda non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici non statali ovvero da enti privati designati o istituiti dagli Stati stessi (cfr., Corte UE 24 gennaio 1978, causa C-82/77, *Van Tiggele*, in *Racc.*, I-25; 30 novembre 1993, causa C-189/91 *Kirsammer-Hack*, in *Racc.*, I-6185; 7 maggio 1998, cause riunite C-

Con l'ordinanza n. 103 del 13 febbraio 2008, la Corte Costituzionale ha poi richiesto alla Corte di Giustizia l'interpretazione del diritto comunitario – segnatamente degli artt. 49 e 47 del Trattato – onde verificarne la presunta violazione ad opera della legge della Regione Sardegna n. 4/2006, istitutiva dell'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto. Nell'ordinanza sollevata in sede di ricorso promosso dallo Stato contro la Regione Sardegna, la Corte, riprendendo un proprio orientamento<sup>106</sup> giunge a qualificare le norme comunitarie come norme interposte; norme, cioè, a “atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'articolo 117, primo comma, Cost.”. Ebbene, una simile qualificazione, oltre alle evidenti implicazioni sul piano del rapporto tra ordinamenti (nazionale e comunitario), consente oramai di ritenere come definitivamente acquisita l'imprescindibilità del diritto comunitario alla definizione della trama dei valori, principi e limiti in cui va iscritta l'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali<sup>107</sup>.

Piuttosto, va evidenziato che sul tema dei limiti all'autonomia degli enti sub-statali derivanti dal diritto comunitario, già prima dell'ordinanza era possibile tratteggiare un quadro ampio ed articolato di soluzioni acquisite alla prassi della Commissione ed alla giurisprudenza della Corte di Giustizia; un quadro che, come tale, non poteva certo restare estraneo al dibattito sul tema del federalismo fiscale.

---

52/97-C-54/97, *Viscido e a.*, in *Racc.*, I-2629; 1° dicembre 1998, causa C-200/97, *Ecotrade*, in *Racc.*, I-7907; 17 giugno 1999, causa C-295/97, *Piaggio*, in *Racc.*, I-3735). Se così non fosse, d'altra parte, il divieto di aiuti di Stato sarebbe agevolmente eludibile.

<sup>106</sup> Si vedano le sentenze n. 129/2006, 406/2005 e 166/2004.

<sup>107</sup> A. CARINCI, *I vincoli comunitari all'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali*, in V. FICARI (a cura di) *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte Costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza 103/2008) e disegno di legge delega. Un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale*, Giuffrè, 2009.

### ***3.2 Limiti comunitari alla potestà tributaria delle articolazioni territoriali degli Stati membri. La potestà di mercato (comunitaria) e la potestà fiscale (statale)***

Il diritto comunitario è pur sempre il prodotto di un accordo di diritto internazionale, ed essendo soggetti del diritto internazionale gli Stati, il rilievo delle collettività territoriali può essere solo quello riconosciuto nei Trattati.

Il riparto del potere normativo tra diversi livelli di governo non assume di per sé rilevanza sul piano comunitario. Per il diritto comunitario, difatti, l'unico soggetto responsabile per il corretto adempimento dei relativi obblighi è lo Stato<sup>108</sup>.

L'articolazione su diversi livelli di governo della competenza normativa coinvolta nell'attuazione del diritto comunitario non interferisce quindi con tale responsabilità, restando in ogni caso lo Stato unitario il solo interlocutore delle istituzioni comunitarie<sup>109</sup>.

Partendo da questa fondamentale verità, si comprende come mai, specie nella prima fase dell'integrazione comunitaria, il ruolo delle collettività territoriali in seno alla vita istituzionale dell'Unione sia stato limitato<sup>110</sup>.

Sotto il profilo "istituzionale", il Trattato prevede infatti un *Comitato delle Regioni* avente funzione meramente consultiva nell'iter di approvazione della legislazione comunitaria derivata, e soltanto in determinati campi, da cui è escluso l'ambito tributario.

Sotto il profilo delle politiche comunitarie, invece, le Regioni fungono da ambito geografico al quale è calibrata l'azione comunitaria di riequilibrio territoriale. I fondi strutturali e le deroghe al divieto di aiuti di Stato, ad esempio, costituiscono un modo per graduare l'intensità dell'intervento pubblico sul livello di sviluppo della collettività territoriale.

Tuttavia, il ruolo delle Regioni ha iniziato a farsi più rilevante quando gli Stati

---

<sup>108</sup> Corte UE, sentenza 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione c. Italia*, punto 24; sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*, punto 27.

<sup>109</sup> A. CARINCI, *I vincoli comunitari all'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali*, cit..

<sup>110</sup> A. FANTOZZI, *I rapporti tra ordinamento comunitario e autonomia finanziaria degli enti*

membri hanno preso spunto dall'adozione del principio di sussidiarietà nell'articolo 5 del Trattato CE e nell'articolo 6, c. 3 del Trattato UE (avvenuta con il Trattato di Maastricht nel 1992), per dare il via ad istanze di decentramento dei poteri statali a favore delle articolazioni territoriali, allo scopo di avvicinare quanto più possibile l'ambito di esercizio della potestà decisoria ai destinatari delle decisioni stesse, anche nello strutturare i propri ordinamenti interni.

In Italia, ciò ha portato alla riforma in senso “federalistico” del titolo V della Costituzione ad opera della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, come già accennato, ha dato luogo ad un rovesciamento del criterio di riparto della materia tra Stato e Regioni, da un lato, riconoscendo alle Regioni la disponibilità di "risorse proprie" mediante l'istituzione e l'applicazione di tributi con il solo limite dell'"armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119, comma 2, della Costituzione); dall'altro, ha conseguentemente circoscritto la competenza normativa statale ad una legislazione per principi in materia di "sistema tributario" e di coordinamento delle diverse legislazioni regionali. Legislazione che ha visto la nascita solo attraverso l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, ma che per anni ha prodotto – alla luce di quello che era emerso come il prevalente orientamento della Corte costituzionale<sup>111</sup> – il “congelamento” di fatto della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario in materia fiscale.

In questa sede è invece interessante analizzare la costruzione comunitaria del rapporto tra potestà “di mercato” (comunitaria) e potestà impositiva (statale); La costruzione comunitaria è tradizionalmente descritta come una struttura ordinamentale orientata alla creazione ed al corretto funzionamento di un mercato comune, materia nella quale gli Stati membri hanno attribuito alle Istituzioni Comunitarie una potestà normativa, rispetto alla quale la fiscalità (che, in astratto, rimane di competenza degli Stati) rileva quasi esclusivamente come “ostacolo” al

---

*territoriali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2008.

<sup>111</sup> Cfr., tra le altre, sent. Corte Costituzionale 16/2004 e 37/2004.



funzionamento del mercato stesso.

La potestà normativa relativa alla instaurazione del mercato comune ed alla regolamentazione del suo funzionamento concorrenziale è stata, dunque, ceduta quasi integralmente dagli Stati alla “comunità”, attraverso i Trattati costitutivi.

La potestà in materia tributaria resta invece, degli Stati, e l’azione comunitaria ha il suo fondamento, storico e teorico, nella necessità di rimuovere tali barriere e ostacoli all’instaurazione e funzionamento del mercato. Le prime e più evidenti barriere fiscali erano quelle doganali, ed infatti la prima fase della costruzione comunitaria è stata la rimozione delle barriere doganali tra gli Stati membri e poi la costituzione di un’unione doganale, necessariamente prodromica all’instaurazione di un mercato unico.

Una volta instaurata l’unione doganale, si è passati a perseguire la realizzazione di un mercato comune e a garantirne il funzionamento alla stregua di un mercato interno e secondo criteri concorrenziali. Anche rispetto a tale fase storica, la fiscalità comunitaria ha un’accezione meramente negativa (rimozione di ostacoli) a presidio del mercato: il Trattato prevede, infatti, le libertà economiche comunitarie, il principio di non discriminazione, ed attribuisce alle Istituzioni comunitarie il potere di armonizzare e/o ravvicinare quelle normative nazionali le cui differenze costituiscono ostacoli (ancorché meno diretti rispetto alle barriere doganali) al funzionamento del mercato.

Tuttavia, sia in campo doganale (artt. 23 ss del Trattato Ce) che di tutela delle libertà economiche (Artt. 39 ss Trattato), se ci si ferma al dato letterale delle norme del Trattato, le stesse fanno riferimento ai soli ostacoli ai traffici tra paesi membri e non anche agli ostacoli ai traffici tra Regioni di uno stesso Stato. In tale prospettiva, pertanto, l’esistenza di ostacoli ai traffici interni ad uno Stato, che non producano ripercussioni rispetto ai traffici comunitari sembrerebbe compatibile con il diritto comunitario.

L’orientamento della Corte di giustizia in materia appare, tuttavia, controverso: da un lato si rilevano pronunce nelle quali la Corte appare orientata ad escludere, in linea di principio, l’applicabilità delle norme in questione a situazioni

meramente interne<sup>112</sup>, da altro lato, la Corte ha avuto occasione di estendere la portata del divieto anche all'attraversamento di confini interni ad un Paese membro<sup>113</sup>, e ciò sia in ragione della difficoltà pratica di distinguere i traffici diretti fuori dal territorio regionale e destinati oltre i confini nazionali da quelli destinati ad altre Regioni dello stesso Stato, sia valorizzando un concetto di unicità del territorio doganale che presuppone la libera circolazione delle merci non solo nel commercio tra Stati ma, più in generale, all'interno dell'Unione<sup>114</sup>.

È evidente che solo secondo quest'ultimo orientamento della Corte di giustizia anche la previsione di tributi connessi all'attraversamento di confini meramente interni agli Stati membri può costituire un pregiudizio alla realizzazione dell'unione doganale.

All'interno di questo quadro analitico, deve leggersi sia il riferimento contenuto nell'articolo 117, par. 2 della Costituzione, quando il legislatore della riforma costituzionale riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “tutela della concorrenza” (lett. e) e dogane (lett. q); sia il contenuto dell'articolo 120, par. 1 della Costituzione, quando afferma che “*La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale*”.

Il legislatore della riforma costituzionale, infatti, aderisce alla posizione più avanzata della Corte di Giustizia senza, tuttavia, limitarsi a tradurre normativamente un limite comunitario ma, invece, introducendo nella Carta Costituzionale un vero e proprio limite “*di mercato interno*” alla potestà normativa regionale (una sorta di “commerce clause” della Costituzione Italiana volta ad impedire che le normative

---

<sup>112</sup> Cfr. sentenza del 7 maggio 1997, cause riunite C-321/94, C-322/94, C-323/94 e C-324/94, *Pistre e a.*, punto 45; sentenza 5 dicembre 2000, causa C-448/98, *Guimont*, punto 17.

<sup>113</sup> Sentenza del 16 luglio 1992, causa C-163/90, *Legros e a.*, punto 16; sentenza del 9 agosto 1994, cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 e C-411/93, *Lancry e a.*, punto 27; sentenza settembre 1995, cause riunite C-485/93 e C-486/93, *Simitzi*, punto 27.

<sup>114</sup> Cfr. A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea* in *Rassegna Tributaria*, 2004, p. 1201. Sentenza del 9 agosto 1994, causa *Lancry e a.*, *cit.*, punto 29.

regionali abbiano un impatto negativo sull'unità del mercato interno italiano). Tale limite – in ragione del tenore testuale della norma ora citata – resterebbe in vigore anche a prescindere dall'interpretazione delle norme comunitarie data dalla Corte di giustizia.

Tuttavia, come rilevato in dottrina con riferimento al caso del Tubatici siciliano<sup>115</sup>, i vincoli comunitari possono avere un ruolo ed un significato proprio anche laddove risultino astrattamente coincidere con vincoli interni di matrice costituzionale.

Con il tributo posto dalla Regione Sicilia (espressamente qualificato come “ambientale”) a carico dei proprietari di gasdotti ricadenti nel territorio regionale ed esercenti attività di trasporto, distribuzione, vendita o acquisto del gas metano, il legislatore siciliano si proponeva di “ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte”, tanto che il relativo gettito era destinato al finanziamento di “investimenti” diretti “alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell’ambiente, con particolare riguardo alle aree interessate dalla presenza” delle condotte medesime.

In tale caso, il divieto per la Regione Sicilia di introdurre prelievi destinati ad incidere su scambi dalla Regione verso i Paesi extracomunitari o dalla Regione verso altre Regioni, è stato ricostruito dagli organi di controllo<sup>116</sup> e dai giudici nazionali<sup>117</sup> riconducendolo direttamente alla libertà di circolazione delle merci e all'unicità del territorio doganale, principi comunitari di diretta ed immediata applicazione.

Nello stesso senso si è pronunciata la Corte di Giustizia, quando la questione

---

<sup>115</sup> Con l'art. 6 della Legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), la Regione Sicilia ha introdotto un tributo definendolo tributo ambientale, commisurato al volume delle condotte, destinate al trasporto del gas metano insistenti sul territorio regionale.

<sup>116</sup> La norma venne dapprima contestata dalla dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas; cfr. le comunicazioni inviate al Governo (Delibera n. 96/02, del 23 maggio 2002), alla Commissione europea (Delibera n. 112/02, del 20 giugno 2002) ed al Parlamento (Delibera n. 113/02, del 20 giugno 2002).

<sup>117</sup> Cfr. i giudizi instaurati da della SNAM Rete gas s.p.a. dinanzi al Tar della Lombardia (per l'annullamento della delibera con cui l'Autorità rifiutava le proposte tariffarie volte a riconoscere l'ammontare del tributo ambientale), Sentenza del 24 gennaio 2003, n. 130; e per l'annullamento del silenzio rifiuto della Regione all'istanza di restituzione del tributo, Sentenza Commissione tributaria provinciale di Palermo del 12 luglio 2003, n. 1203.

le è stata sottoposta a seguito di un ricorso per inadempimento ex art. 226 TCE presentato dalla Commissione Europea<sup>118</sup>. La Corte ha affermato infatti che la misura costituiva non soltanto una misura di effetto equivalente ad un dazio, ma altresì *“può recare pregiudizio al commercio intracomunitario, in violazione dell’art. 25 CE, in quanto il gas algerino tassato in virtù della legge siciliana viene importato in Italia ed esportato successivamente in altri Stati membri”*.

La diretta riconducibilità all'ordinamento comunitario dei vincoli alla potestà regionale è confermata dalla recente sentenza 102/2008 della Corte Costituzionale, ed in particolare dal rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato Ce e contenuto nella successiva e collegata ordinanza 103/2008 (citata nel precedente paragrafo) con riferimento ad una delle tre cd. imposte sul lusso introdotte dalla Regione Sardegna. La Corte, infatti, nel ribadire la non applicabilità alla Sardegna, in quanto Regione a statuto speciale, dei limiti alla potestà regionale introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione, interroga la Corte di giustizia sui limiti comunitari alla potestà normativa regionale.

Tali pronunce sono particolarmente importanti in quanto la Corte costituzionale ha attivato, per la prima volta, il meccanismo del rinvio pregiudiziale riconoscendo, con riferimento ai giudizi in via principale, che *“pur nella sua peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell’ordinamento interno, costituisce una giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 234, terzo paragrafo, del Trattato CE e, in particolare, una giurisdizione di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni – per il disposto dell’ art. 137, terzo comma, Cost. – non è ammessa alcuna impugnazione)”*.

Nel merito, la Corte Costituzionale ribadisce le linee guida in tema di rapporti fra ordinamento comunitario e sistema interno, ovvero che l’ordinamento comunitario è *“ autonomo, integrato e coordinato con quello interno”* e, in virtù del rinvio contenuto nell’art. 11 Cost., allo stesso ordinamento erano già stati trasferiti poteri anche normativi (statali, regionali o delle Province autonome) nei settori definiti dai Trattati istitutivi della comunità; che le norme dell’ordinamento comunitario

---

<sup>118</sup> Sentenza 21 giugno 2007, nella causa C-173/05, *Commissione delle Ce v. Repubblica italiana*.

vincolano il legislatore interno (nazionale e regionale), con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione; che tale vincolo impedisce al giudice comune di applicare le leggi nazionali e regionali incompatibili con norme comunitarie aventi efficacia diretta; e che la Corte di giustizia, è l'organo deputato a risolvere i dubbi interpretativi in ordine alle norme comunitarie.

Fatte queste premesse, il giudice costituzionale esamina nello specifico il ruolo del diritto comunitario nei giudizi in via principale concernenti la legittimità costituzionale delle norme introdotte dalle Regioni per incompatibilità con le norme comunitarie, ribadendo che le norme costituzionali "*fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.*"<sup>119</sup> o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost.<sup>120</sup>.

In siffatti casi il giudice costituzionale, in caso di riscontrata difformità fra la norma interna e quella comunitaria non può procedere alla disapplicazione della legge, ma ne deve dichiarare l'illegittimità costituzionale con efficacia *erga omnes*. Qualora, invece, ritenga che la posizione dei giudici comunitari non sia chiara, essa deve necessariamente (si ripete, solo nel giudizio in via principale) rinviare alla Corte di Giustizia per l'interpretazione pregiudiziale, perché in caso contrario ne risulterebbe leso "*il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario*".

Nel caso specifico dell'imposta sugli aeromobili e natanti della regione Sardegna, che prevede assoggettamento a tassazione nel solo caso in cui gli operatori non abbiano domicilio fiscale in Sardegna, la Corte Costituzionale ha ritenuto di non poter escludere l'esistenza di una discriminazione e un conseguente aggravio di costi rispetto a quelle che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale in Sardegna.

Il possibile conflitto che la Corte di Lussemburgo dovrà chiarire concerne, in

---

<sup>119</sup> Corte cost. nn. 129/2006, 406/2005, 166 e 7/2004.

<sup>120</sup> Come chiarito, in generale, da Corte cost. n. 348/2007.

particolare, gli artt. 49 e 87 del Trattato CE, potendo tale imposta contravvenire al principio di libera prestazione dei servizi come elaborato dalla Corte di Giustizia, nonché al divieto di aiuti di Stato alle imprese (in questo caso gli aiuti sarebbero a beneficio delle imprese fiscalmente domiciliate in Sardegna), “con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza”.

### ***3.3 Le articolazioni territoriali degli Stati membri come parametro di compatibilità comunitaria***

Come visto, nel sistema dei trattati la materia tributaria resta di competenza degli Stati membri che tuttavia devono esercitarla nel rispetto dei vincoli posti dal diritto comunitario. Il riconoscimento di margini più o meno ampi di autonomia ad enti territoriali sub statali, ancorché sancito da fonti primarie di rango costituzionale, non costituisce un valore tale da arginare la penetrazione dei vincoli comunitari nei diversi ordinamenti: sia la forma con cui si attua tale riconoscimento, sia il suo concreto svolgersi sono pertanto soggetti a verifica e sindacato (anche) alla stregua del metro di compatibilità con il diritto comunitario<sup>121</sup>.

Per quanto concerne il riparto di competenze normative interno ad uno Stato membro, la Corte di Giustizia ha chiarito da tempo che “*gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario [in quanto] a norma dell'art. 226 CE [lo Stato] resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto di tali obblighi*”<sup>122</sup>.

Tuttavia, il fatto che lo Stato non possa invocare il riparto interno di competenze per giustificare l'inosservanza del Trattato, non implica necessariamente che tale riparto sia irrilevante nel determinare se una determinata situazione

---

<sup>121</sup> A. CARINCI, *I vincoli comunitari all'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali*, cit..

<sup>122</sup> Cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenze 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione delle Ce c. Repubblica italiana*, punto 27 e 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione delle Ce c. Repubblica italiana*, punto 24.

costituisca o meno inosservanza del Trattato.

Infatti, il diritto degli Stati sovrani all'autodeterminazione della propria struttura costituzionale territoriale interna è anch'esso immanentemente legato alla natura di Trattati internazionali degli atti fondativi della Comunità.

Oltretutto, tale principio fondamentale trova anche riconoscimento espresso nell'articolo 6, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) il quale afferma che “*L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri*”. L'importanza, ai fini della presente analisi, della disposizione ora citata è spiegata dalla lettura dei recenti tentativi di riforma dei Trattati i quali, seppur fallimentari, mantengono comunque un valore ermeneutico in quanto specchio delle norme che compongono la Costituzione Materiale Comunitaria<sup>123</sup>.

Molto spesso, nella storia dell'Unione europea, l'evoluzione del diritto di fonte normativa (derivata, ma anche primaria) è consistito in un consolidamento delle interpretazioni evolutive proposte dalla Corte di Giustizia nelle sue sentenze; tale opera di modellamento dell'ordinamento comunitario da parte della Corte, peraltro, non si è limitata soltanto ad aspetti di dettaglio della legislazione comunitaria, ma ha influito, ed in modo determinante, sulla evoluzione dell'architettura costituzionale dell'Unione.

Peraltro, la testimonianza più eclatante dell'influenza della Corte di giustizia nell'indirizzare l'evoluzione del diritto comunitario “scritto” è proprio nel fatto che la rilevanza costituzionale-comunitaria dei principi (*rectius*: delle “tradizioni”) costituzionali comuni degli Stati membri, elaborata dalla Corte, sia poi transitata nell'articolo 6 TUE.

Proprio la disposizione che dovrebbe sostituire l'articolo 6 TUE nelle proposte di riforma dei Trattati che si sono susseguite nell'ultimo quinquennio costituisce una efficace dimostrazione di come spesso le riforme dei Trattati si limitino a cristallizzare i balzi in avanti nell'interpretazione della struttura “costituzionale” comunitaria fatti dalla Corte di giustizia.

---

<sup>123</sup> A. FANTOZZI, *Dalla non discriminazione all'eguaglianza in materia tributaria*, 193 ss., in A. DI PIETRO (a cura di), *Per una Costituzione fiscale europea*, Padova, 2008.

L'articolo I-5, comma 1 del Trattato Costituzionale riconosceva, infatti, espressamente che *“L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”*. La stessa norma è rimasta inalterata (salvo la sostituzione della parola Costituzione con la parola trattati) nell'art. 4, c. 2 del Trattato sull'Unione Europea approvato a Lisbona (che sostituisce l'attuale TUE), entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Una testimonianza specifica del rilievo costituzionale-comunitario delle ripartizioni di sovranità territoriale interne agli Stati membri è data dalla recente sentenza della Corte di Giustizia nel caso C-88/03 (cd. sentenza Azzorre), la quale corregge un risalente orientamento della Commissione Europea in materia di aiuti di Stato secondo il quale una misura doveva definirsi “regionalmente selettiva” (e quindi aiuto) ogni qualvolta non fosse applicabile a tutto il territorio dello Stato, a prescindere dal riparto della potestà impositiva all'interno del territorio dello Stato membro considerato.

Nella sentenza Azzorre trova invece conferma implicita il fatto che la disposizione dell'articolo I-5 del Trattato Costituzionale (ora art. 4 dell'adottando (?) TUE di Lisbona) espliciti una norma in realtà già vigente nella Costituzione materiale comunitaria: grazie all'interpretazione della Corte di Giustizia l'articolazione territoriale della struttura costituzionale degli Stati membri ha già rilievo comunitario<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> A. FANTOZZI, *I rapporti tra ordinamento comunitario e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, op.cit.



### ***3.4 Modelli di autonomia tributaria e divieto di aiuti di Stato a selettività territoriale***

Una prima, fondamentale, indicazione, evincibile dall'esame dell'esperienza maturata nell'applicazione del diritto comunitario coinvolge i possibili modelli di decentramento della potestà tributaria su diversi livelli di governo. Occorre evidenziare, difatti, come nella prospettiva comunitaria, e, segnatamente, in quella degli aiuti di stato, l'opzione a favore di un dato modello non sia indifferente, posto che, e proprio in ragione del modello prescelto, va impostato (e risolto) diversamente il giudizio di compatibilità.

Si tratta, certamente, di uno dei profili di massima criticità nella composizione del rapporto tra diritto comunitario e modelli di federalismo.

Dato il quadro in cui si colloca e va letto il rapporto tra diritto comunitario e federalismo (non solo fiscale) che si è tratteggiato paragrafi precedenti, occorre dare altresì conto di un'ideale inconciliabilità<sup>125</sup> di fondo tra le due istanze, del mercato e dello spazio giuridico unico, da un lato, e del decentramento e dell'affermazione della specificità locale dall'altro. Ciò, segnatamente, in ragione di una ideale divergenza di obiettivi e finalità: al moto centripeto del diritto comunitario sembra infatti contrapporsi quello centrifugo del federalismo. Perché è appunto alla stregua di questa ideale inconciliabilità che deve essere risolto il problema della compatibilità delle scelte ordinarie operate da ciascuno Stato membro in ordine al riparto delle potestà di imposizione su diversi livelli di governo.

In linea con la disciplina generale, le misure fiscali agevolative interferiscono con il divieto di aiuti di stato nel caso se ne accerti -oltre che l'incidenza sul commercio tra gli stati membri e, quindi, l'attitudine discorsiva della concorrenza<sup>126</sup>-

---

<sup>125</sup> A. CARINCI, *I vincoli comunitari all'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali*, cit..

<sup>126</sup> Si tratta formalmente, di due requisiti autonomi. Tuttavia, di norma, l'accertamento del secondo (distorsione della concorrenza) rappresenta la conseguenza pressochè automatica del riscontro del primo (incidenza sul commercio). In teoria, la condizione dell'incidenza sul commercio è soddisfatta solo se l'impresa beneficiaria svolge attività economica che da luogo a scambi tra gli stati membri. In concreto, anche un aiuto concesso ad imprese attive solo in ambito regionale e/o locale è di norma considerato come potenzialmente in grado di incidere sugli scambi commerciali intracomunitari, nella misura in cui possa ostacolare l'insediamento di altre imprese in quel segmento di mercato. In

il carattere selettivo.

La selettività è l'elemento che differenzia gli aiuti di stato dalle c.d. misure generali, la cui applicazione non incontra ostacoli di sorta. Per verificarlo, è necessario confrontare la situazione delle imprese beneficiarie di una certa misura con un *tertium comparationis* rappresentato dal trattamento ad altre imprese concorrenti con le prime.

L'elemento della selettività riposa, quindi, su un confronto tra due tipologie di imprese, quelle che ricevono un trattamento vantaggioso e quelle che non lo ricevono.

In materia di aiuti concessi attraverso misure fiscali, il detto criterio diventa applicabile solo dopo che sia stato definito un livello di tassazione considerato normale. Si distingue tra selettività materiale e selettività territoriale. La prima è funzione di caratteristiche intrinseche dei soggetti beneficiari, che sono individuati o nominativamente (criterio soggettivo) ovvero sulla base di criteri oggettivi comunque legati alla sfera economica (soprattutto l'appartenenza ad un determinato settore produttivo, ma anche l'esposizione alla concorrenza internazionale, la dimensione aziendale, ecc..). La selettività territoriale, viceversa, è propria delle misure aventi un ambito di applicazione territoriale limitato.

Proprio l'interpretazione del concetto di selettività territoriale è il fattore finora risultato maggiormente problematico nella prospettiva del decentramento fiscale. Secondo l'orientamento finora consolidato nella prassi e nella giurisprudenza comunitarie, infatti, solo le misure applicabili a tutto il territorio di uno Stato membro erano considerate non territorialmente selettive, e di conseguenza, non contrastanti con il divieto di aiuti di Stato. Al contrario erano pacificamente considerate selettive e, quindi, qualificate come aiuti di Stato, non solo le misure agevolative adottate a livello statale e riservate ai soli soggetti residenti ed/od operanti in contesti sub-statali, ma anche quelle concesse da enti territoriali intermedi o periferici ai soli soggetti residenti ed/od operanti all'interno della propria giurisdizione.

Con particolare riguardo alla materia fiscale, poiché, in questa accezione, il

---

proposito cfr. *ex multis*, Corte UE 24 luglio 2003, causa C-156/98, *Germania commissione*, in *Racc.* I-6857.

*tertium comparationis* (ovvero il livello di tassazione normale) è rappresentato dal trattamento fiscale riservato ai soggetti residenti all'interno dell'intero territorio di ciascuno Stato membro, la prassi costante della Commissione, confermata dalla Corte UE<sup>127</sup> (fino alla sentenza *Portogallo vs Commissione* del 6 settembre 2006<sup>128</sup>), ha sempre considerato come aiuti di Stato le misure fiscali che sono applicabili solo in determinate Regioni o territori e che risultano favorevoli rispetto al regime fiscale generale di uno Stato.

Invero, la qualificazione come aiuto di Stato non comporta una preclusione assoluta all'applicazione di una certa misura. Come noto, infatti, il divieto di cui all'articolo 87 del TCE può essere derogato nelle fattispecie previste dal paragrafo 3. Ciò, tuttavia, solo previa autorizzazione della Commissione e con il rispetto dei corposi limiti strutturali, qualitativi e temporali<sup>129</sup>.

È evidente allora che il federalismo fiscale, quale modello ordinamentale preordinato a riconoscere e soddisfare l'esigenza delle collettività infrastatali di modulare il prelievo fiscale secondo peculiari scelte politiche, presupponendo una diversificazione del regime fiscale tra gli operatori di un medesimo Stato membro proprio in ragione della loro localizzazione, appare naturalmente destinato ad integrare la suddetta ipotesi di selettività territoriale. Perché, se in attuazione del federalismo si introducono trattamenti fiscali di vantaggio, questi sono necessariamente circoscritti al territorio dell'ente territoriale che li ha voluti.

Date queste premesse, non può quindi sorprendere l'iniziale orientamento di diffidenza e sfavore assunto dalle istituzioni comunitarie verso il federalismo fiscale,

---

<sup>127</sup> Cfr. soprattutto Corte UE 19 settembre 2000, causa C-156/98, *Germania Commissione, Race.*, I-6857.

<sup>128</sup> Sentenza C-88/03, il cui contenuto verrà approfondito nei paragrafi successivi.

<sup>129</sup> Sotto il profilo strutturale, sono generalmente consentiti gli aiuti all'investimento, mentre sono perlopiù vietati gli aiuti al funzionamento, ovvero destinati a ridurre l'impatto delle spese di natura corrente. Sotto il profilo quantitativo, i massimali di aiuto ammissibili devono riflettere la gravità relativa dei problemi di sviluppo nelle Regioni interessate. Inoltre, i vantaggi degli aiuti in termini di sviluppo di una regione sfavorita devono essere superiori alle distorsioni della concorrenza che ne derivano; la relativa prova è a carico degli Stati membri, cui spetta l'onere di calcolare l'entità degli aiuti concessi e di dimostrare che essi sono giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo della regione interessata e che il loro ammontare è proporzionale ai costi addizionali che intendono compensare. Gli aiuti a finalità regionale, infine, hanno durata necessariamente limitata nel tempo.

visto addirittura quale mezzo con cui uno Stato membro, approntando modifiche alla ripartizione interna delle competenze normative, si poteva porre nelle condizioni di eludere l'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato in parte del proprio territorio<sup>130</sup>.

Come anticipato, tale orientamento, che lasciava presagire addirittura un'incompatibilità sistematica del federalismo fiscale con il diritto comunitario, non ha però trovato seguito presso la Corte di Giustizia.

Da tempo, pertanto, la dottrina più attenta aveva avvertito circa: “ *il rischio di una chiusura netta ad ogni istanza di federalismo fiscale*” in conseguenza di tale restrittiva interpretazione del concetto di selettività territoriale<sup>131</sup>. Molti auspicavano, pertanto, quella correzione di rotta infine operata dalla Corte UE nella sentenza C-88/03.

### ***3.5 Federalismo e fiscalità di vantaggio: la “svolta” nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea***

Come si è avuto modo di esaminare nel corso del presente capitolo, federalismo fiscale, fiscalità di vantaggio e aiuti di Stato sono tutti elementi che presentano un collegamento tra loro. Tale collegamento è il risultato dell'opera giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea, compiuta attraverso la celebre Sentenza Commissione c/ Portogallo, con la quale la Corte è giunta esplicitamente riconoscere la piena compatibilità con il diritto comunitario delle

---

<sup>130</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Saggio del 1° luglio 1999, cause riunite C-400/97, C-401/97 e C-402/97, *Administración del Estado c. Juntas Generales de Guipúzcoa e a.*, punto 37.

<sup>131</sup> Cfr. A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione Europea*. cit. Si tratta di una posizione condivisibile, anche se, occorre sottolinearlo, il tema in discussione è esclusivamente quello della tassazione delle imprese ( e più in generale, delle attività produttive) che rappresenta solo una parte, anche se importante, di un sistema fiscale. In realtà, oggetto della controversia decisa dalla sentenza in commento erano le riduzioni, applicate nella regione autonoma portoghese delle Azzorre-Madera, delle aliquote dell'imposta sul reddito, non solo delle persone giuridiche, ma anche delle persone fisiche. Ciononostante, tutto il *decisum* della Corte ( forse un po' impropriamente) fa perno sull'interpretazione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, disciplina che, come noto, concerne essenzialmente le imprese.

misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.

In Europa, infatti, l'esigenza di definire forme regionali di fiscalità di vantaggio è stata sino a tale sentenza sacrificata sull'altare di un'interpretazione eccessivamente rigida del divieto comunitario di aiuti di Stato, con particolare riguardo alle modalità di accertamento del requisito della "selettività territoriale".

Questa circostanza, salvo specifiche eccezioni, ha sinora sostanzialmente privato gli Stati europei della possibilità di fronteggiare adeguatamente la concorrenza fiscale, non solo rispetto ai competitori extraeuropei, ma anche nei confronti degli stessi nuovi arrivati a seguito del progressivo allargamento del mercato comune europeo, oggi esteso a molti Paesi a bassa fiscalità (ad es. molti Stati dell'Est).

Più precisamente l'orientamento restrittivo della Commissione ha complicato la difesa, da parte degli Stati europei di maggiori dimensioni, dalla concorrenza fiscale degli Stati più piccoli. Ad esempio, l'Irlanda, in pochi anni, ha dimezzato la pressione fiscale complessiva con una detassazione che ha interessato in particolare il sistema delle imprese. Ne è risultata notevolmente incrementata la competitività del sistema irlandese e la sua capacità di attrarre investimenti, anche e soprattutto dall'estero. Se si fosse voluta attuare una politica fiscale analoga a una Regione italiana - ad esempio, la Lombardia o la Campania -, ciò non sarebbe stato possibile, proprio a causa dell'orientamento restrittivo della Commissione. Eppure il Pil della Lombardia supera di quattro volte quello irlandese (oltre 250 miliardi di euro contro circa 60), ma il solo fatto di essere una Regione all'interno di uno Stato avrebbe fatto scattare per la Commissione il criterio della selettività, perché il regime fiscale lombardo sarebbe stato qualificato come derogatorio rispetto a quello generale nazionale.

Evidentemente si trattava di un orientamento anacronistico, ben poco conciliabile con il principio di sussidiarietà e con la tendenza verso il federalismo che negli ultimi anni ha caratterizzato molti Stati europei.

Negli ultimi tempi, tuttavia, si è intravista la possibilità di una nuova direzione: recentemente, intatti, la Commissione e il Parlamento europeo hanno

approvato una bozza di riforma dell'attuale normativa comunitaria sugli aiuti di Stato che, in materia di aiuti regionali, prevede per la prima volta in maniera esplicita l'introduzione di forme di fiscalità di vantaggio per le Regioni più arretrate.

Più precisamente, il c.d. "rapporto Hokmark" sostiene la necessità di "un approccio più efficiente alla concessione degli aiuti regionali, che si concentri sugli investimenti nelle infrastrutture e sugli aiuti orizzontali nelle Regioni svantaggiate o meno sviluppate dell'Unione europea, compresa l'introduzione di condizioni fiscali vantaggiose", sia pure soltanto "per periodi transitori non superiori a cinque anni".

Si tratta, senza dubbio, di una notevole apertura, che deve essere considerata assieme alla recente sentenza relativa alla causa C-88/03, Portogallo versus Commissione con la quale, appunto, la Corte di Giustizia ha riconosciuto la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.

Si tratta di una pronuncia importante, correttiva dell'orientamento eccessivamente restrittivo sino ad ora tenuto dalla Commissione, dove le misure "asimmetriche", ossia applicabili solo nel territorio di alcune Regioni, erano state finora solo tollerate in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 del TCE, previo nulla osta da parte della stessa Commissione ed entro limiti temporali e "quantitativi" assai ristretti.

È utile, quindi, procedere alla disamina di quanto la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha statuito nella ormai celebre Sentenza relativa alla causa C-88/03, Portogallo versus Commissione.

### ***3.5.1 La sentenza della Corte di Giustizia sul caso delle Azzorre***

Con la sentenza del 6 settembre 2006 la Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>132</sup> ha rigettato il ricorso proposto dalla Repubblica portoghese avverso una

---

<sup>132</sup> Sentenza del 6 settembre 2006 (C-88/03).

decisione della Commissione<sup>133</sup> relativa alla censura di parte del regime normativo contenente l'adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre.

In particolare la Commissione contestava che le riduzioni delle aliquote d'imposta sul reddito previste dal decreto n. 2/99/A a favore delle persone fisiche e giuridiche residenti nelle isole Azzorre<sup>134</sup> costituissero a tutti gli effetti un aiuto di Stato, sussistendo i tre requisiti dell'utilizzo di risorse pubbliche, dell'incidenza sul commercio fra gli Stati membri e (soprattutto) della selettività territoriale; di conseguenza, la Commissione sosteneva che l'ammissibilità di tali misure non poteva che essere scrutinata alla luce della disciplina dei regimi in deroga al divieto generale di cui all'art. 87 del Trattato CE.

Al contrario, le autorità portoghesi sostenevano che il regime fiscale adottato dalle Azzorre aveva lo scopo "di consentire alle imprese stabilite in tale Regione autonoma di superare gli svantaggi strutturali derivanti dalla loro ubicazione in una regione insulare e ultraperiferica"<sup>135</sup>.

Nonostante il rigetto del ricorso della Repubblica portoghese, dalla motivazione della sentenza emerge come la Corte di Giustizia sia giunta a riconoscere esplicitamente la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.

Come accennato, si tratta di una pronuncia decisiva in materia di fiscalità di vantaggio, in quanto la Corte è intervenuta correggendo l'orientamento eccessivamente restrittivo sino ad ora tenuto dalla Commissione, dove le misure "asimmetriche", ossia applicabili solo nel territorio di alcune Regioni, erano state sino ad ora tollerate in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 del TCE, previo nulla osta da parte della stessa Commissione ed entro limiti temporali e "quantitativi" assai ristretti. In altre parole, tale interpretazione del requisito della selettività territoriale in relazione alla disciplina degli aiuti di Stato precludeva

---

<sup>133</sup> Decisione 2003/442/CE dell'11 dicembre 2002.

<sup>134</sup> Decreto legislativo regionale 30 dicembre 1999, n. 33/99/A.

<sup>135</sup> Punto 14 della Sentenza C-88/03, del 6 settembre 2006.

qualsiasi ipotesi di differenziazione non transitoria del prelievo fiscale a livello sub-statale.

La Corte di Giustizia, pertanto, nella pronuncia in esame si è distaccata dall'orientamento della Commissione, accogliendo l'innovativa tesi dell'Avvocato generale Geelhoed per la quale le misure fiscali agevolative adottate da enti regionali non sono selettive a condizione che siano varate “nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale”<sup>136</sup>.

In particolare, allorché “un ente regionale o territoriale, nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un'aliquota fiscale inferiore a quella nazionale ed applicabile unicamente (...) all'interno del territorio di sua competenza (...), il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività di una misura fiscale potrebbe limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento qualora l'ente territoriale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese (...)”<sup>137</sup>.

Più dettagliatamente, “affinché una decisione presa in simili circostanze possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è innanzi tutto necessario (...) che tale decisione sia stata adottata da un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. Inoltre, la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto. Infine, le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre Regioni o dal governo centrale”<sup>138</sup>.

In altre parole, il concetto di “autonomia politica e fiscale rispetto al governo centrale (...) presuppone (...), che l'ente infrastatale sia dotato, non solo della

---

<sup>136</sup> Punto 62 della Sentenza cit.

<sup>137</sup> Punto 66 della Sentenza cit.

<sup>138</sup> Punto 67 della Sentenza cit.



competenza per adottare, nel territorio di competenza, misure di riduzione dell'aliquota d'imposta indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello Stato centrale, ma altresì che detto ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura<sup>139</sup>.

In presenza di tali condizioni, quindi, secondo quanto scaturisce dalla pronuncia della Corte in esame, va esclusa la sussistenza del requisito della selettività territoriale e, conseguentemente, l'applicabilità della disciplina degli aiuti di Stato.

Ne deriva, in tali frangenti, la libertà di attuare a livello sub-statale una fiscalità di vantaggio (eventualmente anche con modalità asimmetriche e territorialmente differenziata).

È la Corte stessa ad offrire, quindi, nelle motivazioni di questa sentenza, gli strumenti per la valutazione del requisito della "sufficiente autonomia"<sup>140</sup>. Deve trattarsi, più precisamente, di misure decise da enti dotati di sufficiente autonomia sotto un triplice profilo:

a) autonomia (per così dire) istituzionale: le misure devono essere adottate "da un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale";

b) autonomia decisionale: le misure devono essere adottate "senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale" in ordine al rispettivo contenuto;

c) autonomia finanziaria: le misure "non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre Regioni o dal governo centrale".

In un tale contesto, secondo la Corte, va esclusa la sussistenza del requisito della selettività territoriale e, conseguentemente, l'applicabilità della disciplina degli aiuti di Stato.

La ratio alla base di tale orientamento è quella di evitare che la misura agevolativa venga adottata da parte dell'ente in un contesto di pressione politica da

---

<sup>139</sup> Punto 68 della Sentenza cit.

<sup>140</sup> Punto 67 della Sentenza cit. Negli stessi termini Antonini L. e Barbero M. (2006), "Dalla CGCE un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese", in *Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze*, pag. 123.

parte dell'Autorità di governo centrale. In mancanza di una siffatta limitazione risulterebbe agevole aggirare il divieto di aiuti di stato facendo in modo che gli amministratori dell'ente sub-statale adottino il provvedimento e che il relativo onere (determinabile in un minore gettito) sia compensato da un trasferimento di risorse dal centro. In quest'ottica, la riduzione d'imposta non si concretizzerebbe in uno sforzo fiscale dell'ente impositore ma in una mera partita di giro da un soggetto all'altro.

Nel caso delle isole Azzorre è proprio l'ultimo dei tre requisiti a difettare, vista la costituzionalizzazione del principio della solidarietà nazionale: “ne consegue che i due profili della politica fiscale del governo regionale, ossia, da un lato, la decisione di diminuire la pressione tributaria regionale grazie al potere di ridurre le aliquote ... e dall'altro, l'adempimento della missione di correzione delle disparità derivanti dall'insularità, sono indissolubilmente legati e dipendono, dal punto di vista finanziario, dai trasferimenti di bilancio gestiti dal governo centrale”.

### ***3.5.2 La sentenza della Corte di Giustizia sul caso dei Paesi Baschi***

L'orientamento appena illustrato è stato ripreso ed ampliato dalla Corte di Giustizia nelle recenti cause da C 428/06 a C 434/06.

Nel caso di specie la Corte è stata chiamata ad esprimersi (domanda di pronuncia pregiudiziale<sup>141</sup> proposta dal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco - Spagna) in merito a talune disposizioni

---

<sup>141</sup> Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte delle giurisdizioni nazionali, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 11 giugno 2005: Punto 1: “Il sistema del rinvio pregiudiziale è un meccanismo fondamentale del diritto dell'Unione europea, che ha per oggetto di fornire alle giurisdizioni nazionali lo strumento per assicurare un'interpretazione e un'applicazione uniformi di tale diritto in tutti gli Stati membri”. Punto 5: “Nell'ambito del procedimento pregiudiziale, il ruolo della Corte di giustizia è quello di fornire un'interpretazione del diritto comunitario o di statuire sulla sua validità, e non di applicare tale diritto alla situazione di fatto che è alla base del procedimento dinanzi al giudice nazionale, ruolo che spetta a quest'ultimo. La Corte non è competente né a pronunciarsi su questioni di fatto sollevate nell'ambito della causa principale né a risolvere le divergenze di opinione in merito all'interpretazione o all'applicazione delle norme di diritto nazionale”. Punto 11: “Ogni giudice interessato può sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione di una norma di diritto comunitario qualora lo ritenga necessario ai fini della

tributarie adottate dalle Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, le Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya e de Guipúzcoa, che sono le autorità competenti dei territori a statuto speciale (fuero) denominati Territorio Histórico de Vizcaya, de Álava e de Guipúzcoa (le “autorità forales”).

La fattispecie esaminata dai giudici di Bruxelles riguardava alcuni provvedimenti adottati dalle tre autorità forales che costituiscono la Comunità dei Paesi Baschi<sup>142</sup>. Fra le agevolazioni adottate v'era la previsione di un'aliquota d'imposta per le società con sede locale (pari al 32,5%) inferiore all'aliquota generale applicata in Spagna (pari al 35%) e vi erano altre disposizioni speciali riguardanti il trattamento fiscale di determinati investimenti che non trovavano corrispondenza nel diritto tributario spagnolo.

Il giudice spagnolo, chiamato a valutare la legittimità di queste disposizioni, chiedeva, con rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, di precisare se queste misure fiscali fossero qualificabili come “misure selettive” e costituiscono, quindi, aiuti di Stato di cui si debba richiedere preventiva autorizzazione alla Commissione (art. 88, co. 3, Trattato CE).

Tra le due tematiche – fiscalità di vantaggio e aiuti di stato – sussiste, infatti, una connessione, determinata dalla circostanza che, laddove si determini un aggravio per le pubbliche finanze, la nozione di aiuti di Stato comprende anche misure di natura fiscale (le quali possono assumere le forme più varie e comprendere tanto sovvenzioni a fondo perduto, quanto diminuzioni o esenzioni da imposte, etc.).

È, pertanto, in tale prospettiva che alcune misure fiscali<sup>143</sup> possono essere ricomprese nel divieto di aiuti di Stato sancito, a tutela della libera concorrenza,

---

soluzione di una controversia ad esso sottoposta”.

<sup>142</sup> Al punto 66 della Sentenza dell'11 settembre 2008 la Corte afferma che “La Comunità autonoma del Paese Basco consta delle tre Province di Álava, di Vizcaya e di Guipúzcoa. I confini di tali Province coincidono con quelli dei Territorios Históricos, enti che godono di diritti di origine antica, denominati «fueros», che permettono loro di applicare e prelevare l'imposta. Invece altre varie competenze, segnatamente in materia economica, sono esercitate dalla Comunità autonoma”.

<sup>143</sup> Non si tratta infatti di un divieto assoluto. Il Trattato individua anche agevolazioni che sono compatibili con il mercato comune (art. 87, co. 2, Trattato CE) e agevolazioni che possono essere dichiarate tali, previa autorizzazione della Commissione (art. 87, co. 3). Rientrano in questa seconda categoria, ad esempio, gli aiuti “destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune Regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune

dall'art. 87 del Trattato CE. Come si evince da questa disposizione, infatti, affinché le misure fiscali siano comprese nella definizione di aiuti di Stato è necessario che, oltre ad utilizzare risorse pubbliche, possiedano i requisiti della “selettività” e dell’”incidenza sul commercio fra gli Stati membri”. Peraltro, mentre generalmente l'accertamento di quest'ultima non crea particolari problemi, risulta, altresì, piuttosto controversa l'interpretazione del requisito della “selettività”, che si pone quindi come “spartiacque” tra gli aiuti di Stato e le cosiddette “misure generali”.

Nella sentenza in questione la Corte ha affermato che, in via preliminare, occorre riferirsi al tempo stesso ai Territorios Históricos e alla Comunità autonoma del Paese Basco, al fine di stabilire se l'ente infrastatale costituito sia dai Territorios Históricos, sia dalla Comunità autonoma del Paese Basco, disponga di un'autonomia sufficiente per costituire il quadro di riferimento rispetto al quale occorre valutare la “selettività” di una misura adottata da uno di tali Territorios Históricos.

In seconda battuta la Corte ha affermato che è però di competenza del giudice del rinvio (rectius, il Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco), l'unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare, sulla base degli elementi esaminati dalla Corte e di tutti gli ulteriori elementi che dovesse ritenere pertinenti, se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia. In tal caso le norme adottate nei limiti delle competenze attribuite agli enti infrastatali in questione non avrebbero carattere selettivo ai sensi della disposizione del Trattato CE che vieta gli aiuti di stato.

La Corte ha dichiarato poi che, allo scopo di determinare se le norme adottate da un ente infrastatale rappresentino un aiuto di Stato “selettivo”, è necessario verificare se tale ente disponga di un’”autonomia istituzionale, procedurale ed economica”<sup>144</sup> sufficiente affinché una norma da questi adottata, nei limiti delle

---

interesse” (art. 87, co. 3, lett. c).

<sup>144</sup> Peraltro, tale impostazione è frutto di un recente mutamento di orientamento dei giudici della Corte, che si è realizzato nella oramai celebre Sentenza del 6 settembre 2006, nella causa C-88/03, Portogallo c/Commissione, precedentemente illustrata. Prima che intervenisse tale innovativa e

competenze conferitegli, sia considerata di applicazione generale nell'ambito di tale ente infrastatale e non abbia carattere selettivo<sup>145</sup>.

Peraltro, i giudici della Corte hanno sottolineato che tale verifica può essere effettuata soltanto a seguito di un controllo preliminare che permetta di garantire che, nel caso di specie, i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco, rispettino i limiti delle proprie competenze, poiché le regole relative, in particolare, ai trasferimenti finanziari sono state predisposte in funzione di tali competenze.

La sentenza in esame, intervenendo in “ambito spagnolo”, offre importanti precisazioni in ordine soprattutto ai criteri dell'autonomia procedurale e dell'autonomia economica e finanziaria.

Con riguardo al criterio dell'autonomia istituzionale, la Corte di Giustizia rileva che enti infrastatali quali i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco soddisfano tale criterio, in quanto dotati di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale<sup>146</sup>.

Per quanto concerne l'autonomia procedurale, la Corte ricorda che tale criterio è rispettato a condizione che la decisione dell'autorità infrastatale sia stata presa senza la possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto<sup>147</sup>.

La Corte fornisce alcune precisazioni sul punto. Da un lato, dichiara che tale criterio non esclude la possibilità di istituire un procedimento di concertazione

volto a prevenire eventuali conflitti normativi, come quello previsto dalla legge spagnola in seno alla commissione di coordinamento e di valutazione normativa, purché, come nel caso di specie, la decisione che conclude il procedimento sia adottata dall'ente infrastatale e non dal governo centrale<sup>148</sup>. D'altro canto, la Corte osserva che non risulta che il governo centrale spagnolo possa

---

fondamentale pronuncia, i giudici di Bruxelles, infatti, avevano sempre considerato il fatto che gli aiuti fossero imputabili allo Stato ed avevano qualificato come misure “selettive”, quindi soggette alla disciplina degli aiuti di stato, le disposizioni non applicabili su tutto il territorio nazionale, anche se emanate da enti territoriali.

<sup>145</sup> Punto 76 della Sentenza cit.

<sup>146</sup> Punto 87 della Sentenza cit.

<sup>147</sup> Punto 95 della Sentenza cit.

intervenire direttamente nell'iter di adozione di una norma foral per far rispettare principi, quali il principio di solidarietà o quello dell'armonizzazione fiscale, che gli enti infrastatali in esame devono prendere in considerazione allorché adottano una disposizione tributaria. Infatti, l'obbligo per tali enti di rispettare l'interesse dello Stato nell'esercizio delle proprie competenze non costituisce in linea di principio un elemento lesivo dell'autonomia procedurale<sup>149</sup>.

Le verifiche necessarie spettano tuttavia al giudice nazionale. Quanto al criterio dell'autonomia economica e finanziaria, esso esige che le ripercussioni economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non siano compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre Regioni o dal governo centrale<sup>150</sup>.

Quindi, nell'esaminare il metodo di calcolo della quota che la Comunità autonoma basca versa allo Stato spagnolo al fine di coprire l'ammontare degli oneri che lo Stato si è assunto per le competenze di cui non si è fatta carico tale Comunità autonoma, la Corte ha rilevato che uno dei dati essenziali del calcolo di tale quota è il "coefficiente di imputazione". A tale riguardo, la Corte ha constatato che, sebbene tale coefficiente debba riflettere in linea di principio il peso relativo dell'economia basca nell'insieme della Spagna, esso è tuttavia determinato nel corso di negoziazioni sostanzialmente politiche. Di conseguenza, una decisione di riduzione dell'aliquota d'imposta non inciderebbe necessariamente sul valore di tale coefficiente. Peraltro, come osservato dai giudici di Bruxelles, una sottostima del suddetto coefficiente potrebbe costituire solo un indizio di assenza di autonomia economica dei Territorios Históricos. Infatti, affinché tale assenza possa essere effettivamente constatata, deve sussistere una compensazione, cioè un nesso di causa ad effetto tra una misura fiscale adottata dalle autorità forales e gli importi posti a carico dello Stato spagnolo. Ad ogni modo, la Corte ha dichiarato che spetta al giudice del rinvio stabilire se un siffatto iter di fissazione del coefficiente di imputazione sia inteso a permettere al

---

<sup>148</sup> Punto 96 della Sentenza cit.

<sup>149</sup> Punto 108 della Sentenza cit.

<sup>150</sup> Punto 123 della Sentenza cit.

governo centrale di compensare il costo di una misura fiscale favorevole alle imprese adottata dai Territorios Históricos. Spetta parimenti a tale giudice verificare se, in ragione del metodo adottato e dei dati economici presi in considerazione, il calcolo della quota possa avere per effetto di far compensare da parte dello Stato spagnolo le conseguenze di una misura fiscale adottata dalle autorità forales.

La Corte non ha escluso peraltro che una decisione di riduzione dell'imposta adottata dall'ente infrastatale possa avere per conseguenza trasferimenti finanziari più ingenti a suo vantaggio, in ragione delle modalità di calcolo impiegate per determinare gli importi da trasferire. Spetta quindi al giudice nazionale valutare se talune norme forales adottate dai Territorios Históricos possano comportare compensazioni occulte in settori quali la previdenza sociale o la garanzia, da parte dello Stato spagnolo, di un servizio pubblico minimo, o anche nel funzionamento del Fondo di compensazione interterritoriale.

In conclusione, la Corte ha sottolineato la necessità di risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 87, n. 1, CE deve essere interpretato nel senso che, per valutare il carattere selettivo di una misura, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Spetta al giudice nazionale, l'unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia, il che avrebbe per conseguenza che le norme adottate nei limiti delle competenze conferite agli enti infrastatali in parola dalla Costituzione e dalle altre disposizioni del diritto spagnolo non hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

### ***3.6 Conclusioni***

Il quadro dell'esperienza comunitaria dinnanzi tratteggiato consente di

formulare alcune conclusioni.

La prima, attiene al rapporto tra diritto comunitario e federalismo fiscale. A tale proposito, si devono reputare oramai superate quelle letture tese a marcare una necessaria incompatibilità tra i due fenomeni. La soluzione che si è imposta, grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, conduce, di contro, a ritenere le scelte ordinarie di uno Stato membro, volte a ripartire su diversi livelli di governo il potere di imposizione, non in contrasto, di per sé, con il diritto comunitario. Il diritto comunitario consente invero un simile riparto e, per questa via, ammette anche la possibilità di una differenziazione del regime fiscale per territorio all'interno del Paese, senza che ciò determini necessariamente la violazione del divieto di aiuti di Stato. Occorre, però, che il potere accordato a ciascun ente sub statale di scegliere autonomamente il se ed il quanto di un prelievo sia bilanciato dalla responsabilità finanziaria di tali scelte: l'ente titolare dell'autonomia tributaria deve, in ultima analisi, subire le conseguenze finanziarie ( in termini di minore gettito quale conseguenza della concessione di regimi agevolativi) delle proprie decisioni.

In definitiva, il federalismo fiscale è compatibile con il diritto comunitario nella misura in cui l'autonomia accordata all'ente territoriale si accompagna con la responsabilità dello stesso nella conformazione dell'ambiente politico, economico e sociale del relativo territorio. Diversamente, la ripartizione del potere normativo coinvolto dall'attuazione del diritto comunitario si atteggia a mero espediente per eludere l'applicazione del diritto comunitario medesimo.

Da tutto questo emerge, poi, che la compatibilità del federalismo fiscale con il diritto comunitario passa per il compiuto riconoscimento del primato del diritto comunitario sulle soluzioni ordinarie dello Stato membro. Ma in realtà, ed è questa l'altra importante conclusione, il primato del diritto comunitario non si arresta a tale livello, essendo naturalmente destinato a svolgersi ed a condizionare l'esercizio del potere normativo da parte degli enti territoriali in materia tributaria. Sarebbe difficile giustificare, d'altra parte, una resistenza maggiore della normativa da parte dell'ente territoriale rispetto a quella del governo centrale alla penetrazione del diritto comunitario. Piuttosto, questa presa d'atto impone una verifica sui modi e termini di



tale penetrazione che, chiaramente, giacché pensata avendo come modello gli ordinamenti nazionali, e quindi il rapporto tra gli Stati, esige di essere adeguata alla diversa dimensione, politica ed economica delle realtà territoriali sub statali. È chiaro per, in ogni caso, che il divieto di concedere aiuti con risorse pubbliche, fuori dai casi consentiti dai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 87 del Trattato CE, ovvero introdurre misure applicanti restrizioni alla libertà di circolazione (di merci, persone, capitali o servizi), costituiscono altrettanti vincoli all'esercizio dell'autonomia tributaria degli enti sub statali.

Una riflessione conclusiva può, a questo punto, essere riservata alla legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, approvata con legge 5 maggio 2009, n. 42.

Va preliminarmente osservato che qui, in effetti, il tema dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, nonostante le intenzioni conclamate, non appare adeguatamente sviluppato. Il modello ipotizzato, difatti, è polarizzato sul livello di governo centrale, ossia lo Stato, cui spetta fissare i tributi, oltre che propri, di Regioni ed enti locali. Vero è che si ipotizza il riconoscimento di spazi di autonomia rispetto ai tributi individuati con legge statale, nonché la possibilità, almeno per le Regioni, di introdurre ulteriori autonomamente. È evidente, però, che- almeno alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale – una simile soluzione porta con sé un modello di federalismo ad autonomia ridotta, incentrato su tributi assegnati e definiti nella struttura, come nei tempi e spazi di autonomia, dal legislatore statale; per i tributi locali, il testo è esplicito nel chiarire che la legge dello Stato stabilisce “ le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.

Un impianto, quello delineato (che verrà approfondito nell'ultimo capitolo del presente lavoro), che minaccia di lasciare all'autonomia degli enti substatali spazi assolutamente marginali.

Ma non per questo il tema comunitario può essere trascurato. In primo luogo perché, come appena visto, la compatibilità comunitaria dei modelli di federalismo rimane subordinata al riconoscimento di una responsabilità effettiva dell'ente rispetto alle scelte compiute nell'esercizio della propria autonomia. Ebbene, la legge delega

approvata lo scorso maggio, rispetto a questo profilo, potrebbe presentare delle criticità. Ciò non tanto per la previsione di strumenti perequativi, giacché questi, sebbene diretti a garantire la copertura integrale di spese (i livelli essenziali delle prestazioni nonché le funzioni fondamentali) che impegnano la quasi totalità delle esigenze finanziarie di Regioni ed enti locali, dovrebbero comunque essere calcolati in ragione di aliquote “standard” relativamente alle Regioni. Sicché, ovviamente nella misura in cui queste premesse saranno rispettate, tali strumenti non dovrebbero finanziare la riduzione del gettito conseguente a scelte di autonomia tributaria degli enti territoriali e così porsi in contrasto con il diritto comunitario.

Perplessità, piuttosto, si potrebbero porre con la mancata previsione tra i principi cui si dovranno attenere i decreti delegati di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, dell’osservanza del diritto comunitario, prevista questa solo limitatamente agli interventi volti a realizzare forme di fiscalità di sviluppo.

Questo è corretto, indubbiamente, ma non si può trascurare il fatto che il rispetto del diritto comunitario sollecita attenzione anche con riferimento ad altre forme ed ipotesi di impiego di risorse aggiuntive ed interventi speciali dello Stato, segnatamente laddove diretti a rimediare a deficit infrastrutturali ovvero accordati in considerazione della realtà socio economica: questi, infatti, potrebbero mettere in discussione l’autonomia finanziaria dell’ente sub statale, nei termini – dinnanzi-evidenziati- fatti propri dalla Corte di giustizia.

In secondo luogo perché - come visto- le scelte compiute dal singolo ente non possono porsi in conflitto con i vincoli comunitari. Quali che siano i margini di autonomia tributaria accordati a Regioni ed enti locali, sia che si tratti di tributi propri o tributi derivati, l’esercizio della stessa non potrà che svolgersi nel rispetto dei limiti dinnanzi enunciati.

A tale riguardo, la legge delega appare carente, limitandosi a prevedere principi generici come quello della lealtà istituzionale, di territorialità, di contenenza e di responsabilità. L’osservanza del diritto comunitario è invece prescritta solo con riferimento ai tributi regionali derivati, ossia istituiti con legge statale, relativamente alla previsione di esenzioni, detrazioni e deduzioni.

Nessuna previsione in tal senso è invece prevista per i tributi propri delle Regioni e per quelle locali. Sarebbe stato forse preferibile affermare in termini generali (come previsto all'interno dell'articolo 24 relativo all'ordinamento di Roma capitale) la priorità del diritto comunitario, sanzionandone l'eventuale inosservanza con l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, precisando il divieto di concorrenza sleale tra diversi enti, specificare termini e condizioni della continenza territoriale e materiale non solo per i tributi derivati, ma anche per quelli propri, sì da assicurare la corrispondenza tra potere delle scelte, responsabilità delle conseguenze ed autonomia politica dell'ente sub statale, nel pieno rispetto anche dei vincoli comunitari.

## **4. Il federalismo fiscale in Italia**

### ***4.1 L'autonomia finanziaria degli enti territoriali fino alle riforme del sistema delle autonomie***

#### ***4.1.1 Premessa***

Al fine di chiarire l'effettiva portata dell'attuale riforma fiscale, andrebbe quindi ripercorsa, nelle sue linee essenziali, l'evoluzione della finanza degli enti territoriali dall'originaria configurazione che questa venne ad assumere in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, fino ai giorni nostri. In particolare, è da rilevare l'accelerazione che la suddetta evoluzione ha subito in un decennio di riforme (1990-2001), in cui Regioni ed enti locali italiani sono stati protagonisti di trasformazioni non solo per ciò che riguarda l'organizzazione (in primis, con l'elezione diretta dei Presidenti e dei Sindaci), le competenze e le responsabilità amministrative e di governo (con la legge 59 del 1997 e i suoi decreti di attuazione), e infine la cornice costituzionale e i poteri legislativi (con la riforma del Titolo V nel 2001), ma anche attraverso una nuova definizione dei principi del sistema finanziario regionale e locale: l'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo è stata infatti accompagnata dall'approvazione del decreto legislativo 56 del 2000 e, nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione, l'articolo 119 ha ridefinito i principi costituzionali del sistema tributario finanziario in coerenza con il modello del federalismo fiscale.

La riforma federale iniziata a metà anni '90 e culminata con la riforma costituzionale del 2001 ha quindi radicalmente mutato i rapporti fra livelli di governo. Alle Amministrazioni locali sono state conferite nuove competenze e, in parte, anche le risorse per finanziarle. Si tratta di un processo di riattribuzione delle funzioni tra le Amministrazioni che si ripercuote significativamente sulla governance dell'intero apparato pubblico, richiedendo l'introduzione di nuove regole comportamentali e di coordinamento tra i diversi livelli di governo, ma anche una ridefinizione dei ruoli e delle procedure che possano garantire il funzionamento della Pubblica Amministrazione nel suo nuovo assetto.

Il passaggio ad un sistema federale, ovviamente, richiede molto tempo prima di potersi considerare concluso, sia da un punto di vista operativo, che normativo. Ancora oggi, infatti, manca l'impianto effettivo di norme che dovrebbero regolare il sistema di finanziamento delle diverse Amministrazioni decentralizzate e solo nel corso del 2009 si è assistito al varo, da parte del Parlamento italiano, della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale che dovrebbe di fatto consentire il decollo del federalismo fiscale.

Nelle more di uno strutturale inquadramento del sistema finanziario che farà da supporto al nuovo assetto federale del Paese, l'equilibrio fra autonomia e coordinamento nei rapporti fra livelli di governo, di fatto, è stato affidato a strumenti transitori o comunque parziali, basati in larga parte sull'adattamento delle strutture esistenti alla nuova forma assunta dal settore pubblico. Ne è emerso un sistema ancora in larga misura instabile quanto a garanzia di autonomia finanziaria a livello decentrato e contestuale rispetto delle regole di coordinamento della finanza pubblica. L'incertezza normativa, l'elevato grado di eterogeneità presente nel territorio e una fase ciclica non favorevole hanno concorso a determinare condizioni di emergenza, estemporaneità dei provvedimenti, sovrapposizioni di ruoli e inerzia nelle procedure di decentramento.

#### **4.1.2 L'evoluzione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario. Il "modello centralizzato" di autonomia finanziaria regionale e il vecchio articolo 119 della Costituzione**

Il processo riformatore che ha investito, a partire dagli anni Novanta, il sistema delle autonomie territoriali e la pubblica amministrazione, culminando nella riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione<sup>151</sup>, affonda le proprie radici – per quel che concerne, in particolare, il rapporto esplicantesi tra centro e periferia, ossia lungo la direttrice Stato-Regioni-enti locali – nella più risalente nonché vasta e complessa questione dell'attuazione della Carta costituzionale del 1948<sup>152</sup>.

L'ordinamento regionale, dopo una lunga e tormentata gestazione prima della sua formalizzazione in Costituzione, ma anche dopo l'entrata in vigore di quest'ultima, in attesa di venire "completato", fu sottoposto, insieme ad altre parti del testo costituzionale, ad una vera e propria operazione di "congelamento". Solo a distanza di più di venti anni, tra il '70 e il '72, con una serie di leggi ed atti aventi

---

<sup>151</sup> Tale processo riformatore può essere idealmente ripartito secondo due linee essenziali di sviluppo tendenzialmente parallele, ma che vengono intersecandosi: - da una parte, per quanto riguarda la pubblica amministrazione, dopo il varo fondamentale della l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, nonché della l. 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali quella afferente al più generale disegno di "privatizzazione" del pubblico impiego, da cui viene enucleandosi lo stesso assetto della giurisdizione amministrativa con la prima legge delega del 23 ottobre 1992, n. 421, attuata con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, poi modificato dai dd.lgs. 19 luglio 1993, n. 247, 10 novembre 1993, n. 470 e 23 dicembre 1993, n. 546; con la seconda legge delega del 15 marzo 1997, n. 59 (prima legge del "pacchetto Bassanini"), che trova attuazione con i dd.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387; fino, negli ultimi anni, al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e alla l. 15 luglio 2002, n. 145 (cd. legge Frattini); - dall'altra, sul versante "costituzionale", quella afferente al cd. "progetto Bassanini", ancora a Costituzione invariata, che origina dalla stessa legge 15 marzo 1997, n. 59 – recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* – seguita, a stretto giro, dalle successive ll. nn. 94/1997, 118/1998 e 50/1999 e i loro numerosi decreti legislativi d'attuazione, tra cui il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 – *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59* – fino alle leggi costituzionali nn. 1/1999, 2/2001 ed infine, per quel che interessa in questa sede, n. 3/2001, recante Modifiche al Titolo V, parte II, della Costituzione, cui ha dato successivamente attuazione la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* (cd. Legge La Loggia).

<sup>152</sup> Così M. MANDARA, in *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali nell'ordinamento costituzionale*, in (a cura di) S. STAIANO, *Le funzioni amministrative del sistema delle autonomie locali*, volume della collana di pubblicazioni del Dipartimento di diritto Costituzionale e Comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, Jovene editore, Napoli, 2006.

forza di legge (ancor prima, alla fine della quarta legislatura, con la l. 17 febbraio 1968, n. 108 sull'elezione dei Consigli), durante la quale viene definita la "seconda fase" dell'attuazione costituzionale – stante anche la mancanza, nel quadro più generale (di inattuazione) dell'ordinamento della Repubblica, di un "organico riassetto" dell'ordinamento comunale e provinciale, in ottemperanza al disposto di cui all'art. 128 Cost, nonché della IX disp. trans. – furono poste effettivamente in opera, su tutto il territorio nazionale, le autonomie regionali.

L'avvio della incipiente riforma regionale costituì per molti un "fatto rivoluzionario" (comparabile, addirittura, all'introduzione del suffragio universale ed al referendum istituzionale del '46)<sup>153</sup> ma soprattutto determinò, infine, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, quello che fu il (primo) trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni<sup>154</sup>. Il passo decisivo, in direzione della riforma, venne compiuto con l'approvazione della legge finanziaria regionale n. 281 del 1970, recante "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario", in virtù della quale (art. 17)<sup>155</sup> il Governo veniva delegato ad adottare i successivi undici decreti di trasferimento delle funzioni amministrative del '72<sup>156</sup>.

Il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni che ne derivò fu più limitato del previsto<sup>157</sup>, se si considera che l'assetto dei poteri conseguente al trasferimento

---

<sup>153</sup> Cfr. L. PALADIN, in *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 88 e ss.

<sup>154</sup> L'importanza di quel momento storico, che segnò un "svolta epocale", con il passaggio ad una vera e propria "età delle riforme" – destinata a coprire gran parte di quel decennio - può essere attentamente valutata allorché si consideri che, a fronte dell'esigenza, ormai molo avvertita, di "non perdere un'occasione storica, troppo lungamente attesa", cominciarono, perfino, a serpeggiare e a manifestarsi presso alcune forze politiche, fermenti di riforma del Titolo V della Costituzione, per la presunta impossibilità, in concomitanza con la nascita delle Regioni, di coesistenza di queste ultime con quegli enti di più antica istituzione che erano le Province (Cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 29).

<sup>155</sup> L'art. 17 della legge 281/1970 aveva sostituito l'articolo 9 della legge Scelba per consentire alle Regioni di poter legiferare, anche in assenza delle leggi-cornice prescritte. Più precisamente, la norma aveva stabilito che le Regioni potessero legiferare attenendosi, comunque, a quei principi che erano desumibili in via di interpretazione dalle leggi statali vigenti negli ambiti di competenza regionale, non appena fossero entrati in vigore i previsti decreti di trasferimento delle funzioni amministrative e degli uffici statali.

<sup>156</sup> D.P.R., 14 gennaio 1972, nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6; 15 gennaio 1972, nn. 7, 8, 9, 10 e 11.

<sup>157</sup> Cfr. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 259.

delle funzioni amministrative disposto dal Governo con i decreti del 14-15 gennaio 1972 veniva iscrivendosi in un sistema la cui impostazione risultava ancora di matrice centralistica. In particolare, sul versante tributario, il carattere “accentrato” che il sistema veniva assumendo rispetto al modello di autonomia finanziaria regionale enucleabile sulla base del disposto costituzionale (art. 119, comma 1, Cost.)<sup>158</sup>. L’autonomia finanziaria (e quindi, tanto più l’autonomia tributaria, che, come si è visto precedentemente, ne costituisce la più importante specificazione), appariva infatti, secondo la particolare costruzione dell’art. 119, a concreto rischio di depotenziamento, non consentendo la struttura del dettato costituzionale di dare nulla per scontato<sup>159</sup>, nemmeno che l’autonomia di cui è fatta prescrizione dovesse

---

<sup>158</sup> L’art. 119 previgente così recitava: “Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province, dei Comuni (primo comma). Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali (secondo comma). Per provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna a singole Regioni contributi speciali (terzo comma). La Regione ha un proprio demanio patrimonio, secondo le modalità stabilite dalle leggi della Repubblica (quarto comma).” La suddetta norma, nel giudizio pressoché unanime della dottrina (con l’eccezione di M. BERTOLISSI, *L’autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, p. 190), era considerata una disposizione tra le più complesse ed oscure del testo costituzionale, non solo per l’inevitabile vaghezza, tipica delle disposizioni di principio, del solenne riferimento all’autonomia finanziaria, ma anche perché a tale concetto, positivamente affermato, facevano da contraltare limitazioni, cautele e giustapposizioni di nozioni ad esso sostanzialmente contraddittorie (in particolare, la contrapposizione tra “autonomia” e “coordinamento”). L’articolo 119 si caratterizzava, in effetti, da una parte, per la presenza di concetti dal significato fisiologicamente non univoco e preciso (“autonomia finanziaria”, “tributi propri”) e, dall’altra, per l’utilizzo di una serie di elementi testuali che agivano da moltiplicatore delle ambiguità di per se promanante dalle suddette nozioni. In particolare, il riferimento alle “leggi della Repubblica”, che finiva per funzionare da “strumento di una sostanziale profonda decostituzionalizzazione della materia della finanza regionale” (così U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 114-119. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, p. 352)., all’utilizzo della locuzione “nelle forme e nei limiti”, più restrittiva rispetto ad altre che il Costituente ha utilizzato (si pensi a quella di cui all’art. 117, primo comma, o a quella di cui al comma quarto del medesimo art. 119), all’accostamento della nozione di “coordinamento” e al predicato verbale “sono attribuiti” riferito ai “tributi propri” e alle “quote di tributi erariali”.

<sup>159</sup> L’art. 119, comma 1, Cost., in realtà, non escludeva affatto una lettura secondo la quale l’autonomia finanziaria doveva essere intesa nel suo significato più ampio. D’altronde, l’inclusione nella autonomia finanziaria della Regione della potestà normativa tributaria (massima espressione dell’autonomia sul fronte delle entrate) è confermata da un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale che, sia pure per risolvere i conflitti Stato-Regioni a favore del primo e contro le seconde, a ritenuto costituire tributi propri solo quelli istituiti per effetto di deliberazioni dell’ente regionale (così sent. 61/1987). D’altra parte, la dottrina ha sempre unanimemente riconosciuto lo stretto collegamento esistente tra autonomia, nel senso più ampio, e capacità di autodeterminazione delle entrate. L’autonomia, infatti, consiste nella possibilità di stabilire gli obiettivi



configurarsi come vera e propria autonomia normativa.

A partire dalla prima legge sulla finanza regionale (l. n. 281 del 1970), infatti, l'enunciazione dell'art. 119 Cost. fu infatti oggetto di un'interpretazione elusiva funzionale a tradurre una politica (che sarebbe poi stata assunta a base della riforma tributaria dei primi anni '70) di accentramento del potere impositivo. Il modello che ne derivò assunse progressivamente, fino ai tempi recenti dell'avvio di una stagione riformista, una direzione che si caratterizzò per:

a) un aggiramento del dettato costituzionale (art. 119, comma 2) relativo all'attribuzione di compartecipazioni ai tributi erariali ("quote di tributi erariali"): queste, fino al 1995, furono sostituite dal Fondo comune regionale (ai sensi dell'art. 8 della l. n. 281 del 1970) alimentato dai gettiti di alcune percentuali di tributi erariali minori riscossi su base nazionale. In questo modo la principale fonte di finanziamento ordinario regionale divenne soggetta a determinazione discrezionale da parte del legislatore in sede di formazione del bilancio dello Stato.

b) un'arbitraria estensione delle forme di finanziamento delle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali, che secondo l'art. 119, comma 2, sarebbe stata possibile solo con tributi propri o quote di tributi erariali. Il finanziamento, invece, venne attuato con l'istituzione del Fondo per i programmi regionali di sviluppo (art.

---

e quindi di disporre dei mezzi per perseguirli. Là dove i mezzi finanziari siano "eterodeterminati" – come avviene se la finanza è alimentata essenzialmente dai trasferimenti disposti da altro ente – risulta compressa l'autonomia *tout court* (Cfr. F. GALLO, *L'autonomia impositiva degli enti locali*, in AA. VV., *Il nuovo ruolo delle autonomie locali*, Roma, 1985, p. 64). La prevalenza assunta, di fatto, dall'interpretazione più restrittiva appare allora quale frutto, per più versi inevitabile, della preminenza dell'esigenza della finanza statale rispetto a quella regionale. Conseguenza, questa, certamente del concreto atteggiarsi del rapporto tra i diversi livelli di amministrazione e Governo – e, d'altra parte, una certa "timidezza" nell'uso degli spazi di autonomia costituzionalmente riconosciuti è riscontrabile anche nell'esperienza delle Regioni a statuto speciale, le quali hanno interpretato in modo restrittivo le potenzialità offerte dal dettato costituzionale (Cfr. V. FICARI, *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale - e della Sardegna in particolare* -, in *Rass. trib.*, 2005, p. 1286 e ss. ). Ma l'esito suddetto costituisce soprattutto il riflesso della necessaria unitarietà del complesso dei criteri di riparto delle pubbliche spese riferibili e vigenti in una determinata comunità (Cfr. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2003, p. 200), ossia del suo "sistema" tributario. Pertanto, il giudizio in ordine alla razionalità e all'equità dei tributi - il cui rilievo costituzionale costituisce implicazione diretta all'art. 53, comma 2, Cost. – risulta formulabile solo in una prospettiva d'insieme la quale inevitabilmente determina la predominanza, in assenza di diversi criteri di coordinamento, delle competenze di un centro decisionale a scapito degli altri. La successiva esperienza concreta ha confermato, pertanto, la problematicità del rapporto fra il riconoscimento di istanze autonomistiche e le loro effettive possibilità di realizzazione.

9 della L. n. 281 del 1970). Questo si trasformò presto in un fondo ripartibile tra tutte le Regioni con criteri analoghi a quelli previsti per il fondo comune, ma con una riserva del 60% a favore del Mezzogiorno che ne accentuava i caratteri perequativi. Analogamente a quanto avveniva per il fondo comune, la sua determinazione era disposta su base annuale e demandata alla legge finanziaria;

c) la non applicazione del principio dell'eccezionalità per giustificare l'assegnazione di contributi speciali (art. 119, comma 3). Ne conseguì la proliferazione di trasferimenti statali vincolati, caratterizzati dall'incertezza delle loro quantificazioni, notevolmente variabili per effetto delle rideterminazioni e dei rifinanziamenti operati in sede annuale dalla legge finanziaria dello Stato. Basti ricordare: 1) il Fondo sanitario nazionale di parte corrente (istituito con la l. n. 833 del 1978) che, determinato annualmente sulla base della spesa storica, sistematicamente sottostimava i fabbisogni di spesa imponendo poi l'intervento statale a copertura dei disavanzi accumulati; 2) il Fondo nazionale trasporti di parte corrente (istituito con la l. n. 151 del 1981) anch'esso destinato a dar vita a un comparto caratterizzato da un'esigenza di spesa superiore ai trasferimenti, dove i deficit annuali venivano ripianati con assegnazioni specifiche da parte dello Stato; 3) i trasferimenti per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura (artt. 3 e 6 della l. n. 752 del 1986), a sostegno di livelli occupazionali del settore e dei redditi agricoli, diretti a perseguire obiettivi di riequilibrio territoriale e di difesa dell'ambiente rurale;

d) lo svilimento delle potenzialità di autonomia impositiva consentita dall'art. 119, commi 1 e 2, per cui le Regioni si sono trovate a versare in una situazione di sostanziale impossibilità di esercizio della potestà tributaria, limitata solo a determinati spazi di autodeterminazione delle aliquote. Le entrate tributarie attribuite alle Regioni dalla L. n. 281 del 1970 costituivano forme di sovraimposizione o scomposizione di tributi nazionali allora vigenti, con un rilievo quantitativo marginale.

Il modello complessivo, una volta assunta questa direzione disarmonica rispetto al disegno costituzionale perchè troppo sbilanciata su un sistema di "finanza derivata" e di "settorializzazione delle fonti di finanziamento", finì per strutturarsi in

modo che la maggior parte delle entrate delle Regioni derivassero da leggi statali dirette a definire e a finanziare, con canali di finanziamento a destinazione vincolata, l'intervento pubblico nei settori di spesa di competenza regionale, soprattutto in quello della sanità e dei trasporti. Peraltro, se al momento dell'entrata in vigore della L. n. 281 del 1970 il modello della finanza regionale si configurava come moderatamente redistributivo, per effetto dei successivi sviluppi venne a caratterizzarsi in modo fortemente redistributivo, con una spiccata perequazione a favore delle Regioni più povere e di conseguenza con una notevole uniformità nella spesa procapite<sup>160</sup>.

Alla radice di questa impostazione c'era la convinzione che solo un totale accentramento del prelievo e del controllo delle decisioni finanziarie avrebbe consentito, da un lato, di porre sotto controllo l'evoluzione della spesa, e, dall'altro, di raggiungere livelli uniformi di offerta di servizi essenziali sul territorio nazionale.

Il modello centralizzato degli anni '80, tuttavia, non si è dimostrato un metodo efficace rispetto all'obiettivo dell'eguaglianza nel godimento dei diritti sociali. Esso ha condotto ad una distribuzione uniforme dei livelli di spesa regionali, ma non della qualità dei servizi, che sono rimasti profondamente diversi tra Nord e Sud; inoltre ha indotto fenomeni di deresponsabilizzazione finanziaria: le Regioni spendevano più di quanto assegnato sapendo che lo Stato centrale sarebbe comunque intervenuto successivamente a ripianare i debiti contratti.

Ancora agli inizi degli anni '90 le Regioni erano uno degli anelli più deboli tra i livelli di governo italiani: i trasferimenti statali coprivano il 98% delle risorse, di cui il 94% erano a destinazione vincolata.

A causa del fallimento del modello centralizzato, il sistema della finanza regionale venne sottoposto a una lenta opera di "riforma progressiva", che si concretizzerà nella prima metà degli anni '90 in alcuni significativi interventi legislativi. La legislazione degli anni '90 ha infatti modificato gli indirizzi in tema di finanza regionale ponendo le premesse per una decisiva inversione di tendenza nella

---

<sup>160</sup> Così A. STRUSI, *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni.*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 20 (3;4), 1999, p. 535-560.

direzione di un sensibile aumento delle entrate proprie a fronte di una significativa diminuzione dei trasferimenti correnti.

#### ***4.1.3 L'evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali***

I problemi della finanza locale nell'ordinamento vigente alla fine del secondo conflitto mondiale, all'alba dei lavori dell'Assemblea costituente, possono essere così riassunti: eccessiva molteplicità e mancanza di coordinamento dei tributi; insufficienza delle entrate ordinarie necessarie alla copertura delle spese obbligate; ineguale distribuzione della pressione tributaria locale; inefficienza dell'accertamento affidato ad organi locali troppo spesso influenzati da interessi politici o di categoria; eccessiva rigidità delle norme.

La mancanza di una revisione profonda dell'assetto finanziario, organizzativo e istituzionale degli Enti Locali contribuì ad aggravare lo stato di crisi, che si evidenziò sia nella crescita dei deficit di bilancio che nell'impossibilità per gli Enti di svolgere al meglio i propri compiti istituzionali.

Nel periodo che precedette la riforma tributaria degli inizi degli anni Settanta, gli enti locali godevano di una certa autonomia. La riforma attuata non ebbe un carattere omogeneo e coerente: vi fu uno scadimento qualitativo che fece permanere una situazione precaria della finanza locale sul piano tributario. Il legislatore della riforma tributaria degli anni Settanta si disinteressò delle finanze dei Comuni e delle province, o meglio, le volle accentrare in norme del mito della programmazione: non bisognava disturbare il manovratore centrale<sup>161</sup>.

Come si è visto in precedenza, uno degli obiettivi dichiarati della riforma tributaria degli anni Settanta fu quindi quello di fornire al governo centrale un maggior numero di strumenti per il controllo dell'economia: è in tal senso che va letta la drastica riduzione dell'autonomia tributaria locale. Il principio di attribuire al governo centrale la quasi totalità delle entrate tributarie, rendendo la finanza dei

---

<sup>161</sup> Così G. MARONGIU, in *Evoluzione e lineamenti della finanza locale in Italia*, in *La finanza locale*,

Comuni una finanza di trasferimenti, si affermò soprattutto in conseguenza della situazione economica che si andò profilando in quegli anni: il tasso di sviluppo subì un rallentamento; si accrebbe la spesa statale mentre le entrate si mantennero stazionarie; si manifestò una crisi fiscale dello Stato ed in questa situazione venne varata la riforma tributaria che, per quanto riguarda gli Enti Locali, prevedeva interventi di natura transitoria tendenti a disciplinare i rapporti finanziari tra i singoli Enti e lo Stato.

Fu abolita la maggior parte dei tributi caratterizzanti l'ordinamento precedente, i Comuni e le Province furono espropriati delle imposte con le quali riuscivano ad autofinanziarsi e compensati con trasferimenti sostitutivi da parte dello Stato, il quale contemporaneamente istituì due nuove imposte locali: l'ILOR, imposta locale sui redditi, e l'INVIM, imposta sull'incremento di valore degli immobili. In genere gli amministratori locali non si opposero a tale riforma in quanto videro in quei provvedimenti un alleggerimento delle proprie responsabilità politiche e amministrative. Inoltre, il nuovo sistema di finanziamento aveva un carattere transitorio e sembrava garantire, per l'immediato futuro, una certa espansione della capacità di spesa.

La situazione divenne, però, sempre più difficile poiché gli amministratori locali, con la sostanziale abolizione dell'autonomia impositiva, si preoccuparono sempre meno della copertura delle spese deliberate dal momento che non ne veniva addossata il costo direttamente ai cittadini amministrati. Cominciarono, così, le richieste di provvedimenti urgenti a favore degli Enti Locali. Vi fu un consenso unanime nel riconoscere la necessità di risanamento dei bilanci come premessa indispensabile per attuare la riforma della finanza locale e si giunse al consolidamento dei debiti a breve contratti degli Enti Locali con il sistema bancario.

Il decreto noto come "Stammati 1"<sup>162</sup> autorizzò la Cassa Depositi e Prestiti a

---

n. 9/2005, p. 32.

<sup>162</sup> D.l. 17 gennaio 1977, convertito nella legge 17 marzo 1977, n. 62. Il decreto meglio noto come "Stammati 1" sul *Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province*, con cui furono consolidati i debiti a breve termine contratti dagli enti locali con il sistema bancario, pose limitazioni all'assunzione di nuovi mutui e fu posto a carico dello Stato il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pregressi. Con tale decreto furono azzerati gli scoperti bancari per le

concedere mutui decennali per trasformare in finanziamento a lungo termine i debiti contratti dagli Enti Locali e le loro anticipazioni di tesoreria. Con il decreto “Stammati 2”<sup>163</sup> si procedeva lungo questo percorso e si prorogava il regime

---

anticipazioni a breve, mediante un sistema compensativo a tre: enti locali, Cassa depositi e prestiti, sistema bancario. In pratica vennero trasformati in mutui decennali con la Cassa depositi e prestiti sia le anticipazioni con i relativi interessi non ancora regolarizzati, che le anticipazioni, sempre per capitale e interessi, fatte alle aziende di trasporto municipalizzate e provincializzate. Con la stessa normativa, allo scopo di perseguire il risultato del pareggio dei bilanci e della situazione economico-finanziaria, venne richiesto ai consigli comunali e provinciali di adottare un piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici, dei servizi e delle aziende dipendenti, in base a criteri di efficienza, di economicità di gestione e di sviluppo della professionalità del personale dipendente. Per fronteggiare l'accollo da parte dello Stato dell'indebitamento pregresso fu stabilito l'assoluto divieto di assunzione di nuovo personale da parte degli enti locali: si trattava di un divieto indifferenziato, che prescindeva dalla situazione dei vari comuni, ossia quelli ben organizzati e non, in avanzo o in disavanzo, con personale eccessivo o carente (G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Genova 2001, p. 296). Nel dicembre dello stesso anno, ossia del 1977, fu varato l'altro decreto e cioè lo “Stammati 2” con cui si ebbe una svolta fondamentale nei rapporti tra finanza statale e finanza locale. Con tale decreto, infatti, venne sancito l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio, si fissarono dei limiti di espansione della spesa corrente degli enti locali, fissato in una percentuale rispetto alle spese del precedente periodo amministrativo. Il decreto citato segnò, quindi, la fine della contrapposizione fra amministrazione centrale e amministrazione locale e rappresentò il punto di partenza per il definitivo riassetto dei comuni e delle province, anticipando il concetto di “settore pubblico allargato” ed il principio dell'unitarietà della finanza pubblica, principio per altro già espresso dalla riforma tributaria. Con tale decreto venne anche previsto l'obbligo di aumentare le aliquote dei tributi propri comunali e delle tariffe dei servizi. Non è difficile comprendere come l'obiettivo del decreto “Stammati 2” era l'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti. Tale obiettivo lo si voleva perseguire con l'attuazione del criterio della “spesa storica”, ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, ovvero il 1977, aumentata di una certa percentuale fissa, maggiorata per gli enti locali meridionali (G. MARONGIU, *Storia dei tributi cit.*, p. 297). Accettando le stime del fabbisogno dei comuni elaborate da loro stessi sulla base dei bilanci preventivi 1977 (sostanzialmente la spesa storica) lo Stato assicurava un contributo incrementale anno dopo anno. Con questi provvedimenti, lo Stato perseguiva l'obiettivo del contenimento della spesa imponendo di anno in anno dei tetti massimi all'espansione delle spese correnti, stabilendo il tasso d'incremento consentito. Si stabilì che le diverse poste di entrata e di spesa fossero messe sotto controllo, visto che i flussi di spesa decisi a livello locale venissero poi finanziati di fatto dallo Stato che pagava a “piè di lista” la differenza tra spese correnti ed entrate proprie dei comuni. Fu così che nacque, da queste circostanze, il finanziamento degli enti locali sulla base del criterio della “spesa storica”, ossia del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo. Ed è così che si sviluppò un sistema perverso di gestione pubblica basato sul principio della spesa storica: gli enti potevano programmare le proprie spese imputando sul bilancio di previsione un ammontare di spesa almeno pari a quelle previste negli anni passati.

<sup>163</sup> D.l. 29 dicembre 1977, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43. La logica alla base del decreto meglio noto come “Stammati 2”, era nel pareggio obbligatorio dei bilanci di previsione, assicurato da trasferimenti erariali; nell'assunzione a carico del bilancio dello Stato dei mutui contratti a pareggio economico dei bilanci di previsione; nel riaccertamento dei residui attivi e passivi, con facoltà di procedere alla rettifica in sanatoria dei conti consuntivi pregressi anche se già approvati; nel vincolo della spesa corrente a incrementi da stabilirsi con decretazione annuale; nella regolamentazione con legge dello Stato delle assunzioni di personale. Da quando, alla metà degli anni sessanta, si svolse il dibattito sul tema della crisi della finanza locale, sorse l'esigenza di finanziare gli squilibri di bilancio.

transitorio introdotto dalla riforma tributaria.

Con questi provvedimenti, lo Stato perseguiva il contenimento della spesa imponendo di anno in anno tetti all'espansione delle spese correnti, stabilendo il tasso d'incremento consentito, regolando le diverse poste di entrata e di spesa che andavano messe sotto controllo, dato che i flussi di spesa decisi a livello locale venivano poi finanziati di fatto dallo Stato che pagava a "piè di lista" la differenza tra spese correnti ed entrate proprie dei Comuni.

Nacque da queste circostanze il finanziamento degli Enti Locali sulla base del criterio della "spesa storica", cioè del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo Ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo.

La scelta della spesa storica come principio per commisurare l'ammontare dei trasferimenti ebbe, però, scarsi approfondimenti. Si sosteneva per lo più, che con tale criterio si premiavano gli Enti che avevano speso maggiormente penalizzando, di conseguenza, i più "virtuosi", ma non si andava a vedere se ad una spesa storica più elevata corrispondevano, oppure no, più elevate capacità d'intervento o migliori - qualitativamente e quantitativamente - servizi resi.

Comunque la sperequazione fra gli Enti più prodighi, spesso più inefficienti, e

---

Per far fronte a tale situazione, si adottò la pratica dei mutui a ripiano degli enti locali. Tale strumento, o meglio la distorsione nel suo utilizzo, lo fece ben presto diventare una fonte di finanziamento ordinario, poiché venne impiegato anche con finalità perequative tra gli enti locali medesimi# (cfr. Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio "A. C. Jemolo", *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, ricerca diretta da Mario Leccisotti – Pasquale Marino – Leonardo Perrone, Roma-Milano 1994, p. 428). Inizialmente, tali mutui permisero ai comuni meridionali di raggiungere livelli di spesa corrente simili a quelli del resto del paese, consentendo un incremento notevole nei livelli di spesa dei comuni dell'Italia centrale; solo in seguito i comuni dell'Italia settentrionale vi hanno fatto a loro volta ricorso. I trasferimenti erariali subirono un forte incremento, passando dal 20,3 per cento del 1970 al 59,9 per cento del 1977 ed al 75,9 per cento del 1978, assurgendo così al ruolo, da mere poste finanziarie integrative, di fonti di finanziamento ordinario della spesa corrente (G. MARONGIU, *Storia dei tributi* cit., p. 298). Il decreto "Stammati 2" avrebbe dovuto essere un provvedimento temporaneo limitato al solo 1978, poiché si pensava che entro un anno si sarebbe potuto varare la riforma della finanza locale. In realtà, per anni si fece ricorso ad altri decreti che mantennero il criterio della "spesa storica" per le erogazioni statali. Secondo stime, a partire dal 1978, il finanziamento della spesa corrente degli enti locali avvenne per l'85 per cento mediante trasferimenti a carico del bilancio statale. Questo sistema di finanziamento degli enti locali avviato nel 1978 generò una massiccia espansione delle risorse trasferite al sistema delle autonomie locali. Questa situazione comportò una sorta di gara tra potere locale e Tesoro, l'uno nell'aprire e l'altro nel tappare i buchi con la conseguenza che si accentuarono, in modo particolare a partire dal 1982, alcuni aspetti del controllo del governo centrale sull'attività degli enti locali.

gli Enti che rispettavano i vincoli di bilancio fu presto evidente e ciò indusse il legislatore a ricercare canoni alternativi a quello della spesa storica.

Il decreto “Andreatta 1” del 1981<sup>164</sup> andò in questa direzione cercando di riequilibrare le dotazioni dei singoli Enti attraverso la creazione di un fondo perequativo<sup>165</sup>.

A questo punto le entrate di Comuni e Province furono sostanzialmente composte di tre parti: un trasferimento ordinario erogato dallo Stato sulla base della spesa storica, un contributo perequativo e le entrate proprie divise in entrate tributarie (che nel 1985 costituivano il 12% delle entrate totali) ed entrate extratributarie (che ammontavano invece al 14,5%). I trasferimenti dello Stato e delle Regioni coprivano, dunque, più del 70% delle entrate complessive.

La più autorevole dottrina mai si era stancata dall’ammonire che “le autonomie locali decadono quando il finanziamento degli enti locali dipende largamente dai sussidi del governo centrale<sup>166</sup>”. Uno dei principali esperti dell’argomento, Federico Pica, così riassumeva<sup>167</sup> il problema: “L’autonomia tributaria locale consente di realizzare, per ciascun ente locale, quella distribuzione delle risorse fra fini pubblici locali e fini privati che realizzi l’uguaglianza tra tasso marginale di sostituzione e saggio marginale di trasformazione tra i due ordini di fini”.

Così, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, si diffuse la consapevolezza di ridare alla periferia l’autonomia tributaria, responsabilizzando i rappresentanti degli enti locali verso i loro elettori e questi erano i primi incerti passi sulla strada dell’autonomia impositiva, che imponeva un radicale cambiamento comportamentale dell’amministrazione sia interno che esterno, ma soprattutto un

---

<sup>164</sup> Convertito con la legge 153 del 1981.

<sup>165</sup> Proprio con il decreto legge “Andreatta 1” convertito con la l. n. 153 del 1981, si volle porre rimedio alle insufficienze del criterio della spesa storica per il riparto dei fondi statali, mirando a riequilibrare le dotazioni degli enti periferici. Con tale obiettivo, si provvide a differenziare i tassi di incremento della spesa per le comunità aventi livelli di offerta inferiori o superiori alla media nazionale della propria classe di popolazione, istituendo uno dei tanti appositi fondi perequativi da suddividere tra gli enti svantaggiati, nonché per l’attivazione di nuovi servizi e il potenziamento di quelli esistenti.

<sup>166</sup> S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova 1976, p. 425.

<sup>167</sup> F. PICA, *La finanza locale nel guado*, in *Rivista dei Tributi Locali*, Roma 1983, p.103.



nuovo rapporto tra cittadini e strutture pubbliche.

Dal 1986 lo Stato ha concorso al finanziamento dei bilanci comunali in modo più articolato: attraverso un fondo ordinario, un fondo perequativo ed un fondo sviluppo investimenti. Ci si è mossi pure in direzione di una maggiore autonomia impositiva inasprendo i tributi locali esistenti e rendendo da facoltativa ad obbligatoria l'addizionale comunale sul consumo di energia elettrica (1988).

Nel 1986 fallì il tentativo di istituire una tassa per i servizi comunali (TASCO). Bisogna attendere il 1989 perché si istituisca l'ICIAP, imposta comunale sulle attività produttive<sup>168</sup>. L'introduzione dell'ICIAP contribuì a ridurre l'elevatissima dipendenza finanziaria delle autonomie comunali dal centro, visto che nel periodo 1975-79 era arrivata all'88-90 per cento, mentre dal 1988 era scesa al 66-68 per cento<sup>169</sup>. Occorre, infatti, evidenziare che "nel 1989, grazie ai circa duemila miliardi di gettito dell'ICIAP la quota di risorse non proprie è scesa ancora di qualche punto, portandosi a ridosso del 60 per cento"<sup>170</sup>.

In generale, si può affermare che l'autonomia tributaria in tutti gli anni Ottanta si mantenne abbastanza bassa e cioè intorno al 20 per cento del totale delle entrate correnti.

Ad ogni modo, come visto, già dalla seconda metà degli anni Ottanta tutti i governi che si sono succeduti hanno inteso trasformare la finanza locale da derivata ad autonoma: era quindi più che mai evidente la necessità di modificare in maniera consistente quel sistema che portò alla quasi totale deresponsabilizzazione dei governanti locali, e che più di ogni altro fattore contribuì ad alimentare un debito pubblico enorme, un debito che ancora oggi l'Italia si trascina e che differenzia il Paese da tutto il resto dell'Europa.

---

<sup>168</sup> Introdotta con il d.l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, l'ICIAP si rivelò, purtroppo, un tributo tormentato nella sua disciplina, travagliato da dubbi di legittimità costituzionale, foriero di distorsioni e sperequazioni (così G. POLA, *Politiche fiscali locali e attività produttive. Vecchie esigenze e nuove prospettive*, relazione svolta al Convegno Nazionale di Prato del 17 febbraio 1996, p. 4). Tale imposta fu abolita con il decreto legislativo del 15 dicembre 1997, n. 446 che istituì l'IRAP.

<sup>169</sup> Così G. MARONGIU, *Storia dei tributi* cit., p. 316.

#### ***4.1.4 La svolta degli anni Novanta: il ritorno ad una disciplina di principi e la rivalutazione dei tributi propri***

L'elevato consenso che ha accompagnato nel corso degli anni Novanta ogni progetto che sembrasse muoversi nel senso della federalizzazione dello Stato ha consentito al legislatore di intervenire sul finanziamento degli enti territoriali in modo da "ricostruire" la loro autonomia tributaria<sup>171</sup>.

Le prime avvisaglie del cambiamento vanno ravvisate nell'art. 54 della legge ordinamentale sulle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), oggi trasfuso nell'art. 149 del d.lgs. 18 agosto 2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale stabiliva che «ai Comuni e alle Province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite» (comma 2) e che «la legge assicura, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente» (comma 3).

Il ruolo di "autonomie", riconosciuto in linea di principio agli enti locali dall'intero impianto della legge n. 142/90, doveva quindi essere sostanziato dall'individuazione delle risorse necessarie per la sua piena attuazione: è definita, nell'ambito della finanza pubblica, la necessità per gli Enti locali di un'autonomia che li ponesse in condizione di contare su risorse certe, sia proprie che trasferite. Si affermò il principio che i flussi finanziari degli Enti locali, al di là dell'origine propria o derivata, debbano essere certi e quantificabili nel tempo, al fine di consentire agli Enti stessi di svolgere responsabilmente la loro funzione di governo. Infatti, è solo la certezza di fonti di finanziamento determinate e costanti nel tempo che garantisce il

---

<sup>170</sup> G. POLA, *La tassazione locale dell'attività produttiva*, Bologna 1990, p. 7.

<sup>171</sup> A. GIOVANARDI, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Giuffrè, 2005. L'espressione citata, presa a prestito da N. D'AMATI, *La ricostruzione dell'autonomia tributaria degli enti locali: aspetti normativi*, in *Riv. dir. trib.*, 1997, p. 687 (ma sulla ricostruzione dell'autonomia tributaria, cfr., dello stesso Autore, *Territorio e istituzioni. Assetti finanziari*, Bari, 1997, p. 117 e ss.), è evocativa del fatto, ben noto, che la riforma degli anni settanta, ispirata al principio dell'unicità e della personalità del prelievo, è stata realizzata anche attraverso l'eliminazione di quasi tutti i tributi locali previgenti e la

corretto svolgimento del ruolo di autonomie locali che la Costituzione riconosce a Comuni e Province.

Della legge del '90 va sottolineata l'affermazione di un altro importante principio: l'entità dei trasferimenti e dei fondi è determinata dalla legge, con riferimento annuale ai bilanci dello Stato, e non è riducibile. Ciò - se non fosse stato continuamente disatteso con l'effettuazione di "tagli" ai trasferimenti erariali - avrebbe dovuto garantire un certo grado di sicurezza per gli Enti locali, in ordine all'entità dell'apporto statale in un arco di tempo più lungo di un solo esercizio finanziario.

Si è comunque parlato di "avvisaglie di cambiamento" perché l'art. 54 era stato considerato, per il suo carattere programmatico e metanormativo, come un "insieme di concetti teorici che, dal punto di vista giuridico sono subordinati all'emanazione di altre leggi che non si sa se interverranno, quando interverranno e che saranno libere di disporre in senso diametralmente opposto a quello deciso con la legge attuale"<sup>172</sup>.

A tale norma, invece, hanno fatto seguito, complice la gravissima crisi finanziaria dello Stato all'inizio degli anni Novanta, diversi provvedimenti significativi. Con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, si dava "delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale". L'articolo 4, dedicato appunto alla finanza degli Enti territoriali, al fine di consentire a Regioni, Province e Comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie, delegava il governo ad emanare uno o più decreti legislativi, diretti - in

---

loro sostituzione con un sistema di finanza quasi completamente derivata dal centro.

<sup>172</sup> Così E. DE MITA, *La nuova finanza locale*, in V. ITALIA E M. BASSANI, *Le autonomie locali*, Milano, 1990, p. 411: secondo l'Autore la portata dell'art. 54 non era sostanzialmente diversa da quella di un'altra (meta)norma che non aveva mai trovato attuazione, vale a dire l'art. 12, comma 1, della legge delega per la riforma tributaria (l. 9 ottobre 1971, n. 825), il quale stabiliva che «entro il 31 dicembre del 1977 sarà stabilita con legge ordinaria la disciplina delle entrate tributarie delle Province e dei Comuni, in relazione alla riforma tributaria e alle funzioni e ai compiti che con il nuovo ordinamento risulteranno assegnati, per legge agli enti medesimi» (identico, peraltro, era stato il giudizio dell'Autore su quest'ultima norma, cfr. E. DE MITA, *Finanza locale e politica tributaria (II)*, in *Il Giorno*, 24 aprile 1975, ora in E. DE MITA, *Politica e diritto dei tributi in Italia*, Milano, 2000, p. 20-21).

particolare per quanto riguarda i Comuni – all’istituzione di un’imposta comunale immobiliare; all’attribuzione, a decorrere dal 1994, della facoltà connessa alla politica degli investimenti di istituire un’addizionale all’IRPEF; all’applicazione agli Enti locali di una disciplina dei trasferimenti correnti che tenesse conto di alcuni principi e criteri direttivi; all’autorizzazione a Province, Comuni, loro Consorzi, Aziende municipalizzate e Comunità montane ad accendere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all’esercizio di servizi pubblici soltanto sulla base di progetti “chiavi in mano” ed a prezzo chiuso; al riassetto dell’ordinamento finanziario e contabile delle Amministrazioni provinciali, dei Comuni, dei loro Consorzi e delle Comunità montane; alla revisione ed armonizzazione dei tributi locali vigenti in materia di imposta comunale su pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, di tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Nell’esercizio di tali deleghe, vi fu l’accantonamento dell’ipotesi di avvalersi della facoltà, da parte dei Comuni, di istituire un’addizionale all’IRPEF.

Pertanto, i decreti legislativi che seguirono, disposero in particolare: l’introduzione nell’ordinamento dell’imposta comunale sugli immobili (artt. 1-18 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504); la revisione della disciplina dei tributi che nemmeno il legislatore della riforma degli anni settanta era riuscito ad eliminare, vale a dire la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, la tassa per occupazione di spazi e aree pubbliche, l’imposta sulla pubblicità dei diritti delle pubbliche affissioni (d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507)<sup>173</sup>; l’attribuzione ai Comuni e alle Province del potere di disciplinare, con lo strumento regolamentare e fatti ovviamente salvi i limiti imposti dal principio di riserva di legge, tutte le fonti delle entrate locali, ivi comprese quelle tributarie (art. 52, comma 1, del d.lgs. 15 dicembre

---

<sup>173</sup> Sia il d.lgs. n. 504 del 1992, sia il d.lgs. n. 507 de 1993 sono stati emanati in sede di svolgimento della delega recata dall’art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Sul momento di grave difficoltà finanziaria in cui la stessa delega fu emanata, v. E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001, p. 26 e ss., il quale rileva che “tale provvedimento ha rappresentato un momento di grande tensione politica e di capacità sintetica del legislatore, poiché in un testo composto di soli quattro articoli, si riuscirono ad individuare con precisione (verrebbe quasi da dire: con determinazione) gli ambiti di maggiore incidenza della spesa pubblica e gli strumenti attraverso i quali giungere ad un corrispondente e robusto risparmio, sulla via del risanamento finanziario e della riduzione del deficit pubblico”.

1997, n. 446)<sup>174</sup>; l'istituzione dell'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli richieste dal pubblico registro automobilistico (art. 56 del d.lgs. n. 446 del 1997)<sup>175</sup>; la trasformazione in tariffe – obbligatoria per la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) e per il canone di fognatura e depurazione (art. 13, l. 5 gennaio 1994, n. 36 e art. 31, comma 28, l. 23 dicembre 1998, n. 448), facoltativa per l'imposta di pubblicità e per la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (artt. 62 e 63 del d.lgs. n. 446 del 1997) – dei tributi sopra menzionati; l'introduzione, a partire dal 1999, dell'addizionale provinciale e comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360); il varo, inizialmente per il solo 2002, poi anche per il 2003 e 2004, di una compartecipazione comunale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche art. 67, commi 3, 4 e 5, l. 23 dicembre 2000, n. 388, successivamente modificato dall'art. 25, comma 5, lettera b), della l. 28 dicembre 2001, n. 448, nonché di una compartecipazione provinciale al gettito del medesimo tributo (art. 31, comma 8, della l. 27 dicembre 2002, n. 289).

Significativi mutamenti, d'altra parte, ha subito anche il sistema di finanziamento delle Regioni<sup>176</sup>: con il d.lgs. n. 398 del 1990 si introdussero due addizionali regionali<sup>177</sup> e l'imposta regionale facoltativa sulla benzina per autotrazione; vennero quindi stabilite alcune regole per allentare i vincoli sui trasferimenti statali.

Con il d.lgs. n. 502 del 1992 si dispose la regionalizzazione dei contributi sanitari, attuando così un meccanismo di relazione tra finanza regionale e capacità

---

<sup>174</sup> L'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 è stato integralmente inserito anche nell'art. 149 del Tuel.

<sup>175</sup> L'IPT ha sostituito l'imposta erariale di trascrizione (IET) e l'addizionale provinciale a quest'ultima imposta, prelievi questi ultimi abrogati, a partire dal 1° gennaio 1999, dall'art. 51, comma 1, lett. b) e c) del d.lgs. n. 446 del 1997.

<sup>176</sup> Prima del varo dell'IRAP, sono stati istituiti, con la l. 28 dicembre 1995, n. 549, altri due tributi: la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, vero e proprio tributo di scopo il cui gettito deve essere interamente devoluto all'erogazione di borse di studio e prestiti d'onore di cui alla legge 3 dicembre 1991, n. 390 (art. 3, commi 20-23), e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, commi 24-40), a cui compartecipano, per una quota pari al 10 per cento del gettito, le Province.

<sup>177</sup> Si tratta delle addizionali regionali sull'imposta erariale di trascrizione (ARIET) e sull'imposta di

contributiva locale. Il volume complessivo delle risorse restò comunque inalterato a causa della riduzione corrispondente del Fondosanitario (che si strutturava come fondo perequativo) e l'importo dei contributi venne sistematicamente sovrastimato dando luogo a manovre di compensazione una volta accertato a consuntivo il minor gettito<sup>178</sup>.

Con la L. n. 549 del 1995, recante “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, il processo di autonomia finanziaria acquistò maggiore vigore attraverso al soppressione di tutti gli “storici” fondi di trasferimento, sia a destinazione libera (come il Fondo comune e il Fondo per i programmi regionali di sviluppo) che vincolata (come il Fondo nazionale trasporti), ad eccezione del Fondo sanitario nazionale, che vennero sostituiti con un fondo perequativo di tipo verticale non vincolato e con una compartecipazione all'accisa sulle benzine<sup>179</sup>. Il trasferimento perequativo, tuttavia, essendo liberamente modificabile dalla legge ordinaria avrebbe lasciato la finanza regionale ancora in uno stato d'incertezza e di dipendenza dalle scelte annuali di bilancio dello Stato.

Nella seconda metà degli anni '90 il cammino di riforma dell'autonomia finanziaria regionale, che era stato caratterizzato da interventi molteplici ma scarsamente riconducibili ad un disegno organico, è arrivato ad una svolta con il d.lgs. n. 446 del 1997 che ha introdotto l'imposta regionale sulle attività produttive<sup>180</sup>,

---

consumo del gas metano.

<sup>178</sup> Peraltro, le compensazioni sono avvenute ad una distanza media di due anni rispetto all'anno di competenza. Occorre ricordare, inoltre, che, sempre nell'ambito della manovra disposta con il d.lgs. n. 502 del 1992, a decorrere dal 1993 viene poi attribuita alle Regioni l'intera tassa automobilistica, la sovrattassa diesel e la tassa speciale per i veicoli alimentati a GPL o a gas metano, mentre nel 1994 viene istituita la compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria.

<sup>179</sup> Nel contempo venne istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e la tassa per il diritto allo studio che sostituirono l'ARIET e la compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria. Il primo tributo, tuttavia, in quanto tributo “ecologico”, persegue scopi extrafiscali e quindi riduce il gettito delle Regioni favorendo l'eliminazione alternativa dei rifiuti, mentre la tassa universitaria è totalmente a destinazione vincolata.

<sup>180</sup> IRAP che sostituisce (cfr. art. 36, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 44 del 1997) la principale entrata attribuita, a partire dal 1993 (art. 1, comma 1, lett. i), della l. n. 421 del 1992 e art. 11, comma 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), alle Regioni, ossia i tributi sanitari. Essi garantivano un gettito che si attestava intorno ai 40-45 miliardi delle vecchie lire (il dato è contenuto nella Relazione finale redatta dalla Commissione per la riforma della finanza regionale, cd. *Commissione Giarda*, pubblicata in *Rass. trib.*, 1994, o. 657, con nota, a p. 649 di R. LUPI, *Una proposta per la finanza regionale: la relazione della Commissione ministeriale*.)L'introduzione della nuova imposta oltre a soddisfare ambiziosi

sulla cui disciplina le stesse avevano ampio margine di intervento, l'addizionale IRPEF e contemporaneamente abolito i contributi sanitari e altri tributi locali e nazionali<sup>181</sup>.

#### ***4.2. Il federalismo fiscale tra riforma ordinamentale e riforma costituzionale***

L'attribuzione agli Enti territoriali di entrate proprie capaci di fornire un gettito consistente e che siano ampiamente manovrabili rappresenta un tema al centro del dibattito sulla modifica delle relazioni intergovernative finanziarie.

L'esame sin qui condotto della situazione in Italia sotto tale profilo, evidenzia che "a fronte di prospettive limitate per quanto riguarda l'ampliamento della discrezionalità degli Enti territoriali nella gestione delle funzioni ad esse attribuite, fa riscontro una notevole prudenza del governo centrale ad ampliare la loro autonomia tributaria e a rivedere in senso autonomistico le regole e gli obiettivi della perequazione"<sup>182</sup>.

---

obiettivi di politica fiscale - semplificazione, riduzione del livello di tassazione degli utili e del costo del lavoro - avrebbe dovuto garantire alle Regioni una maggiore autonomia finanziaria. In realtà, la filosofia impositiva dell'IRAP si è dimostrata sotto diversi aspetti contraddittoria: la sua strutturazione come imposta regionale infatti collide con la pretesa di fiscalizzare (trasferire all'erario) i contributi sanitari sull'assunto che la sanità sia un bene nazionale; il suo carattere di imposta reale sulle imprese e sul lavoro autonomo la rende scarsamente idonea ad essere il cardine del finanziamento dei servizi sanitari, che sono un servizio a prevalente consumo individuale (Cfr. MARÈ-CAIAFFA, *L'Irap: la natura e la struttura del tributo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, dove si ritiene che l'IRAP non permetta una vera autonomia impositiva delle Regioni); infine, la base imponibile fortemente sperequata sul territorio rende problematica la pur limitata libertà regionale in materia di aliquote. Queste caratteristiche impositive, unite al minor gettito ottenuto dall'IRAP nella sua prima fase applicativa rispetto alle previsioni e al mantenimento del vincolo di destinazione per il 90% del gettito IRAP al finanziamento della sanità (a causa del quale l'autonomia di spesa nei bilanci del 1998 è stata pari solo al 16,2%), hanno determinato uno scollamento tra i principi che volevano guidare la riforma e le concrete realizzazioni dell'autonomia impositiva. In particolare, è rimasta insoluta la contraddizione tra un modello centralistico di sanità (che deresponsabilizza le Regioni e quindi non garantisce il controllo efficiente della spesa e l'eliminazione della causa determinante dei disavanzi delle Regioni) e l'attribuzione del suo finanziamento e della sua gestione alle Regioni.

<sup>181</sup> Contestualmente all'introduzione della nuova imposta regionale sono stati aboliti: i contributi per il servizio sanitario nazionale, compresa la cosiddetta "tassa sulla salute"; l'ILOR; l'imposta sul patrimonio netto delle imprese; la tassa di concessione governativa sulla partita IVA; l'ICIAP; le tasse di concessione comunale.

<sup>182</sup> E. BUGLIONE, *Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia*, in E. BUGLIONE, V. PATRIZII, *Governo e*

Sebbene il processo di riforma che scaturisce dal complesso dei provvedimenti esaminati spingesse nella direzione del decentramento, tuttavia, sul piano delle regole e degli strumenti finanziari la strada per una completa affermazione del federalismo fiscale era ancora lunga.

Una importante occasione per procedere ad un ampliamento delle funzioni proprie degli Enti territoriali era certamente rappresentata dalla riforma ordinamentale attuata con la legge n. 59 del 1997, contenente “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa” e significativamente qualificata come tesa a realizzare il “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.

Anche sul piano costituzionale non sono mancati progetti di riforma tendenti ad un effettivo ampliamento dei compiti propri degli Enti territoriali. Un’importante occasione per ripensare il rapporto Stato-Regioni si è avuta con la “Bozza Fisichella” scaturita dal comitato di studio di esperti che concluse la sua relazione nel ’96. In particolare, la bozza individuò nella crisi dello Stato centralistico e nell’inserimento dell’Italia nell’Europa delle Regioni, due fra le motivazioni che suggerivano una profonda ridefinizione del rapporto centro-periferia nell’organizzazione delle tradizionali funzioni pubbliche del nostro Paese. Tale ridefinizione fu individuata nella progressiva devoluzione di compiti istituzionali alle Regioni e agli Enti locali secondo i principi dell’autogoverno, della sussidiarietà e della responsabilità.

Se dunque le leggi Bassanini, nel conferire a Regioni ed Enti locali funzioni e compiti un tempo riservati allo Stato, hanno introdotto innovazioni importanti in materia di decentramento, il riconoscimento a favore degli Enti sub-centrali di un reale potere impositivo ha acquistato, anche a seguito di tale conferimento, una centralità rilevante.

Le ragioni di una spinta al decentramento in ambito finanziario sono riconducibili, inoltre, da un lato, alla esigenza di superare le annose difficoltà derivanti da un eccesso di centralismo, dall’altro, alla necessità di dover rispettare i

---

*Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, 1998.



parametri imposti dal Trattato di Maastricht al nostro Paese in quanto Stato membro dell'Unione Europea. A tal fine è utile ricordare che già la legge 23 dicembre 1998 n. 448 chiamava le Regioni ad un Patto di stabilità interno, in vista del risanamento della finanza pubblica, “impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo”.

Tra le misure destinate alla riduzione del disavanzo, particolarmente significative risultavano quelle relative a:

a) perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza;

b) potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile;

c) aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;

d) dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali;

e) contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti.

#### ***4.3. L'avvio del federalismo fiscale: le novità introdotte dalla legge delega n. 133 del 1999***

Con l'art. 10<sup>183</sup> della legge delega 13 maggio 1999, n. 133, recante “Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale”, riguardante l'adozione di un nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, si è inteso portare il sentiero di riforma verso il soddisfacimento di due

---

<sup>183</sup> Più in dettaglio, sulla rilevanza in termini di attuazione di un sistema maggiormente decentrato dell'articolo 10 della l. 133/1999 e del d.lgs. 56/2000, cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*,

esigenze fondamentali: innanzitutto quella di garantire certezza riguardo alle risorse disponibili, allentando la dipendenza dai trasferimenti decisi annualmente in sede di bilancio e in secondo luogo quella di costruire un sistema di perequazione che realizzasse in modo trasparente gli obiettivi di solidarietà interregionale.

Per conseguire questo risultato la delega si è strutturata secondo un disegno articolato che può essere però schematizzato in quattro punti principali.

In primo luogo, è stata prevista l'abolizione dei vigenti trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, ad esclusione di quelli destinati a finanziare interventi in zone colpite da calamità naturali, nonché di quelli a specifica destinazione per i quali sussista un rilevante interesse nazionale.

In secondo luogo, si è provveduto alla sostituzione dei trasferimenti suddetti con un aumento dell'aliquota di compartecipazione all'addizionale regionale sull'IRPEF, comunque non superiore all'1,5%, nonché con un aumento dell'aliquota della compartecipazione all'accisa sulla benzina, in misura non superiore a lire 250 al litro e con l'istituzione di una compartecipazione all'IVA, in misura non inferiore al 20% del gettito complessivo nazionale (realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione).

Sono stati, in terzo luogo, introdotti meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi ed alle compartecipazioni ai tributi erariali, della capacità di recupero dell'evasione fiscale nonché dei fabbisogni sanitari.

Per il tempo occorrente a dare attuazione a tali modifiche, è stato previsto un periodo di transizione, comunque non superiore ad un triennio (prolungato dal d.lgs. n. 56/00 fino al 2013), durante il quale si è stabilito che la perequazione possa essere effettuata anche in funzione della "spesa storica", vale a dire facendo riferimento all'insieme dei trasferimenti che in passato sono stati assegnati dallo Stato alle Regioni per l'espletamento delle loro funzioni. Ciò al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni e di erogare i servizi di loro competenza a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale, tenendo

conto dell'esigenza di superare gli squilibri socio-economici esistenti.

La legge n. 133 ha, infine, disposto l'istituzione di un Fondo perequativo nazionale attingendo denaro dalla compartecipazione all'IVA ed eventualmente destinandovi anche una parte dell'aliquota della compartecipazione all'accisa sulla benzina, in caso di insufficienza.

Per quanto concerne gli Enti locali, la legge delega ha previsto la revisione del sistema dei trasferimenti erariali in funzione delle esigenze di perequazione dovute all'aumento dell'autonomia impositiva e al gettito fiscale relativo all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa.

Con riguardo a tali ipotesi si è stabilito che la perequazione, dovuta a minori entrate conseguenti alla nuova autonomia impositiva, 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.

Sempre con riguardo agli Enti locali, la legge delega ha disposto l'abolizione delle compartecipazioni dei Comuni e delle Province al gettito dell'IRAP.

La legge n. 133 ha esteso anche alle Regioni la possibilità di partecipare alle attività di accertamento dei tributi erariali.

Tra i principi della legge delega, inoltre, vi è quello del coordinamento della futura disciplina finanziaria delle Regioni ordinarie con quella delle Regioni a Statuto speciale; la legge n. 133/99 non ha tuttavia indicato le forme e i modi di tale coordinamento.

Infine, la legge n. 133 ha disciplinato le modalità di coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali alla predisposizione dei decreti attuativi della delega.

#### ***4.4 Il decreto legislativo 18 febbraio 2000 n. 56: “Disposizioni in tema di federalismo fiscale”***

Le disposizioni dettate dalla legge 133/1999 (in particolare all’art. 10, commi 1-3) sopra descritte hanno trovato attuazione nei 15 articoli di cui si compone il decreto legislativo n. 56/2000, il quale è intervenuto sul precedente ordinamento della finanza regionale prevedendo:

a) l’abolizione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario, dei quali restano in vita esclusivamente quelli destinati ad attività di interesse nazionale (somme vincolate da accordi internazionali, finanziamenti per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e quelli utilizzati per far fronte alle calamità naturali. Tra i trasferimenti soppressi dal decreto legislativo non figurano quelli destinati al finanziamento del trasporto pubblico, pur esplicitamente indicati nella legge delega;

b) l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario del gettito di una compartecipazione all’IVA<sup>184</sup>, che non deve essere inferiore al 20% (aumentata per il solo 2001 al 25,7%) del gettito complessivo realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e di spettanza della UE. La distribuzione delle quote delle singole Regioni avviene sulla base dei consumi finali delle famiglie rilevati dall’ISTAT (media degli ultimi tre anni disponibili) “corretti” da una serie di parametri<sup>185</sup>, quali la popolazione residente, la capacità fiscale, i fabbisogni sanitari e la dimensione geografica di ciascuna Regione. La distribuzione risultante dai dati dei consumi delle famiglie non influisce sulle effettive erogazioni, che sono determinate autonomamente in base ai parametri previsti dall’art. 7: al riguardo nella sua relazione Giarda afferma che essa ha solo un valore nozionale. In realtà, anche se fittizia, essa viene utilizzata per calcolare la differenza rispetto alle erogazioni, dando luogo a un saldo positivo o negativo. Il saldo positivo così ottenuto non rimane un importo figurativo, ma va a costituire una

---

<sup>184</sup> Ai fini della determinazione dell’importo della compartecipazione da attribuire a ciascuna Regione, il D.Lgs. 56/00 ha stabilito che l’indicatore della base imponibile è costituito dalla media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall’ISTAT a livello regionale.

<sup>185</sup> Allegato A del d. lgs. 56/2000.

specifica unità nel bilancio del Ministro del Tesoro, il Fondo perequativo nazionale di cui all'art. 7. Ne deriva l'evidenziazione, da una parte, delle Regioni che ricevono meno di quanto spetterebbe loro in base alla distribuzione dei consumi e, dall'altra, di quelle che ricevono invece di più;

c) la costituzione, in base a quanto detto in precedenza, di un Fondo perequativo nazionale<sup>186</sup> utilizzando il gettito della compartecipazione all'IVA ed, eventualmente, in caso di insufficienza, utilizzando una parte del gettito dell'accisa sulla benzina;

d) la costituzione per gli obiettivi di solidarietà interregionale, di una apposita quota triennale quantizzata da assegnare alle Regioni più povere, attraverso l'utilizzo del gettito prodotto dall'attribuzione alle Regioni della compartecipazione all'IVA;

e) la definizione, entro il 30 settembre di ciascun anno per il triennio successivo, con D.P.C.M., da adottarsi d'intesa con la conferenza Stato-Regioni: della quota di compartecipazione all'IVA di ciascuna Regione, in base ai parametri fissati dal D.Lgs. in esame; della quota di concorso alla solidarietà interregionale per le Regioni più povere; della quota da assegnare a titolo di Fondo perequativo nazionale a ciascuna Regione; delle somme da erogare a ciascuna Regione da parte del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, per il periodo transitorio (fino al 2013), sulla base della differenza tra la precedente spesa storica (trasferimenti statali) ed il nuovo sistema di compartecipazioni, con l'obiettivo, di far svolgere alle Regioni le loro funzioni e di erogare i loro servizi a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale;

f) l'aumento, a decorrere dal 2001, dell'accisa sulla benzina spettante alle Regioni a statuto ordinario, da 242 a 250 lire per ciascun litro di benzina venduta;

g) l'aumento a decorrere dall'anno 2000, delle aliquote dell'addizionale Regionale all'IRPEF, già fissate allo 0,5 e 1%, rispettivamente allo 0,9 e all' 1,4%;

h) la modifica dei criteri di attribuzione del gettito IRAP alle Regioni stabiliti dal d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446;

i) l'istituzione, presso il Ministero del Tesoro, di un apposito Fondo di

---

<sup>186</sup> I criteri di distribuzione sono determinati nell'allegato A del d.lgs. n. 56/00.

garanzia, finanziato da trasferimenti statali, finalizzato a compensare le Regioni delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF, rispetto alle definizioni dei DPEF regionali;

j) l'abolizione della compartecipazione dei Comuni e delle Province al gettito IRAP, ai quali tuttavia il d.lgs. n. 56 assicura trasferimenti erariali sostitutivi.

#### ***4.4.1 La situazione in base al d.lgs. n. 56 del 2000***

L'ammontare dei trasferimenti soppressi dal d.lgs. 56 del 2000 è stato pari, per l'anno 2001, a 56.656 mld. di lire, di cui il 99,2% relativi alla sanità. I trasferimenti soppressi sono stati compensati, dallo stesso decreto, con l'aumento di 8 lire (da 242 a 250) al litro della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine; con l'aumento di 0,4 p.ti (dallo 0,5 allo 0,9) dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF; con l'istituzione della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto. La compartecipazione all'IVA ha compensato il 93,7% dei trasferimenti soppressi: la riforma ha quindi sostanzialmente sostituito con la compartecipazione all'IVA il fondo sanitario nazionale (che costituiva appunto il 99% dei trasferimenti aboliti). Il passaggio dal Fondo sanitario nazionale alla compartecipazione ha determinato due importanti effetti: l'automatismo e quindi la certezza nella ripartizione delle risorse fra centro e periferia (una volta definita l'aliquota di compartecipazione) e la garanzia di una dinamica delle entrate sostanzialmente legata al PIL. Si è trattato, tuttavia, di una risposta piuttosto debole alla domanda di autonomia delle Regioni: l'IVA, infatti, è un'imposta statale rispetto alla quale i margini di effettivo intervento a livello regionale sono praticamente nulli. In ogni caso, l'aumento dell'autonomia regionale è stato consistente. Il gettito precedente "entrate proprie e dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali" (IRAP, accisa sulla benzina, tassa automobilistica e altri tributi minori) era pari a 74.000 mld. di lire, con le nuove compartecipazioni si è realizzato pertanto un aumento del 76% derivante dalle stesse entrate.

La riforma ha anche introdotto importanti novità sul versante del finanziamento della sanità, eliminando i vincoli di destinazione. È stata infatti prevista, a partire dal 2004, l'abolizione del vincolo alla quota capitaria stabilita dal Piano sanitario nazionale. Il nuovo sistema, inoltre, ha disposto l'abolizione del vincolo di destinazione sull'IRAP, che cessa di costituire l'unica fonte di finanziamento regionale della sanità. Viene così almeno parzialmente superata quell'anomalia, in precedenza evidenziata, di un servizio alla persona finanziato da un'imposta sulle imprese, mentre la dilatazione del ruolo dell'addizionale IRPEF risulta funzionale a consentire che la spesa sanitaria possa basarsi, almeno in parte, su un'imposta personale dal carattere progressivo. In forza del venir meno del vincolo, inoltre, la manovra sull'aliquota IRAP diventa possibile non solo in aumento, ma anche in diminuzione, consentendo alle Regioni la possibilità di avviare una politica fiscale autonoma nei confronti delle imprese.

Il nuovo sistema finanziario ha segnato un notevole progresso, più qualitativo che quantitativo, rispetto al passato: le compartecipazioni, infatti, danno ai contribuenti regionali la consapevolezza che parte del loro debito di imposta viene gestito a livello locale e nel contempo tendono a sviluppare nei governi regionali un interesse alla crescita delle basi imponibili nel loro territorio. Inoltre, viene colmato, almeno dal punto di vista qualitativo, quel divario, non giustificabile in base al dettato costituzionale, con le Regioni a statuto speciale: mentre per queste il finanziamento è sempre stato basato sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale, per le Regioni a statuto ordinario, prima della riforma, il finanziamento avveniva essenzialmente sulla base di trasferimenti statali determinati annualmente in sede di bilancio e senza collegamento con la dinamica del gettito tributario regionale.

Con la riforma, dopo una lunga parentesi, la nozione di “quote di tributi erariali” di cui all'art. 119 del vecchio testo della Costituzione, che in passato era stata elusa con la pratica dei trasferimenti determinati annualmente in via discrezionale dalla legge finanziaria, ha quindi ritrovato una corretta interpretazione.

Nel complesso il D.Lgs. n. 56/2000 ha dunque determinato un importante

passo in avanti nel processo del regionalismo italiano: il sistema della autonomia finanziaria, dopo diversi decenni, ha finalmente ricevuto una configurazione aderente al dettato costituzionale, idonea a garantire alle Regioni, sul piano teorico, una certa autonomia di spesa.

Il D.Lgs. n. 56 del 2000 mirava a segnare il punto d'arrivo di una fase, iniziata negli anni Novanta, in cui si è dato impulso alla finanza degli Enti territoriali, per adeguarla finalmente al disegno costituzionale del 1948.

Nonostante la Costituzione, nella versione originale, riconoscesse già significativi spazi di autonomia finanziaria agli Enti territoriali, e in particolare alle Regioni, fino agli anni Ottanta, infatti, si è assistito ad un sistema finanziario regionale e locale fortemente dipendente dallo Stato.

Il decreto, tuttavia, a dispetto delle intenzioni, nel suo funzionamento concreto ha mostrato gravi difetti, che confermano l'attuale incompiutezza della riforma della finanza nazionale e la necessità di portarla al passo della

riforma costituzionale del 2001.

Alla resa dei fatti il D.Lgs. n. 56 del 2000 ha prodotto risultati decisamente inferiori alle aspettative: non è stato garantito quell'automatismo nella ripartizione delle risorse fra centro e periferia che, nelle intenzioni dei redattori del decreto, avrebbe dovuto esaltare l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali mediante la certezza di disponibilità finanziarie adeguate rispetto alle necessità di spesa.

Soprattutto non si è trovata un'adeguata soluzione alle problematiche connesse alla sistematica sottostima dei fabbisogni sanitari regionali, con la permanente necessità di ricorrere a forme di ripiano *ex post*. Tutto ciò, unitamente ai forti ritardi nelle erogazioni effettive da parte dello Stato, ha causato alle Regioni notevoli difficoltà operative, specialmente per quanto concerne la gestione di cassa.



#### ***4.5 La riforma del Titolo V della Costituzione***

Come si è visto, la seconda metà degli anni Novanta si caratterizza anche per i tentativi, l'ultimo dei quali riuscito, di intervenire sul testo costituzionale allo scopo di imbrigliare la discrezionalità del legislatore statale, conferendo così stabilità alla ripartizione del potere impositivo tra Stato, Regioni ed enti locali.

Nel novembre del 1997<sup>187</sup>, la Commissione Bicamerale, costituita con l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, e presieduta dall'allora segretario del maggior partito della coalizione di governo, On. D'Alema, era giunta ad approvare il testo di modifica della parte seconda della Costituzione.

Le vicissitudini parlamentari del maggio-giugno 1998 hanno però fatto naufragare il progetto di riforma della Commissione: il principale partito di opposizione (Forza Italia) decise infatti di ritirare il suo appoggio in assenza di modificazioni radicali, modificazione che invece erano ritenute inaccettabili dall'allora maggioranza di centro sinistra.

Il successivo tentativo, effettuato secondo le ordinarie procedure di revisione di cui all'art. 138 della Costituzione, ha avuto un esito più fortunato: in chiusura della XIII legislatura, infatti, si riesce ad approvare, seppure con una maggioranza risicatissima, la riforma del Titolo V, parte II, della Carta fondamentale, che verrà poi confermata dall'esito del referendum costituzionale, e varata definitivamente con la l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001)<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Sulle proposte di riforma ancora precedenti (tra cui quella approvata dalla Commissione bicamerale nell'ottobre del 1993), proposte peraltro che non giunsero mai vicine all'approvazione, cfr. P. GIARDA, *Ampliamento delle competenze regionali e strumenti di finanziamento*, Prolus. inaug. XLV A.A. Scuola Vanoni, Roma, 9 febbraio 1993; V. VISCO, *Prospettive di decentramento fiscale in Italia*, in *Il Fisco*, 1993, p. 11542.

<sup>188</sup> Sulla vicenda che ha portato al definitivo varo della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 – dal progetto presentato dal Governo D'Alema e presentato dal Ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato, all'esame del progetto presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, all'approvazione definitiva della Camera dei deputati del 28 febbraio 2001 (con appena 4 voti di margine rispetto al *quorum* costituzionale) e a quella, con maggioranza appena meno risicata, del Senato (8 marzo 2001), alla consultazione referendaria, la prima di questo tipo nella storia della Repubblica, del 7 ottobre 2001, alla promulgazione della legge – v. G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali*

In sostanza, la riforma costituzionale del 2001 prefigura una vera e propria “rivoluzione autonomista”<sup>189</sup>, che delinea un sistema profondamente cambiato: negli aspetti legislativi, anzitutto, con l’attribuzione ai legislatori regionali della competenza generale-residuale (nuovo articolo 117 Cost.); negli aspetti amministrativi, con l’affermazione dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, individuando nel Comune, come livello più vicino ai cittadini, il riferimento primario per l’allocazione delle funzioni (nuovo articolo 118 Cost.); negli aspetti finanziari, con la previsione che siano le risorse derivanti dai tributi propri, delle compartecipazioni a tributi statali, dalle quote del fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale a consentire a Comuni, Province, e Regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, mentre interventi speciali possono essere giustificati soltanto da scopi di promozione della coesione sociale e della solidarietà, secondo i presupposti indicati dalla Costituzione (nuovo articolo 119 Cost.)

#### ***4.5.1 L’equiordinazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni come principio costituzionale. Riflessi sui rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali***

Come si è visto, le difficoltà che il testo previgente poneva derivano soprattutto dalla carenza di indicazioni in merito al reciproco atteggiarsi delle fonti normative statali, da una parte, e di quelle regionali, comunali e provinciali dall’altra.

Se a ciò si aggiunge la vaghezza delle locuzioni utilizzate, non può senz’altro stupire che il dibattito partisse da molto lontano, non riuscendo a darsi da parte di tutti per scontato nemmeno il riconoscimento a livello costituzionale della potestà regionale e (tanto più) locale di intervenire con proprie norme legislative o regolamentari sulla disciplina del prelievo.

---

*nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 24 e s..

<sup>189</sup> Così L. VANDELLI, Presentazione al volume *Il federalismo fiscale* (di E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO), op. cit., pp. 7-12.

In quel contesto, l'individuazione di un nucleo insopprimibile di competenze in materia tributaria da riservare alle Regioni e agli enti locali risultava estremamente difficoltosa e non poteva che poggiare su teoriche volte a configurare i rapporti tra Stato ed enti territoriali in termini di equiordinazione.

La situazione muta con la riforma del Titolo V ad opera della citata l. cost. n. 3 del 2001.

Quello che infatti era il punto d'approdo di un percorso basato sulla valorizzazione dell'art. 5. Cost. e, contemporaneamente, il punto di partenza dogmatico su cui fondare l'idea della necessità di una sfera insopprimibile di poteri tributari in capo agli enti territoriali - ossia l'equiordinazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni - risulta infatti nel nuovo testo costituzionale sin dall'art. 114, co. 1, Cost., che recita: "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"<sup>190</sup>.

Il segno di discontinuità sembra evidente<sup>191</sup>: dalla "ripartizione" della Repubblica in Regioni, Province e Comuni (del vecchio art. 114) all'elencazione, oltretutto a partire dal più piccolo, degli enti, compreso lo Stato (evidentemente, Stato persona), che "costituiscono" la Repubblica (intesa quale Stato ordinamento<sup>192</sup>). Il tutto senza apposizione di vincoli gerarchici e senza indicazione di criterio alcuno di preminenza o continenza, tanto che - si è potuto rilevare<sup>193</sup> - "emerge dal nuovo art. 114 Cost. una situazione di sostanziale equiordinazione dei soggetti componenti la

---

<sup>190</sup> Sul punto, la dottrina si è divisa. In senso particolarmente critico sulla parificazione tra gli enti, tra gli altri, si veda A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, I, p. 4 e s., il quale, da una parte prende atto dell'avvenuta equiparazione, dall'altra del fatto che «anche nel nuovo assetto scaturito dalla riforma, allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare, desumibile non solo dalla proclamazione del principio di cui all'art. 5 Cost., ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1), e dal riconoscimento, infine, dell'esigenza di tutelare "l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2): una istanza, quest'ultima, che (come scrive la Corte Costituzionale nella sentenza 24 luglio 2003, n. 274), "postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento"».

<sup>191</sup> Così A. GIOVANARDI, *op. cit.*, p. 171.

<sup>192</sup> Cfr. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002, p. 586.

<sup>193</sup> Da parte di B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie*

Repubblica, fra loro ormai caratterizzati non già da una differenziazione gerarchica, bensì da una differenziazione funzionale: Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato sono equiordinati e hanno pari dignità istituzionale, ma fanno fra loro cose diverse, spettando l'organizzazione delle cose da fare alla legge statale e alla legge regionale, nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione”.

Se a ciò si aggiunge la parificazione della potestà legislativa statale e di quella regionale operata dall'art. 117, il cui primo comma dispone che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”; l'abrogazione dell'art. 125, comma 1, in materia di controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni da parte di un organo dello Stato, dell'art. 124, il quale prevedeva che “un Commissario del Governo residente nel capoluogo della Regione soprintendente alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione, “costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica”, il controllo di legittimità sugli atti delle Province e dei Comuni; il fatto che l'art. 114, comma 2, in ideale sostituzione dei vecchi art. 115 e 128, oggi abrogati, riserva, anche per Comuni e Province, alla Costituzione, e non, come avveniva prima, ai sensi dell'art. 128, alle leggi generali della Repubblica, la determinazione dei principi dell'autonomia<sup>194</sup>; risulta con ancora maggiore chiarezza che l'organizzazione della Repubblica si fonda sulla pari dignità, sul piano istituzionale, degli enti, compreso lo Stato, che la “costituiscono”.

Il tutto con conseguenze di rilievo anche sulla configurazione dell'autonomia finanziaria e tributaria di Regioni ed enti locali.

Se, infatti, il Costituente pone gli enti in cui si articola la Repubblica sullo stesso livello, seppur, ovviamente, differenziandone le funzioni, ci si deve attendere, per ciò solo, che sotto il profilo finanziario e tributario i rapporti tra di essi non si possano caratterizzare per l'assoluta preminenza dello Stato sulle Regioni e sugli enti

---

*fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.

<sup>194</sup> Sull'art. 114 con riferimento all'esigenza dell'accorpamento dei precedenti artt. 115 e 128 e nella logica della parificazione, cfr. C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale*, Milano, 2003, p 160-161.

locali (così come, peraltro, delle Regioni su Comuni e Province), o, addirittura, per la totale derivazione (inclusione) del sistema finanziario regionale e locale dal (nel) sistema statale. Una situazione siffatta costituirebbe inaccettabile discrasia, altererebbe inevitabilmente l'equilibrio dei rapporti, minerebbe alle radici l'autonomia degli enti territoriali, vanificherebbe il progetto costituzionale.

E' alla luce della codificazione della pariordinazione, invero, che occorre leggere tutte le disposizioni del titolo V, ivi compreso l'art. 119 Cost., norma, peraltro, che di per sé "parifica"<sup>195</sup>, trovando in essa unitaria disciplina – e anche questa è un'importante novità – l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Si pensi, in tale prospettiva, alla nozione di coordinamento, di cui si fa ancora utilizzo nel nuovo testo costituzionale, allorquando al secondo comma dell'art. 119 si specifica che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Ebbene, sembra si possa con una certa sicurezza affermare – e ciò anche a voler prescindere dall'attribuzione del coordinamento alla potestà legislativa concorrente – che in una situazione istituzionale caratterizzata dalla pariteticità degli enti, ivi compreso lo Stato, che costituiscono la Repubblica, il coordinamento finanziario debba configurarsi come figura organizzatoria di equiordinazione<sup>196</sup>. L'ente (gli enti) a cui il potere è affidato si pone (pongono) infatti sullo stesso piano degli altri enti, essendo quindi esso stesso destinatario dell'azione di coordinamento, sicchè non può nemmeno pensarsi che essa si limiti alla direttiva e all'indirizzo di

---

<sup>195</sup> Parificazione che, secondo T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 269, costituirebbe l'innovazione di maggior rilievo rispetto al quadro costituzionale originario. Parificazione che, tuttavia, non impedisce a G. FRANSONI, *Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Annali – I della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia*, Milano, 2005, p. 1100, di rilevare che nell'art. 119 non è menzionato lo Stato, il che costituirebbe di per sé dimostrazione del fatto che lo Stato mantiene una posizione differenziata rispetto agli altri enti: "tale maggior grado di generalità pone (...) la finanza statale su un piano diverso e più elevato, che finisce per costruire un elemento caratterizzante dell'ente stesso...".

<sup>196</sup> Cfr. L. DEL FEDERICO, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Fin. loc.*, 2003, p. 514-515.

uno (il coordinante) nei confronti degli altri (i coordinati).

## ***4.6 L'articolo 119 della Costituzione***

### ***4.6.1 Il contenuto***

Il legislatore costituente del 2001, consapevole del fatto che non si può parlare di federalismo e di autonomia legislativa ed amministrativa (con la relativa attribuzione di nuove funzioni legislative e amministrative), senza prevedere una corrispondente redistribuzione delle risorse finanziarie, nel delineare il nuovo ordinamento dello Stato, ha quindi previsto, a completamento di quanto disposto negli articoli 117 e 118 in materia di competenze attribuite ai diversi livelli di governo, anche un'accresciuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni.

Il nuovo testo dell'articolo 119, come modificato dall'articolo 5 della legge costituzionale 3/2001, prevede che “i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119, primo comma, Cost.) e che “i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (art. 119, secondo comma, Cost.).

Lo stesso legislatore costituente del 2001 però, consapevole che, a fronte della diversità in termini di potenzialità di crescita delle varie aree del Paese, l'unico federalismo possibile, l'unico che avrebbe potuto conciliarsi con i principi sopra richiamati di unità e indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza sostanziale e di capacità contributiva di cui agli articoli 3, 5 e 53 della Costituzione, era un

federalismo di tipo solidale<sup>197</sup>, ha previsto, al terzo comma dell'articolo 119, l'istituzione di un "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Ha altresì stabilito che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, quarto comma).

L'articolo 119, al quinto comma, introduce un'ulteriore meccanismo di salvaguardia dei principi costituzionali, prevedendo che "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e Regioni".

Infine, il sesto comma dispone che "i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo

---

<sup>197</sup> La soluzione prescelta dalla riforma del Titolo V è parsa agli occhi dei più una soluzione "moderata", mirante non ad una disarticolazione dell'unità, bensì ad una composizione il più possibile equilibrata del molteplice all'interno di una medesima organizzazione statale (così M.C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 3, 2005, p.683). Si è parlato, a tale proposito, di un federalismo fiscale ispirato al "solidarismo cooperativo", certamente avulso dai modelli di tipo confederale che interessano la forma stessa dello Stato (cfr. F. GALLO, voce *Federalismo fiscale*, in *Enc. Giurid. Treccani*, vol. XIV, Roma 1996, pag. 2; F. GALLO, *Il federalismo fiscale "cooperativo"*, in *Rass. trib.*, n. 2/1995; L. TOSI, voce *Finanza locale*, in *Dig. Comm. Aggiornamento*, Torino, 2000, pagg. 285 e 295 e ss.). Se ne sono rinvenuti aspetti in analogia, anche se non di piena sovrapposizione, con il modello tedesco, nel quale però l'equilibrio tra autonomia e solidarismo ha raggiunto un grado di maggiore compiutezza, in specie sotto il profilo della perequazione e della compartecipazione, sì da compensare, mediante trasferimenti, le diversità geografiche tra la dotazione di risorse e i bisogni dei cittadini dei vari *Länder*, e manca, inoltre, la previsione di "tributi propri" da parte di questi ultimi (cfr. F. MOSCHETTI, *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2002; per una ricostruzione del federalismo fiscale in Germania v. N. BOZZA, *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Riv. dir. trib.*, 1/1996). Se dunque si è rigettato il federalismo fiscale "competitivo spinto" di tipo americano, secondo il quale ciascun livello di governo, dallo Stato federale fino al comune, avrebbe il potere di istituire liberamente qualsiasi tipo di tributo su qualsiasi base imponibile, senza dover rispettare i limiti posti da leggi di grado superiore (e il coordinamento tra i diversi livelli avverrebbe ex post su basi giudiziarie), non può essere tuttavia disconosciuto che l'enfasi data all'art. 119 della Costituzione ai tributi propri ed all'autonomia finanziaria lascia aperta la strada per una qualche forma di competizione fiscale, sia pure nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti da una legge dello Stato (cfr. V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, in *Rass. trib.*, n. 5/2002,

per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti”.

In pratica, il nuovo testo dell'articolo 119 Cost. ha operato una completa riconfigurazione degli strumenti e delle leve economiche finalizzabili allo sviluppo locale, mediante il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa<sup>198</sup>. Regioni ed enti locali sono chiamati a “produrre” integralmente le proprie risorse, definendo e applicando tributi ed entrate (di varia natura) propri, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, e disponendo di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio.

La finalizzazione delle risorse delle Regioni e degli enti locali è poi determinata nel finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a tali livelli di governo. Tale elemento reimposta le logiche di responsabilità entro le quali devono operare le autonomie locali.

Dai principi delineati nel nuovo articolo 119 non è possibile prescindere. Nessuna delle sue disposizioni è stata messa in discussione nel corso dell'ampio dibattito che ha seguito la riforma del 2001<sup>199</sup>, né è stata oggetto della vasta riforma della II parte della Costituzione approvata dal Parlamento nel novembre 2005 e poi respinta dal referendum costituzionale ex art. 138 Cost.. Dunque, quelle disposizioni sono state, per così dire, espressamente confermate anche da una maggioranza che non aveva concorso alla approvazione del nuovo Titolo V.

Il dibattito di questi anni ha consentito del resto di riconoscere al nuovo testo dell'articolo 119 una portata innovativa più rilevante di quanto molti all'inizio ritenevano. E ciò perché i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – non vengono da esso

---

pag. 1664 e ss.).

<sup>198</sup> L'autonomia riconosciuta agli enti territoriali si è quindi arricchita di ulteriori specificazioni diventando “indubitabilmente e chiaramente autonomia tributaria” (così A. GIOVANARDI, *op. cit.*, p. 25).

<sup>199</sup> L'art.119 Cost. è probabilmente l'unica disposizione della parte II della Costituzione che, dal 2001 ad oggi, non è mai stata messa in discussione (G. RIVOSECCHI, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della*



genericamente affermati, rinviandone l'attuazione a scelte largamente discrezionali del legislatore, ma sono invece declinati in disposizioni cogenti, anche a rischio di qualche eccesso di rigidità (legittimato da validi motivi di «politica costituzionale», ma ciononostante suscettibile di creare qualche difficoltà al legislatore nell'indispensabile opera di attuazione affidata alla legge di coordinamento della finanza pubblica). Tali disposizioni impongono quanto meno, in estrema sintesi:

1) di garantire a tutti gli Enti territoriali, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori, una provvista di risorse sufficiente al finanziamento «integrale» delle funzioni loro attribuite;

2) di garantire agli Enti dotati di maggiore capacità fiscale una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio);

3) di garantire a tutte le istituzioni territoriali autonomia di spesa, escludendo vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie (non solo quelle provenienti da tributi propri e compartecipazioni, ma anche quelle provenienti da trasferimenti dal fondo perequativo), cioè su tutte le risorse necessarie al finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai sensi del quarto comma dell'art. 119, nonché sulle risorse comunque attribuite a Regioni ed Enti locali per interventi in materie diverse da quelle riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte costituzionale, sent. 370 del 2003, 16 e 320 del 2004, 51, 77, 160 e 417 del 2005);

4) di consentire agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, vietandolo per la copertura di spese correnti e comunque escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti;

5) di provvedere al perseguimento di obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari degli Enti territoriali correlati alle finalità indicate nel quinto comma dell'art. 119, mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali a carico del bilancio dello Stato, destinati a determinati Enti territoriali (e non alla loro

---

*Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), dicembre 2008, p.3).

generalità). Resta viceversa affidata al fondo perequativo la garanzia delle pari opportunità fra i territori nel finanziamento degli interventi ordinari e della gestione corrente dei servizi ai cittadini, anche in ordine alla copertura dei maggiori oneri derivanti dalla decisione – riservata al legislatore nazionale – di elevare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. *m*, della Costituzione). Va da sé che il finanziamento di interventi straordinari, anche quando appaia necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni attraverso, per esempio, il finanziamento di investimenti in impianti e infrastrutture nelle aree sottodotate, può essere assistito dai necessari vincoli di destinazione (ma pur sempre, secondo la rigorosa interpretazione della Corte costituzionale, limitando la competenza del legislatore statale ad imporli ai soli interventi nelle materie riservate alla legislazione statale ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. Si vedano in questo senso le sentenze 51 e 77 del 2005).

Il secondo, il terzo e il quarto principio valorizzano l'autonomia, l'autogoverno, la responsabilità, la trasparenza delle scelte, e la competizione tra Enti territoriali che sono proprie di qualunque sistema federale. Il primo e il quarto assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale che ispira la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

E' qui appena il caso di ricordare che la scelta della variante cooperativa e solidale del federalismo emerge non solo dall'art. 119 della Costituzione, ma anche da altre rilevanti disposizioni costituzionali (come le lettere *e* ed *m* del secondo comma dell'articolo 117 e il secondo comma dell'articolo 120): essa appare coerente con i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale (articoli 2 e 3 della Carta del 1947); adeguata ad un Paese ancora solcato da profonde differenziazioni nei livelli di reddito e nelle dotazioni di infrastrutture e servizi; e risponde alla convinzione che tanto più la competizione è accettabile e sostenibile e tanto più produce il risultato di stimolare comportamenti innovativi e virtuosi, quanto più essa

si svolge ad armi pari, garantendo ai competitori pari opportunità e uguali punti di partenza<sup>200</sup>.

#### ***4.6.2 Questioni costituzionali relative al contenuto dell'art. 119 Cost.***

##### ***4.6.2.1 La differente autonomia degli enti territoriali. Conferma della specificità della forma di Stato nell'art. 119***

In applicazione dell'art. 114 Cost. l'art. 119, comma 1, Cost., equipara, non del tutto coerentemente, Regioni ed enti locali sul piano dell'autonomia finanziaria<sup>201</sup>.

In particolare, con riferimento alla materia tributaria nel suo complesso, la disciplina che ne deriva è la seguente: il secondo comma dell'art. 117 sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in un ristretto nucleo di materie specificamente elencate, tra cui spicca “il sistema tributario e contabile dello Stato”; il terzo comma indica le materie in cui si esercita la potestà legislativa concorrente delle Regioni che comprende “il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Il quarto comma individua la competenza legislativa c.d. residuale spettante alle Regioni che ha carattere primario, nel senso che non è condizionata dai principi fondamentali della legislazione statale. Tale clausola residuale è stata intesa da alcuni studiosi come fondamento della competenza regionale residuale in materia di tributi regionali e locali<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Così, F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006.

<sup>201</sup> In ciò seguendo, come ricorda G. RIVISECCHI, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in E. Roza Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, Giappichelli, p. 252, la proposta di revisione dell'art. 119 licenziata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura.

<sup>202</sup> Cfr. E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art.119 della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11 luglio 2007, p. 6. Altre disposizioni, contenute nella prima e nella seconda parte della Costituzione, determinano l'orizzonte dell'autonomia finanziaria: sul punto cfr. M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 28-9 e soprattutto G.M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in

In questo quadro non va dimenticata la previsione contenuta nell'art. 23 della Costituzione secondo cui “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

La riforma del titolo V, quindi, pur accentuando la spinta a favore del processo di federalizzazione, ha mantenuto difatti la specificità della forma di Stato italiana<sup>203</sup>, che, a differenza dei tradizionali modelli federali, non affida i poteri ordinamentali sugli enti locali alle Regioni ma li conserva in capo allo Stato. Questa opzione si riflette, con grande nettezza, anche nella configurazione dell'art. 119 Cost., che accomuna Regioni ed enti locali nella disciplina dell'autonomia finanziaria<sup>204</sup>.

Tuttavia la equiparazione di Regioni ed enti locali in punto di autonomia finanziaria non è del tutto corretta in quanto, come è ben noto, il posizionamento sullo stesso livello di Regioni da un lato e degli altri enti locali dall'altro non trova corrispondenza in un uguale potere impositivo di tutti questi enti territoriali: solo alle Regioni spetta il potere normativo in materia tributaria, mentre Comuni e Province non hanno potestà legislativa in ragione della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost..

Inoltre, l'equiordinazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni di cui all'articolo 114 Cost. non sembra confermata per la semplice ragione che l'articolo 119 non menziona lo Stato tra gli enti dotati di autonomia finanziaria<sup>205</sup>.

Resta allora da chiedersi quale sia il senso di questa equiordinazione di Regioni ed enti locali anche dal punto di vista dell'autonomia finanziaria. L'unica risposta possibile, sembra essere quella per cui l'equiordinazione di Regioni ed enti

---

*Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 119 ss., che utilizza la nozione di “costituzione finanziaria della Repubblica” (secondo un uso terminologico diffuso soprattutto nell'ordinamento costituzionale tedesco) per indicare “quello specifico complesso di disposizioni –e quindi di principi e di norme da esse ricavabili- presenti nella Costituzione in tema di reperimento, distribuzione e impiego delle risorse finanziarie da parte dello Stato e degli enti territoriali” (p.123).

<sup>203</sup> Così R. BIFULCO, Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), maggio 2009.

<sup>204</sup> F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A.Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006.

<sup>205</sup> Cfr. G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art.119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, p.2362.

locali in materia tributaria sottintende (o rinvia implicitamente a) un modello tributario in cui il finanziamento delle autonomie locali è affidato, nella sostanza, ai tributi istituiti con legge statale<sup>206</sup>. È altrettanto evidente che, se questo è il modello, allora il ruolo principale nel finanziamento degli enti locali spetterà ai tributi istituiti con legge statale, e non ai tributi propri delle Regioni<sup>207</sup>.

Una soluzione diversa -ma probabilmente poco adatta al nostro sistema giuridico e istituzionale, almeno nell'attuale momento storico- potrebbe essere possibile solo nel caso in cui fosse previsto un forte autofinanziamento ad opera di tributi autonomi regionali e locali<sup>208</sup>.

#### ***4.6.2.2 Il rapporto fra la competenza legislativa regionale c.d. residuale in materia di tributi locali e autonomia fiscale dell'ente locale***

Il fatto che la potestà legislativa delle Regioni si estenda anche alla materia dei tributi locali non significa però che gli enti locali non abbiano anch'essi una rilevante autonomia normativa tributaria. Significa solo che la loro autonomia garantita dall'art. 119, comma 1, è di qualità diversa perché si svolge ex art. 23 nell'ambito della potestà legislativa regionale e si esercita solo con lo strumento

---

<sup>206</sup> Così R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), maggio 2009.

<sup>207</sup> A. ZANARDI, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 26.

<sup>208</sup> È questa la condivisibile opzione interpretativa propria dell'ACOFF, *Relazione sull'attività*, par. 7. Questa ipotesi interpretativa sembra trovare puntuale riscontro nella legge n. 42/2009. Oltre alle previsioni molto aperte dell'art. 11, comma 1, lett. b) e c), il riferimento alle partecipazioni è prevalente nell'art. 12, comma 1, lett. b). Quanto alla potestà normativa in materia di tributi locali, la Corte costituzionale, con la sent. 37/2004, era intervenuta sul punto prevedendo tre soluzioni alternative nella determinazione dell'autonomia locale, così configurate: a) concorrenza di leggi statali, leggi regionali e regolamenti locali; b) concorrenza di legge statale e regolamenti locali; c) concorrenza di legge regionale e regolamenti locali. La legge-delega pare optare per la prima alternativa prospettata dalla Corte: la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province; le Regioni, da parte loro, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria; i Comuni potranno a loro volta intervenire nella modulazione delle aliquote delle partecipazioni ed addizionali loro assegnate, oltre che nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi (art. 12).

normativo secondario del regolamento (è discutibile aver posto sullo stesso piano Regioni ed enti locali ai fini dell'autonomia tributaria.). Per le Regioni l'autonomia tributaria si accompagna alla potestà legislativa loro attribuita; per i secondi l'autonomia tributaria si colloca all'interno della potestà legislativa regionale e quanto ai principi fondamentali dello Stato.

La riserva di legge regionale, derivante dal combinato disposto artt. 23 e 117, comma quarto, proprio in quanto relativa non è di stretto dettaglio e quindi non si estende fino alla determinazione analitica dei singoli elementi strutturali dei tributi locali (presupposto, soggetti passivi e aliquota tra un minimo e un massimo).

L'espressa attribuzione agli enti locali di una "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" e del potere di "stabilire ed applicare tributi propri in armonia con la Costituzione" dovrebbe offrire agli enti stessi un margine di discrezionalità e di autonomia nella determinazione di tali elementi maggiore di quello che consentiva il previgente regime costituzionale, privo com'era di un espresso riconoscimento dell'autonomia tributaria degli enti locali. E se autonomia tributaria vuol dire in termini generali autodeterminazione normativa delle entrate tributarie in funzione dello svolgimento di un libero indirizzo politico e politico-amministrativo dell'ente locale, è evidente che, pur permanendo la riserva di legge regionale ex art. 23, il coordinato disposto del primo e del secondo comma dell'art. 119 ha l'inevitabile effetto da una parte di restringere l'ambito della riserva di legge e dall'altra di esaltare l'autonomia tributari a medesima.

#### ***4.6.2.3 La perequazione***

La "perequazione" è evocata due volte nel testo costituzionale.

La prima, nell'art. 117, comma primo, lett. e), Cost. che assegna allo Stato la competenza esclusiva sulla "perequazione delle risorse finanziarie", senza per la verità che tale ambito sia, nel contesto dell'art. 117, espressamente riferito al sistema interterritoriale. In pieno contesto interterritoriale - quello dell'art. 119 Cost. - si trova,

invece, al terzo comma, il secondo riferimento, per il quale “la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”<sup>209</sup>.

Il concetto di minore capacità fiscale<sup>210</sup> può essere definito con riferimento ad un valore medio ma anche rispetto al livello richiesto per assicurare l’integrale finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. In ogni caso, la formulazione costituzionale sembra implicare, secondo l’opinione prevalente, che, attraverso il fondo perequativo, i divari in termini di entrate debbano essere ridotti, ma non necessariamente eliminati.

La previsione in esame va comunque coordinata con l’articolo 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., che impone allo Stato di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Poiché i livelli essenziali formano oggetto di diritti soggettivi questi, una volta definiti, devono essere uniformemente garantiti a tutti i cittadini e vanno quindi obbligatoriamente finanziati. Tale circostanza, secondo l’opinione prevalente, comporta che, attraverso il fondo perequativo, debba essere assicurato l’integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i territori. In questo modo

---

<sup>209</sup> La Corte costituzionale non risulta peraltro essersi specificatamente soffermata sul tema della perequazione, né sulla connessa nozione di “capacità fiscale”. I riferimenti testuali, pur rilevabili, della Corte sono inquadrabili nell’ambito normativo dell’119, quinto comma, Cost., relativo agli “interventi speciali”. La Corte ha infatti avuto modo (sentenza n. 45/2008) di indicare gli “interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate”, come legittimo intervento statale specifico: “perequazione” (e garanzia) sembrano dunque, nel lessico della Corte, la caratterizzazione delle finalità indicate espressamente (sentenze n. 16/2004 e n. 451/2006) nell’art. 119, quinto comma Cost..

<sup>210</sup> Quanto poi alla nozione di “capacità fiscale” (che - *ex art.* 119 Cost. - individua i territori destinatari dei fondi di perequazione) la Corte vi ha fatto riferimento incidentale in talune pronunce. Nella sentenza 138/1999 (anche sentenze n. 66/2001, n. 306/2004), su temi relativi alla situazione tributaria della regione siciliana - la Corte ha ricordato che la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali “riscosse nell’ambito” del territorio regionale, non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l’operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel territorio della Regione stessa, quindi dai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, vuoi in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), vuoi in ragione della collocazione nell’ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell’obbligazione tributaria. Con riferimento alla natura dell’IRAP, é la realizzazione nel territorio regionale del valore della produzione netta, su cui si applica l’imposta medesima, che esprime la “capacità fiscale” riferibile alla Regione (sentenza n. 138 del 1999; cfr. altresì sentenza n. 66 del 2001).

lo Stato, responsabile della perequazione, vede rafforzato il proprio ruolo di garante del soddisfacimento dei diritti connessi ai livelli essenziali.

I livelli essenziali sono stati sino ad oggi definiti esclusivamente in ambito sanitario e non direttamente con legge statale, nonostante si tratti di materia oggetto di competenza esclusiva, bensì attraverso intese tra lo Stato e le Regioni. Manca, invece, una definizione dei livelli essenziali in ambiti quali l'assistenza sociale o l'istruzione. E' generalmente condivisa l'opinione secondo la quale le prestazioni relative ai livelli essenziali hanno un contenuto quantitativo ed uno qualitativo e vanno definite, anche ai fini della relativa copertura finanziaria, tenendo conto delle specificità dei singoli territori. Diviene in questo modo possibile giungere a stabilire dei costi standard, che possono tuttavia anche variare da territorio a territorio.

E' stato osservato come la perequazione delle risorse finanziarie non risulti una materia in senso tradizionale e si configuri piuttosto, analogamente ad altre competenze esclusive, nei termini di una competenza in senso funzionale che, in virtù del suo carattere teleologico, sembra consentire al legislatore statale di spaziare in una serie di ambiti materiali, con l'effetto di limitare l'esercizio della potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni.

La norma costituzionale non chiarisce se tale funzione debba esercitarsi in conformità al principio della "perequazione verticale", secondo il quale è rimessa allo Stato la salvaguardia dell'equilibrio tra i diversi territori, o se possa invece attuarsi anche attraverso il concorso delle Regioni e degli enti locali (c.d. perequazione orizzontale), rimettendo la decisione al legislatore ordinario. Va in ogni caso sottolineato come la perequazione delle risorse finanziarie, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), sia materia di esclusiva competenza del legislatore statale. Ricade quindi sullo Stato la responsabilità di assicurare la coerenza del sistema di perequazione con il disposto costituzionale.

Infine, si osserva che la portata del divieto del "vincolo di destinazione" - sancito dall'art. 119, terzo comma, in riferimento al fondo perequativo, non appare trattato nella giurisprudenza costituzionale in questo specifico ambito, ma in relazione



ai "trasferimenti statali" nel loro complesso<sup>211</sup>.

***4.6.2.4 Autonomia dell'ente locale: potere di stabilire ed individuare in via regolamentare gli elementi strutturali o parte di essi nell'ambito delle materie e nella sfera dei soggetti indicati genericamente dalla legge regionale***

Si può dire che la regolamentazione dell'ente locale circoscrive e specifica, estrapolandoli dalla materia indicata dalla regione, gli elementi essenziali del tributo che si andrà ad istituire.

In tale prospettiva la legge regionale si presenta pur sempre come la base legislativa su cui l'ente locale fonda il suo potere d'imposizione e che in quanto espressione della riserva di legge relativa, delimita l'ambito entro il quale può esplicarsi la potestà normativa tributaria degli enti locali nel territorio della regione. Una legge che definisce l'area o il settore o la tipologia e in definitiva i limiti dell'imposizione al cui interno è consentito all'ente locale di concepire e costruire in modo specifico il tributo proprio (ad es. un tributo c.d. corrispettivo o controprestazione ispirato al criterio del beneficio o un tributo di scopo mirato al finanziamento di un'opera locale). L'esclusività della potestà legislativa regionale vale solo nei confronti dello Stato nel senso che non è ammessa l'intrusione della legge statale nella disciplina del tributo locale se non ai fini del coordinamento secondo i "principi fondamentali".

---

<sup>211</sup> Con la pronuncia n. 105/2007 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del vincolo di destinazione alle risorse residue derivanti dal programma di investimenti in edilizia sanitaria, osservando che nella fattispecie non si tratta di un intervento speciale in favore di determinate Regioni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona, ma di una previsione di ordine generale destinata ad applicarsi anche a Regioni che abbiano, in ipotesi, raggiunto o superato i requisiti minimi previsti dalle norme statali. Da ultimo la Corte ha affrontato il tema la sentenza n. 45/2008, con la quale è stata ritenuta non fondata la censura relativa alla finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici. La norma in questione concretizza, infatti, secondo la Corte, un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.. In particolare, nel caso in esame, vengono in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

Rispetto all'ente locale l'esclusività è corretta da un lato dalla relatività della riserva di legge regionale, che consente di fissare la base legislativa del tributo locale, ma non necessariamente di dettarne la disciplina integrale; dall'autonomia tributaria espressamente accordata all'ente, la quale a conferma del carattere relativo della legge regionale, dovrebbe secondo una ragionevole interpretazione vietare alla regione di stabilire totalmente gli elementi essenziali del tributo.

#### ***4.6.2.5 Il ruolo del legislatore statale: la legge di coordinamento della finanza pubblica***

Quanto poi al contenuto, più o meno flessibile, dell'area riservata alla legge regionale *versus* l'ente locale, va affrontato il delicato problema se esso debba essere rimesso esclusivamente ad ogni singola regione secondo scelte ed apprezzamenti esclusivamente propri o ci sia spazio per l'applicazione di criteri più uniformi che possono essere fissati dallo Stato in sede di coordinamento.

A favore della soluzione favorevole ad un raccordo dello Stato in tema di finanza regionale e locale dovrebbe militare la considerazione che l'intervento dello Stato per indirizzare le politiche fiscali delle Regioni tra loro e verso gli enti locali sarebbe opportuno al fine di evitare innanzitutto che, in violazione del principio di progressività e unitarietà della finanza pubblica, la pressione fiscale complessiva aumenti a causa dell'esercizio scoordinato da parte delle Regioni della potestà normativa d'imposizione; inoltre, sarebbe utile evitare che si creino per ogni regione prassi e regole diverse, infrangendo i principi fondamentali di coerenza, razionalità e omogeneità del singolo tributo e del sistema tributario nel suo complessivo. In un contesto di federalismo cooperativo il coordinamento per principi fondamentali spettante allo Stato richiederebbe che a questo sia attribuito il potere di raccordare la potestà legislativa esclusiva della regione con l'autonomia tributaria dell'ente locale.

Dovrebbe essere la legge statale a prevedere una formale procedura "preliminare" che consenta all'ente locale di conoscere i progetti della regione in tema

di finanza locale e di prospettare i propri desiderata alla regione e nello stesso tempo costringa la regione a giustificare il suo diniego di legiferare nel senso richiesto. Si dovrà affidare allo Stato un ruolo attivo di coordinamento e redistribuzione tra i diversi livelli decisionali in vista del raggiungimento di uno scopo comune. Lo strumento della legge statale quadro o cornice o di principio è adottabile però solo per la determinazione dei principi fondamentali. Il che vuol dire che il coordinamento non riconducibile a detti principi va effettuato solo dalla legge regionale nei confronti degli enti locali. Lo Stato svolge un potere di coordinamento non in quanto Stato-persona, cioè come ente equiordinato rispetto agli ordinamenti coordinati, bensì quale Stato-ordinamento e cioè in nome e nell'interesse (non della finanza statale) ma della finanza pubblica nel suo complesso<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup> La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire le modalità attraverso le quali deve essere esercitato il potere statale di coordinamento. Nella sentenza n. 37 del 2004, la Consulta ha osservato come l'attuazione del disegno costituzionale richieda "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". La Corte, nella medesima sentenza (si veda anche la sentenza n. 241 del 2004), ha inoltre ritenuto che il previo intervento del legislatore statale costituisca un presupposto necessario per l'esercizio della potestà impositiva da parte degli altri livelli di governo, subordinando pertanto all'attuazione dell'articolo 119 l'esercizio della facoltà di Regioni ed enti locali di istituire autonomamente tributi e di intervenire sulla disciplina statale dei tributi regionali e locali. Per la Corte quindi, in deroga ad un principio generale, alle Regioni non è consentito, in caso di inerzia dello Stato, di desumere i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente. In conseguenza di ciò, prosegue la Corte, si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti: condizione di legittimità dell'intervento, peraltro, è il divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dall'art. 119 Cost., sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (v. , in particolare, le sentenze nn. 296 e 303 del 2003 e, da ultimo, la sentenza n. 451 del 2007). Espressione dei poteri di coordinamento statale in materia di finanza pubblica e di sistema tributario è anche il patto di stabilità interno, strumento strettamente connesso al patto di stabilità e crescita al rispetto del quale l'Italia è vincolata in ambito comunitario. A giudizio della Corte costituzionale, il patto di stabilità interno si giustifica proprio alla luce dei vincoli comunitari alle finanze pubbliche nazionali, ma occorre renderlo più conforme alla nuova autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, eliminando gli aspetti più dirigistici e lesivi dell'autonomia (sentenze nn. 4 e 36 del 2004). La Corte costituzionale ha anche precisato i limiti che il legislatore statale è tenuto a rispettare nel dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica. La Corte, in più occasioni, ha considerato legittime, in quanto riconducibili al principio di coordinamento della finanza pubblica, disposizioni statali (prevalentemente comprese in leggi finanziarie) incidenti anche in modo penetrante sull'autonomia degli enti territoriali nella gestione della spesa (cfr., ad es., sentenze nn. 4, 17 e 36 del 2004) In alcune recenti pronunce, peraltro, (v. in particolare la n. 417 del 2005), la Corte ha ritenuto che il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio solo con "disciplina di principio" e "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari". Tali vincoli

#### *4.6.2.6 Come ripartire le basi imponibili*

In base a quanto detto si potrebbe abbozzare un primo schema di ripartizione delle basi imponibili fra Stato, Regioni ed enti locali . Lo Stato non dovrebbe avere limiti di materia nello stabilire i tributi propri e conseguentemente individuare i presupposti di tali tributi. E ciò per la semplice ragione che l'unico naturale limite alla sua potestà d'imposizione è dato dall'ammontare, complessivo delle spese che esso per dettato costituzionale deve finanziare con il ricorso ai tributi di sua pertinenza. E tra tali spese rientrano oltre a quelle statali vere e proprie (sostenute dallo Stato per finanziare investimenti e prestazioni da esso effettuati) anche quella rilevante parte di esse che pur essendo relative allo svolgimento delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, sono poste a carico della finanza statale.

Ai sensi dell'art. 119 tali ultime spese vanno finanziate sia attraverso le compartecipazioni ai tributi erariali, sia attraverso la ripartizione perequativa degli stessi e solo in misura limitata attraverso tributi propri, regionali o locali. La giustificazione della mancanza di limiti sostanziali alla potestà impositiva dello Stato sta nel fatto che i tributi erariali non servono solo a finanziare le spese relative a materie di stretta competenza statale, ma costituiscono una quota relevantissima delle entrate necessarie alle Regioni e agli enti locali per far fronte alle spese relative alle loro funzioni.

In forza dei principi di razionalità, semplificazione e unitarietà della finanza

---

“debbono avere ad oggetto o l’entità del disavanzo di parte corrente o - ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi”. Sempre secondo la Corte, “la previsione da parte della legge statale di limiti all’entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa e si risolve perciò ‘in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell’area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (in tal senso v. tra le altre le sentenze nn. 449 del 2005, 95 del 2007, 159 del 2008).

pubblica si dovrebbe negare la possibilità che le Regioni creino nuove imposte aventi gli stessi presupposti e le stesse basi imponibili di imposte erariali già vigenti. Dovrebbe essere vietata l'istituzione di tributi regionali e locali sul reddito o sul patrimonio che sostituiscono o duplicano nella disciplina e nella struttura quelli erariali.

Quanto sopra impone di respingere disegni interpretativi diretti a svalutare la finanza statale (sostituendola con quella regionale), ma non esclude certo che, in forza dei principi di responsabilità e di autonomia tributaria – e, perciò, in funzione dell'espansione della stessa autonomia politica - le Regioni esercitino la loro potestà legislativa di imposizione, ad esempio, istituendo robuste addizionali regionali (e locali) ad imposte erariali; con aliquote, però, che si mantengano entro i limiti che la legge statale riterrà compatibili sia con i principi di progressività e di ragionevolezza sia con lo stesso principio, più volte ricordato, di omogeneità e di unitarietà della finanza pubblica.

E' difficile al riguardo negare una siffatta autonoma potestà legislativa alle Regioni, data l'esposta ampia portata degli artt. 117, IV comma e 119, I e II comma. E', invece, comprensibile una limitazione di tale potestà realizzata collegandone l'esercizio tanto al costo delle funzioni delle Regioni e degli enti locali non finanziabili con le sole compartecipazioni o in via di perequazione quanto, comunque, ad ogni spesa facoltativa o integrativa che esse nella loro autonomia intendono sostenere.

Uguualmente, in forza degli stessi principi non può essere esclusa la potestà delle Regioni di stabilire tributi regionali (e locali) che hanno presupposti radicati nelle materie di loro esclusiva competenza ex art. 117 Cost. e che sono diretti a consentire alle Regioni stesse e agli enti locali di svolgere le loro politiche autonome: tributi, perciò, stabilmente connessi al loro territorio, non necessariamente retti dal principio del beneficio, ma sicuramente tributi di scopo e tributi-controprestazione. In questi casi, data la stretta strumentalità della tassazione al raggiungimento degli obiettivi di politica regionale, va valorizzato il c.d. principio di contenenza, che condiziona la legittimità del "tributo proprio" alla previa valutazione della

“continenza” dell’interesse espresso dall’elemento materiale del suo presupposto negli interessi compresi nell’elencazione delle materie attribuite alla competenza regionale (e locale).

Considerata la sottolineata illimitatezza (quanto ai contenuti) della potestà impositiva dello Stato, dovrebbero rientrare altresì nella potestà normativa delle Regioni sia la determinazione di aliquote (sempre nei limiti del massimo stabilito dalla legge statale) sia l’integrazione e la specificazione di basi imponibili relativamente a tributi regolati e istituiti dallo Stato, (ma) il cui gettito è attribuito alle Regioni stesse.

#### ***4.6.3 La giurisprudenza costituzionale***

La mancata attuazione di quanto disposto dal precetto contenuto nell’articolo 119 della Costituzione ha comportato una frenetica e complessa attività interpretativa da parte della Consulta<sup>213</sup>, prodotta per iniziativa sia del Governo che delle Regioni<sup>214</sup>. In attesa di una normativa di della concreta attuazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni sancita dall’art. 119 della Costituzione, la riflessione e il dibattito sul federalismo fiscale non possono che appellarsi ad alcuni dei punti fermi posti dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte costituzionale, infatti, non solo ha sciolto le questioni poste dal contenzioso in corso, ma non ha mancato occasione per trarne enunciati direttivi di carattere generale, espressamente rivolti al legislatore futuro: sulla natura e sull’ampiezza del potere statale di coordinamento della finanza pubblica e della “autonomia finanziaria” riconosciuta a Regioni ed enti locali, sul rapporto fra

---

<sup>213</sup> Cfr. M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più o meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo Fiscale*, Napoli, n. 2/2007, e A. MORRONE, *La nuova “costituzione finanziaria. La Corte costituzionale indica la via per attuare l’art. 119 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2003.

<sup>214</sup> G. CERRACCHIO, *Profili “quantitativi” del contenzioso costituzionale (2005)*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA-CNR “Massimo Severo Giannini”, 2007.

funzioni e risorse, o tra perequazione e capacità fiscale, e molto altro ancora.

In particolare, la Corte è stata più volte chiamata a definire la portata e i contenuti dell'autonomia finanziaria in materia di entrata e di spesa, conferita dal legislatore di revisione del 2001 in favore delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni; la tipologia e i limiti dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e il sistema autonomistico, in merito alla disciplina della finanza pubblica, nel suo complesso, e del sistema tributario<sup>215</sup>.

E' opportuno notare, però, che nella giurisprudenza costituzionale, mentre sono ampi i commenti circa il potere statale di coordinamento della finanza pubblica e, per corrispettivo, le molte implicazioni che derivano dalla "autonomia finanziaria" riconosciuta ai poteri locali, la locuzione "federalismo fiscale" appare soltanto nelle relazioni dei ricorrenti, o perché assunta da norme dedotte, mentre la Corte mai vi ricorre in proprio, né ne assume ed esplicita il "concetto" per ricomprendervi la composizione dei poteri e delle prerogative che (essa ritiene) derivano dall'articolo 119 della Costituzione. Dal 119 Cost. la Corte non trae il principio federativo, che nella accezione originaria richiama la pariordinazione dei soggetti "federati", ma vi conclama la sovraordinazione del potere statale di coordinamento della finanza pubblica, per quanto nella forma e nei limiti della materia di potestà legislativa concorrente.

Venendo ai parametri costituzionali su cui si è basata la giurisprudenza della Corte, va premesso che se lo Stato è legittimato a impugnare una legge regionale per contrasto con qualsiasi norma costituzionale, le Regioni possono lamentare la lesione delle proprie competenze costituzionalmente previste con particolare riferimento, oltre agli articoli 117, 118, proprio all'art. 119 Cost. «Il contrasto con norme costituzionali diverse», infatti, dalle Regioni «può essere efficacemente addotto

---

<sup>215</sup> Accanto ai suddetti profili si pone poi l'inderogabile questione della solidarietà nazionale e dell'uguaglianza tra i cittadini residenti in tutto il territorio nazionale. Quest'altra faccia del federalismo fiscale coinvolge non solo i profili finanziari della solidarietà e dell'uguaglianza propri della "perequazione" di competenza esclusiva dello Stato, ma molti principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, a partire dall'art. 3 Cost., che non potranno essere analizzati in questa sede.

soltanto se esso si risolve in un'esclusione o una limitazione dei poteri regionali»<sup>216</sup>.

In base ai parametri costituzionali richiamati, sul piano finanziario gli enti locali e le Regioni hanno: “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119, primo comma) e “risorse autonome” (art. 119, secondo comma).

Allo Stato spetta, invece, la competenza nella materia esclusiva di «sistema tributario dello Stato» e «perequazione delle risorse» (art. 117, secondo comma, lettera e); nella materia concorrente «il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma)<sup>217</sup>.

In difetto dell'attuazione dell'art. 119, la conflittualità intersoggettiva si è particolarmente abbattuta sulla finanza statale.

Le leggi finanziarie statali sono state l'oggetto principale delle impugnative regionali, non solo per numero di ricorsi ma soprattutto per quantità di questioni di legittimità contenute nei singoli ricorsi. Il carattere di provvedimenti omnibus delle finanziarie comporta che i ricorsi contro di esse contengano un gran numero di questioni, spesso prive di omogeneità. Di conseguenza la Corte costituzionale è stata spinta alla loro trattazione separata, facendo registrare, dopo il 2001, un numero crescente di decisioni in materia finanziaria.

Per quanto concerne il profilo contenutistico che riguarda la portata dell'autonomia finanziaria, la Corte costituzionale ha manifestato due diversi orientamenti, a seconda se chiamata a pronunciarsi sull'autonomia di entrata ovvero su quella di spesa, da riconoscere in capo agli enti territoriali.

Relativamente alla prima, il giudice delle leggi ha ritenuto di frapporre, con significativa chiarezza, un freno alla dinamicità legislativa in materia, a suo tempo reclamata ed esercitata, freneticamente, da alcune Regioni. Ha quasi imposto, dunque, un deterrente all'autonomia impositiva regionale e degli enti locali, attesa l'assenza di una disciplina attuativa dell'articolo 119 della Costituzione che ne regolasse le condizioni e i limiti di esercizio. Tale convincimento della Corte costituzionale - per

---

<sup>216</sup> Cfr. sentt. nn. 50, 62 e 383 del 2005.

<sup>217</sup> Ad esempio, l'innalzamento automatico delle aliquote IRPEF e IRAP in caso di mancata adozione di misure antideficit sanitari è stato ricondotto alla competenza esclusiva statale, piuttosto che a quella concorrente (sent. n. 193 del 2007).



quanto riguarda la elaborazione normativa statale - ha, pertanto, rappresentato anche uno strumento di salvaguardia, inteso a scoraggiare la produzione di meri “tentativi” legislativi di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, ovverosia di disegni di legge che non fossero propriamente conformi alle attese del dettato costituzionale.

Più precisamente, nelle valutazioni relative all’esercizio dell’autonomia impositiva degli enti territoriali, hanno assunto un certo rilievo i tributi delle Regioni definiti “propri”. Un prelievo erariale tipico del siffatto sistema autonomistico territoriale - dal quale introito si lascia presumere, per il futuro, un consistente gettito per le casse regionali - da considerarsi, comunque, un’entrata fiscale di natura derivata, in quanto espressione diretta della volontà statale. Tali tributi, infatti, vengono istituiti da leggi dello Stato e, in quanto tali, consentono alle Regioni limitati spazi di disciplina, da esplicitarsi sempre nel perimetro normativo disposto dal legislatore nazionale (sentenze: nn. 296 e 297, entrambe del 22-26 settembre 2003; n. 37/2004)<sup>218</sup>. Tutto questo, fintanto che non sarà riformato l’attuale sistema di finanza pubblica e tributario, in stretta coerenza con le novellate regole che hanno introdotto il federalismo fiscale. A proposito della sentenza n. 37 del 2004, essa effettua una significativa sollecitazione al legislatore per l’approvazione di una legge statale di coordinamento della intera finanza pubblica e del sistema tributario, ai quali affidare le sorti del funzionamento dinamico della Pubblica Amministrazione e, con esso, garantire ai cittadini l’esigibilità dei diritti di cittadinanza. Invero, secondo il giudizio della Consulta, il federalismo fiscale deve necessariamente passare attraverso un “intervento del legislatore (...) con il quale fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali”.

Di recente, la giurisprudenza ha ribadito che, ancorchè in presenza di una

---

<sup>218</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 37 del 20-26 gennaio 2004 con la quale la Consulta ha ritenuto “non ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in attesa della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale”. Conseguentemente, è stato interdetto sul tema l’esercizio della potestà regionale “di legiferare sui tributi esistenti e regolati dalle leggi statali”. Sulla base del criterio generale della cedevolezza delle norme, la Corte ha ribadito la competenza del legislatore statale a normare e, quindi, a modificare, la

autonomia finanziaria sancita costituzionalmente in capo agli enti territoriali, non è riconosciuta loro la potestas di modificare tributi, di qualsivoglia tipologia, già istituiti in precedenza dallo Stato. Un chiaro esempio di un tale orientamento del Giudice delle leggi è rinvenibile nella più attuale sentenza n. 75 del 22-24 febbraio 2006, ove l'oggetto del contenzioso interessava l'articolo 27 della legge regionale n. 4/2005 della Regione Friuli Venezia-Giulia. Tale norma prevedeva la possibilità, per alcuni enti e consorzi regionali, di essere esentati dai Comuni dal pagamento dell'Ici. Nel relativo scrutinio, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di tale previsione normativa, basando il proprio convincimento su presupposti di diritto, rilevanti ai fini della presente trattazione. Il Giudice delle leggi ha, infatti, ritenuto l'Ici una imposta non di natura locale perché istituita da una legge statale (articolo 1 del d.lgs. n. 504/1992) e, dunque, non suscettibile di specifica disciplina regionale. Da qui, la conferma che "la potestà impositiva della Regione può concernere solo tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire". Né tampoco è risultato apprezzabile di accoglimento, da parte della Corte, l'accennato ricorso - sostenuto nella tesi difensiva della Regione Friuli Venezia-Giulia - all'articolo 9, comma primo, del d.lgs. n. 9/1997, secondo il quale la materia della finanza locale spetta alla Regione, dal momento che tale norma fa esplicito riferimento ai soli tributi comunali e non già all'imposta qui scrutinata<sup>219</sup>.

Quanto, invece, all'autonomia di spesa, l'atteggiamento della Corte è stato praticamente inverso rispetto a quello appena esposto in tema di entrate. Un comportamento certamente comprensibile, dal momento che l'inattuabilità di riconoscere alle Regioni l'autonomia impositiva non preclude affatto la condivisione del loro ampio margine di discrezionalità da esercitare in termini di spesa. Emblematica sull'argomento è stata la sentenza n. 370/2003, i cui parametri fondamentali sono stati ampiamente ripresi in successive omologhe pronunce (n. 423/2004, n. 51/2005 e n. 118/2006). In proposito, la Corte costituzionale ha

---

disciplina dei tributi locali esistenti.

<sup>219</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 75 del 22-24 febbraio 2006, nella quale la Corte ha decisamente limitato la potestà impositiva delle Regioni, ai soli tributi regionali, ovverosia a quelli che le stesse hanno facoltà di istituire sulla base del proprio Statuto.

censurato la pratica diffusa dell’Autorità statale di istituire fondi configurati ad hoc per settori specifici, rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni. Nella pratica, la Consulta ha ribadito che lo Stato ha la potestà di distribuire esclusivamente risorse perequative, con ad esse conferito il vincolo di destinazione, finalizzate a compensare i divari esistenti tra le Regioni italiane, causati da disuguaglianze socio-economiche ovvero in presenza di comprovata “incapacità” fiscale. Sicchè le uniche risorse che lo Stato può attribuire agli enti territoriali, con una sottoposizione a qualsivoglia vincolo, riguardano esclusivamente le fattispecie contemplate al quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione, cioè le risorse aggiuntive ovvero quelle derivanti da interventi speciali a favore delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni<sup>220</sup>. Finanziamenti, questi ultimi, volti a colmare deficit generali, individuati allo scopo di “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (articolo 119, comma quinto).

Nonostante la rigidità delle affermazioni di principio, tuttavia, la Corte non ha ommesso di tollerare al riguardo delle “deroghe legislative”, considerato lo stato di incertezza che caratterizza il sistema di finanza pubblica. Invero, dalla lettura della sentenza appena esaminata in materia di destinazione della spesa, la Consulta ha ritenuto opportuno di non incidere su quanto legislativamente prodotto in epoca appena antecedente alla data di riferimento del proprio decisum. L’oggetto del contenzioso insorto tra lo Stato e alcune Regioni riguardava, infatti, l’istituzione, da parte della legge finanziaria del 2002, di un fondo settoriale destinato al finanziamento degli asili nido. La particolare rilevanza di tale materia, ai fini del godimento dei diritti fondamentali dei cittadini, ha indotto la Corte a non ingessare “gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”<sup>221</sup>, sì da garantire la continuità delle prestazioni erogate, vista la loro particolare finalità sociale.

---

<sup>220</sup> C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex articolo 119, c. 5, Cost., secondo la sentenza n. 451 del 2006. La Corte prosegue nella definizione del federalismo fiscale a Costituzione inattuata*, in *Le Regioni*, Bologna, n. 3, 2007.

<sup>221</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 370 del 17-23 dicembre 2003.

Ad una siffatta conclusione la Consulta è pervenuta anche con la sentenza n. 222/2005<sup>222</sup>. Più precisamente, allorquando è stata coinvolta dalla Regione Emilia Romagna per valutare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, l'istituzione - da parte della legge finanziaria per il 2004 (art. 4, comma 157) - di un fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinato allo sviluppo dei servizi di trasporto pubblico locale. Una tale iniziativa legislativa è stata ritenuta dalla Corte "tollerabile", ancorchè da reputare illegittima alla luce delle novellate disposizioni della Carta costituzionale, attesa la competenza residuale conferita in materia alle Regioni. La stessa è pervenuta ad una tale conclusione in quanto ha riconosciuto l'impossibilità per le Regioni di finanziare integralmente le sue funzioni con risorse proprie, tenuto conto della mancata attuazione del disposto costituzionale.

Una scelta, quella effettuata dalla Corte, quantomeno opportuna<sup>223</sup>, volta soprattutto a non penalizzare la già troppo esigua esigibilità dei diritti fondamentali da parte dei cittadini. Una funzione quasi "governativa", quella esercitata dalla C, nel senso dalla Consulta, nel senso di attribuire alle proprie pronunce la strumentalità necessaria a rendere, in ogni caso, godibili i diritti sanciti dalla Costituzione. Una funzione apprezzabile, questa, che tuttavia non consente la totale disattenzione del principio di autonomia degli enti locali. Una inderogabile condizione costituzionale che necessita, da parte del legislatore statale, il pieno coinvolgimento degli enti interessati all'attività di riparto e di conferimento dei fondi, in stretto ossequio al principio di leale collaborazione che caratterizza il nostro ordinamento.

A proposito di quest'ultimo principio, la Corte, nello stesso appuntamento decisionale, ha avuto modo di criticare le scelte del legislatore nazionale in merito alla sua pratica attuazione. Più precisamente alla dinamicità degli eventi in rapporto ai riferimenti istituzionali coinvolti nel percorso di acquisizione del consenso. La norma oggetto di contenzioso, infatti, prevede che il coinvolgimento degli enti locali deve estrinsecarsi attraverso l'acquisizione di un parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281/97. Una partecipazione, dunque, limitata e informale,

---

<sup>222</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 222 del 6-8 giugno 2005.

<sup>223</sup> Così E. JORIO, *Il contributo delle leggi finanziarie e l'incidenza della Corte costituzionale*.

ritenuta dalla Consulta insufficiente a garantire il più ampio intervento attivo delle autonomie locali al processo di programmazione delle risorse assegnate in loro beneficio. La rinnovata autonomia, costituzionalmente conferita in favore di questi ultimi, avrebbe piuttosto meritato la conclusione di una “intesa” da formalizzare in sede di Conferenza unificata, tanto da rendere il suddetto esito concertativo sintomatico e dimostrativo di una partecipazione diretta dell’intero sistema delle autonomie alla formazione della pianificazione finanziaria<sup>224</sup>.

A ben vedere la Corte ha assunto, ultimamente, in materia di finanziamento pubblico - senza con questo abdicare in alcun modo al suo ruolo istituzionale - una funzione “atipica”, più complessa rispetto a quella tradizionalmente esercitata. Da una parte, è assurta a garante diretta dell’esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera m), della Carta. Dall’altra, è divenuta via via un organismo propositivo/pedagogico, quasi a voler svolgere una sorta di mandato “consulenziale”, nell’individuazione dei percorsi legislativi più idonei a conseguire gli obiettivi di prevalente interesse pubblico, nel rispetto assoluto del dettato costituzionale. L’esercizio, quindi, di un compito tipicamente tutoriale, nell’adempire al suo ufficio di “legislatore indiretto”, inteso a definire il perimetro applicativo del federalismo fiscale, in reiterata assenza del provvedimento parlamentare, attuativo dell’articolo 119 della Costituzione.

In un tale orientamento vanno anche letti e interpretati gli indirizzi impartiti dalla Corte costituzionale, finalizzati a sancire il rispetto principio di leale collaborazione e di concentrazione interistituzionale e sociale<sup>225</sup>. Principi, questi, che devono assolutamente presiedere in tema di finanziamento dello Stato negli ambiti di competenza legislativa cosiddetta “plurima”, ovvero stratiforme<sup>226</sup>. In quei settori, cioè, in cui gli interventi da finanziare riguardano materie/ambito che investono la

---

<sup>224</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 50 del 13-28 gennaio 2005, con la quale la Corte ha affermato che “il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l’intesa”.

<sup>225</sup> Cfr. G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

<sup>226</sup> Cfr. E. BUGLIONE, *La finanza*, n *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA-CNR “Massimo Severo Giannini”, 2007.

“competenza legislativa esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente”. In questi casi, il giudice delle leggi ha ritenuto di ribadire che, oltre al principio di leale collaborazione, il legislatore statale, individuando il profilo della prevalenza di una materia sull'altra, debba intervenire in modo che la distribuzione delle risorse avvenga previa conclusione di accordi istituzionali, da effettuarsi nelle apposite sedi concertative<sup>227</sup>.

Concludendo sul tema dell'autonomia, è bene precisare, tuttavia, che l'autonomia di spesa concessa alle Regioni non può essere considerata in termini assoluti. Invero, nonostante venga interdetta alla legge statale l'imposizione di precisi vincoli alle singole voci di spesa contenute nei bilanci degli enti locali, alla medesima fonte normativa è consentito di sancire, unicamente, una “disciplina di principio”. Nella sentenza n.417 del 2005, così come del resto anche in quelle recedenti (tra cui la n.376 del 2003 e la n. 36 del 2004)<sup>228</sup>.

Sul finanziamento delle funzioni pubbliche, quelle cioè che sono tradizionalmente indicate come funzioni proprie o ordinarie, la sentenza di riferimento è la 370 del 2003. In questo caso più Regioni hanno impugnato alcune disposizioni della legge 448 del 2001 (legge finanziaria 2002), che istituiva un fondo di finanziamento vincolato alla spesa per gli asili nido, sostenendo la violazione sia dell'articolo 117, sia del 119 della Costituzione. In questo caso, la Corte ha chiarito quale livello di governo avesse la competenza legislativa in materia, e poi quali fossero le modalità di finanziamento possibili in base al nuovo 119. Posto che si tratta di materia in cui il potere legislativo è concorrente, la Corte ha escluso il fondo vincolato come modalità di finanziamento coerente con il nuovo 119.

Le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali non possono quindi essere finanziate attraverso trasferimenti erariali, o risorse con vincolo di destinazione. La Corte trae questo principio dal combinato delle disposizioni recate dai commi quarto e quinto dell'articolo 119 Cost. In attuazione di questo principio i

---

<sup>227</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 51 del 13-28 gennaio 2005.

<sup>228</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 376 del 18-30 dicembre 2003; sentenza Corte costituzionale n. 36

trasferimenti che potranno costituire “risorse aggiuntive” o “interventi speciali” potranno essere soltanto “in favore di singoli comuni, province, Città metropolitane e Regioni” e non della generalità di una di questi enti.

La Corte, poi, sottolinea e ripete in più decisioni l’obbligo dell’integrale finanziamento delle funzioni (quarto comma dell’art. 119 Cost.; sentenze n. 370 del 2003, n. 37, n. 320 e n. 423 del 2004). E tuttavia, per antica giurisprudenza della medesima Corte, va sottolineato che «la Costituzione non garantisce alle Regioni una determinata quantità di risorse, ma solo il diritto a disporre di risorse finanziarie che risultino complessivamente non inadeguate rispetto ai compiti loro attribuiti»<sup>229</sup>. Fermo dunque il principio, è ancora una volta la legge dello Stato che determina modalità e misura delle risorse di cui potranno disporre Regioni ed enti locali e a quali condizioni queste soddisfano il principio dell’«integrale finanziamento delle funzioni pubbliche» loro attribuite. Si tratta di un altro “nodo” relativo alla attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: il legislatore del federalismo fiscale dovrà determinare il gettito tributario assegnato a ciascuna regione o ente locale, l’ammontare delle spese che devono essere integralmente finanziate e, di conseguenza, l’ammontare del trasferimento perequativo che dovrà compensare la minore capacità fiscale di ciascun ente.

Una equazione di cui nessuna variabile è costituzionalmente *pre*-definita se, come emerge dalle proposte sino ad ora in campo, il nuovo sistema di finanza “federale” abbandonerà, per quanto gradualmente, il criterio della spesa storica<sup>230</sup>.

La Corte costituzionale è anche intervenuta in riferimento alla finanza pubblica, in particolare nel circoscrivere il potere di autonomia in tema di

---

del 20-26 gennaio 2004.

<sup>229</sup> Così, letteralmente, la sentenza n. 29 del 2004, la quale rinvia a precedenti e costanti pronunce, quali le sentenze n. 138 del 1999, n. 507 del 2000, n. 381 del 2004.

<sup>230</sup> La Corte ha però ripetutamente precisato che il livello di prestazione (o di spesa) dei servizi essenziali non può essere determinato dallo Stato ed imposto alle Regioni ed enti locali ma deve essere codeterminato secondo modalità e procedure definite dalla legge e, comunque, rispettose delle competenze concorrenti e del principio di leale collaborazione: « ... La stessa offerta “minimale” di servizi sanitari non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) (secondo quanto questa stessa Corte, con le sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003, ha ritenuto costituzionalmente necessario)», (Sentenza n. 98/2007).

predeterminazione delle spese delle Regioni e degli enti locali. Con la sentenza n. 82/07 la Corte ha ribadito il legittimo potere del legislatore statale di imporre, a tutto il sistema autonomistico, limiti complessivi alla crescita della spesa corrente. Una conclusione cui lo stesso può pervenire per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, da vincoli alle politiche di bilancio, seppur traducibili in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti destinatari, purché stabiliti in via provvisoria e tendenti a conseguire specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Un esercizio legislativo che deve, tuttavia, “essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni, in forza dei loro statuti”. L'individuato metodo dell'accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze rappresenta, quindi, l'espressione dell'autonomia finanziaria e del principio di temperamento, attraverso il quale si legittimano le determinazioni delle spese correnti e in conto capitale imposte alle Regioni a statuto speciale. Nei confronti di queste ultime, quindi, in difetto del previsto accordo, si applicano le disposizioni stabilite per quelle a statuto ordinario solo in via provvisoria, ovverosia fino alla conclusione dello stesso. Ancora, il tema della spesa è stato analizzato nella sentenza n. 157/07. Con siffatta pronuncia la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006”). Con questo, ha ritenuto di evidenziare la sua illegittimità nella parte in cui la stessa aveva avuto modo di prevedere la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici. Sull'argomento, la Corte ha, quindi, rilevato che la disposizione esaminata, da un lato, comprimeva l'autonomia finanziaria regionale e, dall'altro, eccedeva dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Dal che il Giudice delle leggi ha sancito la competenza dello Stato nello stabilire gli obiettivi (ad esempio il contenimento della spesa pubblica), ma ha anche negato in capo allo stesso il potere di imporre, minutamente, alle Regioni gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi prefissati. Sullo stesso argomento, sempre in tema di valutazione di disposizioni afferenti la medesima legge



finanziaria, ancorchè sotto altro profilo normativo, è intervenuta la sentenza n.169/07. Con tale pronuncia, la Corte ha riaffermato la “idoneità” costituzionale di una legge dello Stato, per l’occasione appunto la finanziaria per l’anno 2006, ad imporre limiti alla spesa del personale delle Regioni e degli enti locali. Il giudice delle leggi è pervenuto ad una tale conclusione ritenendo che - in ogni caso - le suddette disposizioni debbano perseguire l’obiettivo di contenere, entro un plafond prefissato, una delle voci di costo di funzionamento (quella della spesa complessiva del personale) più precarie e, dunque, maggiormente responsabile del formarsi del disavanzo pubblico. Un simile assunto è stato ritenuto, peraltro, quantunque non afferente la generalità della spesa, strumentale al rispetto delle condizioni fissate dal Patto di stabilità interno.

Sulla scia di tale ultima pronuncia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 24 aprile 2008, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni Veneto e Valle d’Aosta, del comma 565 dell’articolo 1 della Finanziaria per l’anno 2007 (legge n. 296/06), nel periodo di sua vigenza, nella parte in cui è stato successivamente modificato dalla legge finanziaria per il 2008, concernente limitazioni alle spese relative al personale del Ssn. Più precisamente, nella parte in cui era stato deciso che le siffatte spese non dovessero esuberare l’importo sostenuto nel 2004 diminuito di un ulteriore 1,4%, per ciascuno degli anni 1007, 2008 e 2009.

La consulta con tale pronuncia ha dichiarato e ribadito due diversi e importanti assunti, con i quali, rispettivamente:

- ha legittimato le Regioni ad impugnare qualsiasi legge statale che limiti la spesa degli enti del Ssn, attesa la stretta connessione di quest’ultima con l’equilibrio complessivo della finanza regionale;

- ha confermatola legittimità delle norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali, quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò in quanto vengano a porre in essere obiettivi di riequilibrio e contenimento della stessa, nonché omettano di stabilire, minuziosamente, gli

strumenti ovvero le modalità per il conseguimento di tali obiettivi<sup>231</sup>.

Quanto, invece, alla problematica, sulla quale è stata sovente chiamata a pronunciarsi, relativa ai rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni in tema di finanza pubblica, la Corte non ha trascurato di sottolineare il pericolo che l’Autorità statale possa guadagnare esagerati spazi di autonomia e, pertanto, forme di eccessiva ingerenza all’interno del sistema complessivo di finanza pubblica. Un rischio, questo, molto attuale, attesa l’assenza di una specifica disciplina che regoli la materia.

Un esempio su tutti. L’esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza si prestava a divenire una potenziale occasione di incremento, forse oltre misura, degli spazi decisionali e programmatori dello Stato. Con le sentenze n. 14 e n. 320 del 2004 la Corte costituzionale è, infatti, intervenuta, nell’esercizio di quel nuovo ruolo “collaborativo” appena sopra sottolineato, a porre un freno all’ingerenza del potere statale su alcune materie di competenza regionale, facilmente riconducibili alla suddetta disciplina. Preliminarmente, la Corte ha assunto un ruolo sostitutivo del legislatore, fornendo una definizione della concorrenza, in quanto materia. Secondo il Giudice delle leggi, essa “comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. (...) L’aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e

---

<sup>231</sup> Sulla base di questa lettura, il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile le questioni sollevate dal Veneto e dalla Valle d’Aosta, elevando le misure rivolte al contenimento della spesa per il personale a principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione compete allo Stato, ai sensi dell’articolo 117, comma terzo, della Costituzione. Di particolare interesse è stata la sentenza n. 216 del 18 giugno 2008 con la quale la Consulta ha dichiarato inammissibili le questioni di illegittimità sollevate, di diversa specie, dalle Regioni Veneto e Lombardia in riferimento agli articoli 1 e 2 dell’originario testo del d.l. n. 23 del 20 marzo 2007, convertito nella legge n. 64/07. Con tale decisa la Corte ha affermato “che l’autonomia finanziaria delle Regioni delineata dal novellato testo dell’articolo 119 della Costituzione si presenta, in larga misura, ancora in fieri”. Di conseguenza, verrebbe ad essere giustificato ogni intervento finanziario “contributivo” in favore delle Regioni indebitate, almeno fino a quando non troverà formale attuazione la citata disposizione costituzionale. Un criterio, questo, che introduce a regime, fino all’applicazione dell’articolo 119 della Costituzione, l’utilizzo perequativo, ancorchè straordinario, delle risorse aggiuntive di cui al comma quinto del riferito precetto, alle quali la Carta attribuisce finalità diverse da quelle di risanare i bilanci. Tutto ciò “nell’attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale”, nella quale le Regioni sono “legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria (del tipo quelli posti a risanamento dei suddetti deficit), soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria”.

contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali". Conseguentemente, la Consulta ha ritenuto che un esagerato allargamento di siffatta competenza oggettiva, peraltro difficilmente circoscrivibile e, quindi, facilmente sovrapponibile alla regolazione di una miriade di casi concreti, porrebbe a rischio il corretto esercizio legislativo individuato, al riguardo, dell'articolo 117 della Carta costituzionale. Quello schema di riparto che ha attribuito alla potestas legislativa residuale delle Regioni tutte quelle materie, "la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico". Per tutti questi motivi, la Corte ha ritenuto giustificato l'intervento legislativo statale "per la sua rilevanza macroeconomica", tale da incidere sensibilmente in molteplici segmenti produttivi. Una caratteristica, quest'ultima, che impone la normazione statale al fine di scongiurare pericolose alterazioni dei fattori concorrenziali. Esclusivamente in tale ottica viene, dunque, "mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti de minimis), purchè siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (articolo 120, primo comma, della Costituzione)".

#### **4.6.4 Il problema dell'attuazione del nuovo art. 119**

Nel 2001 l'avvio della XIV legislatura coincise con il primo anno di applicazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (*“Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della L. 13 maggio 1999, n. 133”*). Quel decreto era stato accolto dalle Regioni a statuto ordinario come il primo traguardo del lungo processo di trasformazione della loro finanza da derivata in autonoma, processo avviato (*«in attesa delle disposizioni di riforma della finanza regionale»*) dalla legge n. 158 del 1990 (recante *“Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni”*).

Avvenne invece, come visto, che le poche disposizioni di federalismo fiscale introdotte nel decreto n. 56/2000 furono abbandonate già alla loro prima applicazione nel 2004 perché la ripartizione del fondo sanitario per l'anno 2002 aveva tradotto in numeri la quota di abbandono della spesa storica; quota che, apprezzata in euro, era apparsa alle Regioni colpite più insostenibile – specie nella progressione futura - di quanto non lo fosse leggendola nella complessa formula matematica escogitata dall'articolo sette del decreto<sup>232</sup>.

Le premesse del federalismo fiscale non ebbero modo di concretizzarsi nella XIV legislatura. Per più versi, la finanza regionale e locale ha percorso quei cinque

---

<sup>232</sup> L'articolo 4 del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314 ne sospendeva l'efficacia in attesa di proposte normative del Governo intese ad «adeguare il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, ai principi contenuti nel Titolo V della Costituzione e nel rispetto delle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie. Sino alla detta data è sospesa l'applicazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 56 del 2000, nonché l'efficacia del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 maggio 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 2 agosto 2004, adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 56 del 2000.» La decisione di merito fu assunta con la legge finanziaria 2006 (*legge 23 dicembre 2005, n. 266, articolo 1, comma 320*); la riduzione del parametro della spesa storica è rimasta, ma la sua progressione è stata diluita in 66 anni a partire dal 2002 (il tasso di decremento della quota storica passa dal 9 all'1,5% annuo). Il *D.P.C.M. 3 ottobre 2006* sostituì quello del 2004 e “restitui”, per l'anno 2002, 77,25 milioni di euro alle Regioni del Sud (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria); somma che il criterio di ripartizione del 2004 aveva assegnato alle Regioni del Nord. La legge finanziaria approvata l'anno successivo – *legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 2, commi 52 e 53*, – ha preso atto che, in attesa dell'avvento del nuovo «federalismo fiscale», senza attendere i 66 anni del regime transitorio, le Regioni preferiscono accordarsi direttamente sulla misura della riduzione della quota di spesa storica. Così hanno fatto da ultimo nella Conferenza Stato-Regioni del 14 febbraio 2008, dando via libera alla ripartizione delle

anni, e gli anni della legislatura seguente, facendo pochi passi avanti: soltanto alcuni “aggiustamenti”, sia della normativa che dei trasferimenti, sempre all’ombra del “contenimento” del fabbisogno.

Innanzitutto perché in una persistente alternanza di stagnazione economica e piccoli sintomi di ripresa, le risorse disponibili furono quasi interamente assorbite dalle politiche messe in campo dal livello centrale. Non vi è stato spazio per l’ampliamento delle risorse dei livelli di governo decentrato; anzi, questi sono stati chiamati sempre più fermamente a concorrere alla riduzione del fabbisogno e dell’indebitamento del settore pubblico. Nella XIV legislatura inoltre la decisione di sostenere e stimolare lo sviluppo economico (anche, o principalmente) attraverso la riduzione del carico fiscale non avrebbe potuto conciliarsi con l’espansione della tassazione decentrata.

In secondo luogo perché sulle natura e sulle regole del federalismo fiscale Stato, Regioni ed autonomie locali – a tacere delle parti politiche in campo – hanno assunto posizioni sempre distanti tra loro.

Nella XIV legislatura le intese per l’introduzione del federalismo fiscale furono cercate – e non raggiunte - nell’Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (detta, in breve, ACoFF, o “Commissione Vitaletti”)<sup>233</sup>; nella XV legislatura il Governo, le Regioni riunite nella Conferenza dei Presidenti, gli organi rappresentativi delle autonomie locali ed altri attori istituzionali hanno avanzato proposte concrete in forma di articolato<sup>234</sup> ed hanno

---

risorse 2008; ripartizione che conferma anche per il 2008 l’accordo raggiunto per il 2007.

<sup>233</sup> L’Alta Commissione di studio, di cui si parlerà in seguito, è stata prevista dall’articolo 3, comma 1, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003), ed istituita dal D.P.C.M. del 9 aprile 2003 (recante la “Istituzione dell’Alta Commissione di studio avente il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione”), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 143 del 23 giugno 2003.

<sup>234</sup> Nel corso della XV legislatura, il Governo Prodi e, più precisamente, il suo Ministro dell’economia Tommaso Padoa Schioppa, ha ritenuto di costruire un gruppo di lavoro sul federalismo fiscale, affidato al Prof. Piero Giarda, con il compito di elaborare un’ipotesi di disegno di legge delega, da sottoporre all’esame del Governo e, quindi, del Parlamento. L’elaborato finale, meglio noto come *Giarda-bis*, ha stimolato da subito un interessante confronto, sia sotto il profilo istituzionale che tra gli addetti ai lavori, a cominciare dalla versione del testo del 16 aprile 2007 (Cfr. G. MACCIOTTA, *Appunto sullo schema di d.d.l. del Governo sulla attuazione dell’articolo 119 della Costituzione – versione 16 aprile 2007*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007). Tale ipotesi normativa era sembrata ai più un’ottima piattaforma

opposto emendamenti e resistenze alle scelte che essi giudicavano non conformi alla autonomia ed ai poteri che la Costituzione riconosce a ciascuno di essi. Tuttavia, sebbene le divergenze in campo siano state numerose, il percorso compiuto nella ricerca della definizione concreta del federalismo fiscale ha fatto emergere molte linee convergenti ed ha ridotto i dissensi che nella perequazione ex articolo 7 del decreto legislativo n. 56/2000 apparivano radicali ed insormontabili.

Anche la XVI legislatura, terza della serie a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ha avuto inizio, per la finanza regionale e locale, all'inseguimento dell'obiettivo «federalismo fiscale», attraverso un percorso che, con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *Delega al Governo in materia di Federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, ha raggiunto una tappa fondamentale.

Il tema del federalismo fiscale e dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione pareva infatti rappresentare il “punto dolente”, il “nervo scoperto” del nuovo sistema delle Autonomie delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in quanto al di là di tutte le altre problematiche emerse in sede di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il mancato recepimento delle disposizioni dell'articolo

---

di discussione. Il testo, nella sua versione modificata – a seguito degli emendamenti proposti in sede di Conferenza Stato-Regioni e, quindi, condivisi dall'Esecutivo – rispetto a quella del mese di aprile, è stato esaminato, una prima volta, dal Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2007 (cfr. A. BRANCASI, *Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – nota di lettura del Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale*, 10 luglio 2007; F. OSCULATI, *Commento al disegno di legge “Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” – nota per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale*, 10 luglio 2007, entrambi su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007), per poi essere sottoposto al giudizio finale della prevista sede concertativa. Successivamente, e più esattamente il 3 agosto 2007, il testo è stato proposto all'approvazione dell'Esecutivo, quasi nella medesima lettera condivisa alla fine di giugno (con la variabile di rilievo rappresentata dall'aggiunta dell'articolo 17-bis, che prevedeva l'introduzione dell'autonomia regionale differenziata, in attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione) senza però che il suo contenuto avesse potuto acquisire il relativo parere della Conferenza unificata. In tale progetto di legge, invero non condiviso dal Consiglio dei Ministri nella sua interezza (stante le astensioni motivate del Ministro della solidarietà sociale Paolo Ferrero – per “profili di incostituzionalità” e presenza di “elementi di disparità tra i diversi Comuni” -, e del Ministro dell'Ambiente, Alfonso Pecoraio Scanio – per la rivendicazione di una maggiore attenzione verso gli enti locali e verso la fiscalità ambientale), venivano individuati i principi e i criteri direttivi per la elaborazione della disciplina del finanziamento del sistema autonomistico territoriale, nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa conferita ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni. Così come veniva definita la portata dei principi di solidarietà e di coesione sociale, funzionali a sostituire gradualmente, il tradizionale criterio della spesa storica, nonché individuati punti “salienti” che presentano diverse similitudini con l'omologo ddl di delega

119 rappresenta forse il vulnus più grave nel processo di rinnovamento del nostro ordinamento in senso “federale”.

#### ***4.6.4.1 La fase di studio per l’attuazione: l’Alta Commissione di studio (l’Acoff)***

Per individuare gli orientamenti assunti via dal legislatore statale nella fase successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, va fatto certamente riferimento alle leggi finanziarie. Una tale indagine conoscitiva non può prescindere dall’analisi delle disposizioni contenute nell’articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003), la quale ha previsto l’istituzione dell’*Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale* quale organo designato “per indicare al Governo (...) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione”. Essa ha avuto, pertanto, il compito di analizzare e codificare le esigenze del Governo e di tutto il sistema delle autonomie territoriali (Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, nonché Comunità montane), allo scopo di individuare i principi fondamentali per coordinare la finanza pubblica e per riordinare ovvero riscrivere il sistema tributario complessivo.

La principale *mission* dell’Alta Commissione di studio è stata individuata dal legislatore nella determinazione delle metodologie e dei parametri utili a dare concreta applicazione all’introdotta principio della compartecipazione erariale, attribuita in favore degli enti territoriali. Un impegno alquanto gravoso<sup>235</sup>, attesa anche la necessità di individuare le modalità più idonee a consentire la regionalizzazione del reddito d’impresa. Quel processo che consente di quantificare, in termini obiettivi, il profitto economico imponibile, per singolo territorio regionale

---

divenuto legge dello Stato lo scorso maggio 2009.

<sup>235</sup> Così E. JORIO, *L’attività preparatoria per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli, 2009, pp. 45-78.

competente, di quegli imprenditori aventi la sede legale in una regione diversa da quella dove viene svolta tutta ovvero una parte della loro attività produttiva, ovvero ce abbiano un'attività ripartita equamente in più Regioni, ivi compresa quella in cui mantengono la sede legale. Un dovere, quest'ultimo, di non poco conto, considerato l'enunciato costituzionale di cui all'articolo 119, comma terzo, della Carta che individua proprio nei "territori con minore capacità fiscale" i destinatari/beneficiari della perequazione orizzontale. Queste premesse invocano una delle maggiori determinazioni d'essa delegate: quella di rintracciare le necessarie interpretazioni a che fosse chiarita quell'ambiguità riferita alla valutazione della "capacità fiscale per abitante". Ovverosia se questa dovesse tener conto del luogo di riscossione fisica del tributo ovvero, alternativamente, dovesse interessare "quello in cui si verificano gli effetti finali dell'imposta"<sup>236</sup>.

L'attività svolta dall'Alta Commissione di studio ha conosciuto diversi ostacoli. Primo fra tutti, il mancato raggiungimento dell'accordo tra il Governo e la Conferenza unificata<sup>237</sup>; un tale accaduto ha sottratto alla Commissione il presupposto giuridico fondamentale per lo svolgimento della sua *mission* istituzionale, consistente ne "mediare" i meccanismi strutturali del federalismo fiscale, in attesa dell'approvazione della relativa legge quadro<sup>238</sup>. Un motivo, questo, per il quale l'Alta Commissione ha dichiarato, nel corpo della sua relazione finale<sup>239</sup>, il mancato conseguimento delle principali attività del suo lavoro. Alla stessa, infatti, non è stato dato modo di provvedere alla definizione dei parametri giuridici per l'attuazione del

---

<sup>236</sup> Dalla relazione sull'attività svolta dall'*Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, pag. 76.

<sup>237</sup> Accordo previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003).

<sup>238</sup> Alla concretizzazione di tale accordo erano stati infatti subordinati, con efficacia sospensiva, gli incrementi e le maggiorazioni erariali (rispettivamente, sull'addizionale Irpef per Comuni e Regioni e dell'aliquota dell'Irap) che non fossero confermativi delle aliquote già in vigore nel 2002, e comunque fossero stati deliberati dopo il 29 settembre 2002. In difetto di tale previsto accordo, la Commissione ha utilizzato, quasi "in sua vece", quello inter-istituzionale firmato da Regioni ed enti locali nel 2003 (Cfr. A. ZANARDI, *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, in M.C. GUERRA, A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, Bologna, 2006.

<sup>239</sup> I lavori conclusivi dell'Acoff, la cui consegna era stata prevista inizialmente per il 31 marzo 2003, sono stati depositati il 30 settembre 2005, grazie alle proroghe concesse dal combinato disposto di cui alla legge finanziaria per l'anno 2004 e all'articolo 1-quinquies della legge 19 ottobre 2004, n. 257.



federalismo, ex articolo 119 della Costituzione (invero, un tale compito spettava al Governo, alle Regioni e agli enti locali attraverso l'accordo da raggiungersi in sede di Conferenza unificata), bensì piuttosto quello di fornire quantomeno la base di studio per la futura attuazione del decentramento. In buona sostanza, un contributo al quale sarebbe possibile far ricorso per fissare i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nazionale<sup>240</sup>.

Tra i principi ritenuti fondamentali dall'Alta Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale assume particolare rilievo quello di correlazione tra il prelievo effettuato e il beneficio derivante da esso, in modo che la responsabilità finanziaria e quella amministrativa siano immediatamente riconducibili allo stesso soggetto istituzionale<sup>241</sup>. Sulla base di un tale principio, essa ha elaborato una proposta di sistema tributario, posizionato su tre diversi livelli istituzionali, nel quale spetterebbero:

- allo Stato i prelievi derivanti da Irpef, Ires e Irap. Quanto a quest'ultima, l'Alta Commissione ha considerato inopportuna la sua totale impostazione su base regionale perché non sembra essere ad essa adeguatamente rapportabile. In base al principio di correlazione la sua applicazione spetterebbe, infatti, al soggetto che attua gli interventi del settore interessato, e, quindi, allo Stato, atteso che essa costituisce un "prezioso strumento per lo sviluppo della produzione e dell'occupazione". Dal momento che viene in gran parte destinata all'attuale finanziamento della sanità, l'Alta Commissione ha ritenuto che l'Irap potrebbe essere "goduta", ancorché non definitivamente, in modo differenziato dai due diversi livelli di governo coinvolti: dallo Stato, quanto a quella di provenienza della produttività reddituale privata; dalle Regioni quella massimamente di derivazione pubblica;

- ai Comuni la quasi totalità del gettito fiscale relativo alle imposizioni direttamente gravanti sugli immobili;

---

<sup>240</sup> Per ciò che riguarda il sistema tributario nazionale, l'Acoff, nel concludere i suoi lavori, ha auspicato che lo stesso debba realizzarsi in ossequio agli irrinunciabili principi: del rispetto delle norme costituzionali e degli accordi internazionali; dell'omogeneità dei sistemi tributari applicati nei diversi livelli territoriali; dei principi della sana e corretta gestione delle finanze, nonché del rispetto dei diritti del contribuente e di tutti gli attori istituzionali coinvolti.

<sup>241</sup> Cfr. A. ZANARDI, *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, op. cit..

- ai Comuni e alle Province la ripartizione, *pro quota*, delle imposte sui servizi reali offerti relativamente alle automobili, da defalcare dal gettito consolidato in favore delle Regioni, nonché del prelievo fiscale afferente le utenze disponibili, ivi compresa quella inerente i rifiuti solidi;

- alla Regione, oltre a quanto già riferito relativamente all'Irap *pro quota*, il prelievo sugli alcolici, sui tabacchi e sui giochi. Quanto alla potestà impositiva dell'ente regionale, l'Alta Commissione ha rivendicato un maggiore peso da esercitare nell'adempimento della propria autonomia tributaria, tanto da potersi garantire un più consistente auto-finanziamento per il concreto svolgimento delle funzioni regionali ad esso devolute.

Nel finanziamento riguardante i servizi riferiti ai diritti sociali, principalmente la sanità e il servizio socio-assistenziale, l'organismo tecnico ha ritenuto affidare all'Iva un ruolo determinante. L'Acoff ha pertanto individuato:

a) una compartecipazione regionale destinata a “retribuire” direttamente il finanziamento pubblico dedicato ai servizi sociali più “gravosi”<sup>242</sup>;

b) una compartecipazione comunale “volta a sostenere i servizi sociali erogati dal livello di governo più vicino al cittadino”.

Un altro punto importante dall'Alta Commissione è quello che riguarda il metodo di redistribuzione delle risorse perequative. Nella relazione è risultata più che evidente la legittima preoccupazione di affinare il funzionamento reale del sistema istituzionale solidaristica, quello che dovrebbe consentire agli enti territoriali “più deboli non soltanto di svolgere le funzioni di propria competenza, ma anche di progredire verso livelli economico-sociali più elevati”<sup>243</sup>. Un meccanismo, questo, al quale la Costituzione ha assegnato il compito di colmare quelle disarmonie economiche rilevabili tra l'obbligo di spesa che ha l'ente territoriale, nel garantire l'offerta dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e le relative capacità fiscali.

Da qui la ricerca di un circuito funzionale a soddisfare una tale esigenza

---

<sup>242</sup> Dalla relazione dell'Acoff, pp. 81-82.

<sup>243</sup> Dalla relazione dell'Acoff, p. 93.

istituzionale, in linea con i precetti costituzionali. L'Alta Commissione ha ritenuto di operare nella ricerca di un meccanismo che fosse basato su parametri obiettivi da rendere "spendibili", nel soddisfare le pretese finanziarie dei territori interessati, ancorché in presenza di fattori strutturali ed oggettivi differenziati. In pratica, una sorta di parametro duttile ma predeterminato, per ogni singolo livello di bisogno finanziario. Una logica, dunque, che considerasse per ciascun livello istituzionale la necessità della spesa, anch'essa predeterminata a livello *standard*, e non già da determinarsi a livello di effettivo bisogno. In tale percorso la principale difficoltà è risieduta e risiede nella indispensabilità di definire correttamente i livelli di spesa standard, nel senso di essere più possibile conformi a quelli necessari a soddisfare le esigenze reali dei diversi livelli istituzionali. Un criterio generale largamente accettato e diffuso, originariamente importato dal settore privato, divenuto oramai l'elemento che ha caratterizzato le diverse proposte attuative dell'articolo 119, sancite, da ultimo, nella legge delega n. 42 del 5 maggio 2009.

La relazione finale dell'Alta Commissione di studio ha offerto, altresì, un consistente spazio ai cosiddetti "tributi propri regionali"<sup>244</sup>. A proposito di questi, essa ha individuato la necessità di allargare sensibilmente le maglie della discrezionalità della Regione in tema di definizione dei "tributi propri autonomi". Ha ritenuto quindi opportuno proporre un deciso ampliamento, quello più marcato possibile della loro autonomia nella definizione delle aliquote dei vari tributi, facendo residuare in capo all'Autorità centrale il compito di determinare le basi imponibili e i criteri di progressività<sup>245</sup>.

In un tale progetto fa però gioco interdittivo la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, che, da un versante, abilita le Regioni all'attivazione del loro potere di stabilire e applicare tributi propri autonomi, ancorché limitati dall'intermediazione legislativa (regionale e dello Stato), e, dall'altro, impedisce l'esercizio della necessaria "potestà legislativa" ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province utile a decidere e ad imporre un proprio potere fiscale.

---

<sup>244</sup> Dalla relazione dell'Acoff, pag. 83.

<sup>245</sup> Tutto questo perché più utile, anche sotto il profilo pedagogico, a rendere più responsabili e

La soluzione potrebbe rintracciarsi nel riconoscimento in capo alle Regioni di una larga autonomia normativa in campo tributario, vincolata esclusivamente dai principi generali fissati dallo Stato. Da tale autonomia potrebbe, tranquillamente, dipendere una altrettanto autonomia “derivata” utile a consentire agli enti locali, subordinati sotto il profilo istituzionale, di poter decidere ed esercitare il prelievo fiscale nei confronti delle tipologie di soggetti destinatari fissati dalla legge regionale<sup>246</sup>.

L’Alta Commissione non ha trascurato il tema del Patto di stabilità interno, anche in rapporto al progetto di riforma comunitaria degli strumenti di governance economica, e che porterà alla riscrittura delle regole del Patto europeo di stabilità e crescita<sup>247</sup>.

L’Acoff ha espresso forti perplessità in merito al profilo della attualità del Patto di stabilità interno con il vigente quadro legislativo che disegna il nostro ordinamento. Esiste, infatti, una marcata “discrasia fra destinatari dell’obbligo di risanamento (tutti gli enti di appartenenza al settore pubblico allargato) e soggezione alla responsabilità per eventuali violazioni (gravante solo sullo Stato)”<sup>248</sup>. Una contraddizione accentuata dal progressivo decentramento in atto nel Paese, confermata dalle previsioni costituzionali così come modificate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Di conseguenza, l’Acoff ha sottolineato significativi dubbi sulla compatibilità delle norme che regolano il Patto di stabilità interno con il vigente quadro costituzionale, confermando con questo alcune recenti pronunce della Consulta in termini di riconoscimento dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali. Nello specifico, l’Alta Commissione di studio ha evidenziato che la natura delle

---

consapevoli gli enti territoriali, soprattutto le Regioni, nel governo della spesa.

<sup>246</sup> Dalla relazione dell’Acoff, pp. 83-84.

<sup>247</sup> Un evento, quest’ultimo, che certamente comporterà una rivisitazione delle norme interne in materia di contenimento “collaborato” della spesa pubblica. Una “riforma” che proceda, in ogni caso, nel senso della conservazione, in capo all’Autorità centrale, dei maggiori poteri di coordinamento. Una esigenza irrinunciabile, dal momento che la responsabilità delle violazioni, in termini di mancato rispetto dei parametri economico-patrimoniali convenuti in sede comunitaria, fa carico esclusivamente allo Stato.

<sup>248</sup> Dalla relazione dell’Acoff, pag. 56.

prescrizioni, che presentano contemporaneamente carattere cogente e pattizio<sup>249</sup>, sottraggono spessore al non introdotto federalismo fiscale, finanche sotto il profilo ideologico-giuridico. Le continue eccezioni di irragionevolezza mosse al suo contenuto da parte degli enti territoriali destinatari, in parte condivise dalla Corte costituzionale, riguardano le violazioni che si perpetuano, attraverso un siffatto strumento, nei confronti dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ai quali esso principalmente si rivolge.

Interessante e innovativa è apparsa infine la posizione assunta dall'Acoff in tema di perequazione. Le conclusioni alle quali essa è pervenuta sono infatti pressoché corrispondenti a quelle condivise nella legge delega n. 4 del 5 maggio 2009, ovvero di differenziare il fondo perequativo nazionale in tre (sotto)fondi: per le Regioni, per le Province e, infine, per i Comuni. Il presupposto è quello di ritenere la prescrizione costituzionale non affatto rigida e formalistica, bensì solo orientativa<sup>250</sup>. Quasi come se il legislatore costituzionale avesse offerto, con l'affermazione “un fondo perequativo (...) per i territori con minore capacità fiscale per abitante” la possibilità di istituirne uno per ogni istituzione pubblica interessata alla gestione del territorio di riferimento<sup>251</sup>.

Un'autorevole dottrina<sup>252</sup> ha espresso allora, relativamente alle proposte dell'Alta Commissione, una serie di condivisibili perplessità. Nello specifico, il dubbio riguarda l'eccessiva attenzione riservata dalla medesima al principio di

---

<sup>249</sup> Il Patto di stabilità interno è da ritenersi atto di natura ed efficacia cogente e patrizia. Cogente perché impone obiettivi economico-patrimoniali da rispettare puntualmente, atteso che dal loro conseguimento dipende l'erogazione di un finanziamento cosiddetto integrativo/premiale ovvero, in difetto, la sua mancata acquisizione; patrizio perché viene considerato, seppur impropriamente, il prodotto di un'attività concertativa istituzionale.

<sup>250</sup> Così E. JORIO, *L'attività preparatoria per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, op.cit., p. 70.

<sup>251</sup> Si tratta di una tesi che, in realtà, potrebbe apparire poco convincente. Questo perché, come è stato sostenuto (cfr. E. JORIO, *L'attività preparatoria per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, op. cit., p. 71), la scelta di differenziare il fondo perequativo sia “antieconomica”, in quanto si frammenta sia il dato del “bisogno fiscale”, da dover compensare finanziariamente attraverso la perequazione solidale, che la “rilevazione del bisogno da soddisfare”, ovvero sia l'individuazione di quelle prestazioni essenziali da garantire con il contributo dell'intervento perequativo; sia “disgregante” del sistema istituzionale nel suo complesso, nel senso che, da un lato, si parcellizza l'intervento pubblico, tanto da renderlo *pro quota* a più livelli burocratici, e, dall'altra, si incentiva una esasperata concorrenza istituzionale all'accaparramento di risorse.

correlazione nel processo di attribuzione del prelievo fiscale, a discapito dell'interesse di caratterizzare una buona imposta locale, magari specializzandone i requisiti. Da una corretta individuazione di questi ultimi, infatti, dipende la efficacia erariale, e, con essa, la stabilità delle basi imponibili, la semplificazione, la loro ripartizione uniforme nelle diverse aree, la non esportabilità dell'imposta: in pratica, la formazione di elementi costitutivi dell'imposta dalla cui combinazione dipende la costruzione di un adeguato e corretto modello federale di finanza pubblica.

#### ***4.6.5 I temi in rilievo per una proposta di legge di attuazione dell'art. 119***

Vale allora la pena sintetizzare i punti critici fondamentali del dibattito sul federalismo fiscale. Si tratta di una serie di profili su cui spesso si misurano le differenze tra le varie proposte che, con diversi gradi di approfondimento e di formalizzazione, hanno animato il confronto recente sul federalismo fiscale: il ddl del governo Prodi, il ddl del Consiglio regionale della Lombardia, il Documento sui principi del federalismo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la proposta Astrid, quella della Fondazione Di Vittorio, quella dello Svimez, e, da ultimo, quella del Ministro Calderoli che poi ha portato all'approvazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"<sup>253</sup>.

##### ***4.6.5.1 "Titolarietà" delle grandi imposte erariali***

Un primo punto critico è quello della "titolarità" tra Stato ed Enti decentrati di alcune grandi imposte erariali e la diversa enfasi data al profilo della "territorialità" di tali tributi.

---

<sup>252</sup> A. ZANARDI, *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, op.cit..

L'idea centrale sottostante al ddl "lombardo" era che il gettito di alcune imposte fondamentali attualmente erariali rientri nella titolarità dei territori su cui è localizzata la base imponibile. Tali gettiti dovevano quindi rimanere in larga parte su quei territori ("lasciare i tributi sul territorio") indipendentemente dalle esigenze di finanziamento delle funzioni attribuite agli enti decentrati che su quei territori insistono (da qui la fissazione di aliquote predeterminate, non immediatamente giustificabili, di compartecipazioni e riserve di aliquota su Iva e Irpef).

Negli altri progetti di federalismo fiscale le grandi imposte rimangono erariali e vengono compartecipate o su di esse si introducono addizionali/sovraimposte solo nella misura in cui ciò sia giustificato dalle necessità di finanziamento delle funzioni di cui sono competenti Regioni e Comuni secondo i rispettivi fabbisogni.

#### ***4.6.5.2 Portata della perequazione regionale/comunale***

La portata della solidarietà interregionale da realizzare mediante il sistema di finanziamento degli Enti decentrati ha rappresentato il cuore del confronto politico sul federalismo fiscale. La questione della perequazione interregionale è tuttavia anche alimentata dall'ambiguità dell'art. 119 della Costituzione che richiama congiuntamente principi perequativi caratterizzati da diversi livelli di tutela equitativa: quello della perequazione dei fabbisogni (comma 3) e quello della perequazione della capacità fiscale (comma 4). In pressoché tutte le proposte si cerca di far convivere, di affiancare le due diverse ispirazioni perequative (un'eccezione è il progetto dello Svimez in cui il solo riferimento era all'integrale soddisfacimento dei fabbisogni di spesa).

---

<sup>253</sup> A quest'ultima verrà dedicato un esame approfondito nell'ultimo capitolo del presente lavoro.

#### ***4.6.5.3 Caratteristica orizzontale/verticale del sistema dei trasferimenti perequativi regionali***

I forti divari strutturali che caratterizzano il nostro paese (il reddito imponibile Irpef della Calabria è il 42 per cento di quello della Lombardia) rendono l'attuazione del federalismo fiscale esercizio certamente complesso e pongono a centro del dibattito il ruolo della perequazione interregionale.

Proprio su questo punto la Costituzione, all'articolo 119, richiama due principi potenzialmente contraddittori. Da un lato, prevede che la perequazione sia destinata a integrare le risorse dei territori con minore capacità fiscale per abitante (principio della capacità fiscale). Dall'altro, stabilisce che tributi propri e trasferimenti perequativi debbano essere tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni, province e comuni (principio del fabbisogno). Enfatizzare il principio della capacità fiscale oppure quello del fabbisogno porta a letture divergenti della portata della perequazione tra Regioni.

In particolare, quindi, si discute se, nel disegno dei trasferimenti perequativi regionali, il meccanismo debba essere verticale (perequazione attuata mediante l'intermediazione dello Stato che attribuisce trasferimenti differenziati alle singole Regioni a seconda dei loro fabbisogni/capacità fiscali) oppure orizzontale (perequazione attraverso trasferimenti diretti dalle Regioni con minori fabbisogni/maggiori capacità fiscali a favore delle Regioni con maggiori fabbisogni/minori capacità

fiscali). La proposta "lombarda" sosteneva l'opportunità di un sistema di trasferimenti perequativi di tipo orizzontale, che consentirebbe di rendere espliciti i flussi di risorse interregionali realizzati a livello di istituzioni regionali. Le altre proposte preferiscono un sistema di trasferimenti verticale.

Più in generale un meccanismo orizzontale esalta il significato dei "residui fiscali" territoriali (cioè di indicatori sintetici della differenza tra quanto il bilancio pubblico via tributi nelle sue varie articolazioni preleva da un dato territorio e quanto invece restituisce mediante la spesa pubblica) che, in quanto informazioni sensibili, dovrebbero essere determinati secondo regole concordate a livello ufficiale.



#### ***4.6.5.4 Fabbisogni standard vs spesa storica***

Le varie proposte dedicavano una diversa enfasi al problema del passaggio dalla spesa storica (risorse a favore degli Enti decentrati tarati sui livelli attuali di spesa da questi realizzata) alla spesa standardizzata (risorse a favore degli Enti decentrati tarati su quella componente di spesa giustificata da fattori strutturali e oggettivi di bisogno, i fabbisogni standard appunto, e non su quella determinata da eventuali inefficienze delle singole amministrazioni).

La proposte Astrid e Di Vittorio hanno sottolineato l'esigenza di fondare su basi oggettive strutturali la determinazione dei fabbisogni di spesa regionali e comunali, pur non nascondendo le difficoltà tecniche di questa operazione. Minore enfasi era dedicata a questo punto dalla proposta del governo Prodi e da quella "lombarda". La proposta Svimez era invece essenzialmente schierata a favore di un finanziamento integrale della spesa storica.

#### ***4.6.5.5 Livello di governo decentrato destinatario delle risorse statali e ruolo delle Regioni nel coordinamento della finanza locale***

Qual è il livello di governo a cui assegnare le risorse statali (nelle varie forme possibili: tributi propri devoluti, compartecipazioni, trasferimenti perequativi) nella scelta tra Regioni (chi è titolare della funzione legislativa secondo l'art. 117 della Costituzione) e Comuni (chi è titolare della funzione amministrativa secondo l'art. 118)? E' meglio un sistema di trasferimenti di risorse "a cascata" (lo Stato attribuisce risorse alle Regioni e poi, ciascuna di esse, le ripartisce tra i Comuni inclusi nel proprio territorio) oppure un modello "a flussi paralleli (lo Stato trasferisce risorse distintamente a Regioni da un lato e Comuni dall'altro)? E più in generale, deve esistere un ruolo delle Regioni nella finanza locale (dei Comuni, delle Province e

delle Città metropolitane)? E ancor più in generale, quale dovrebbe essere il ruolo delle Regioni nel disegno del nostro federalismo fiscale, per non ridursi ad un semplice momento di trasferimento di fondi pubblici a favore delle Asl a finanziamento della sanità?

Rispetto allo status quo la proposta del governo Prodi sposava in qualche misura un approccio lievemente regione-centrico (distinzione tra Comuni "piccoli" e Comuni "grandi" e finanziamento da parte della Regione delle funzioni fondamentali dei Comuni "piccoli", possibile riparto del totale delle risorse perequative assegnate dallo Stato ai Comuni e alle Province incluse nel territorio regionale secondo parametri definiti dalle Regione stessa, possibile ripartizione degli obiettivi del Patto di stabilità interno a livello infra-regionale). La proposta Astrid privilegiava il livello amministrativo, e cioè in primis i Comuni, come terminali dell'assegnazione delle risorse finanziarie statali. Infine la proposta "lombarda", e lo stesso Documento della Conferenza delle Regioni, esaltano la funzione di coordinamento della Regione sulla finanza comunale per cui è di competenza regionale la perequazione dei Comuni compresi nel proprio territorio con la conseguenza del possibile emergere di modelli perequativi comunali differenti tra Regione e Regione.

#### ***4.6.5.6 Riforma delle modalità di finanziamento delle Regioni a statuto speciale e regolamentazione del federalismo differenziato***

Il dibattito sul federalismo fiscale in Italia (con l'eccezione delle proposte di Astrid e della Fondazione Di Vittorio) sembra aver relegato nell'ombra la riflessione intorno alle Regioni a statuto speciale: le motivazioni originarie e l'attualità delle ragioni della specialità, la diversa portata delle competenze differenziate, la varietà delle modalità di finanziamento. Il quadro attuale è caratterizzato da casualità e disorganicità nell'attribuzione delle competenze tra le varie Regioni a statuto speciale, da sostanziale uniformità nello schema generale di finanziamento adottato, fondamentalmente basato su un ventaglio di compartecipazioni e addizionali su

grandi tributi erariali come Irpef, Ires, Iva, ecc., piuttosto che su tributi propri, da totale irrazionalità circa il *mix* di tributi compartecipati e la variabilità delle relative aliquote di compartecipazione non commisurate nelle varie Regioni ad una puntuale analisi delle differenti funzioni attribuite e dei relativi costi.

Analogamente, nelle proposte avanzate mancano in generale indicazioni riguardo ai temi del federalismo "differenziato" (reso possibile dall'art. 116, comma 3 della Costituzione e avviato, nel suo complesso procedimento di applicazione, dalla Regione Lombardia). In particolare ci si sarebbe dovuti interrogare sulle motivazioni che, sul piano tecnico è prima che politico, dovrebbero essere riconosciute (e sulle garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni già attribuite che dovrebbero essere offerte) per consentire forme di competenze rafforzate per specifiche Regioni (maggiore adattamento delle forme dell'intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, di esternalità positive, di maggiore efficienza delle produzioni decentrate); sulle modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive che devono essere coerenti con il sistema generale di finanziamento/perequazione delle funzioni "normali" delle Regioni a statuto ordinario; sul mantenimento da parte delle Regioni che assumono competenze rafforzate delle proprie responsabilità di solidarietà interregionale; sull'azione di monitoraggio dell'esercizio delle nuove funzioni attribuite e sui meccanismi che, in presenza di un'incapacità delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate, devono attivarsi per ricondurre le Regioni inadempienti nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni.

#### ***4.6.5.7 Transizione dal sistema attuale di finanziamento degli Enti decentrati a quello riformato e sua manutenzione nel tempo***

Il dibattito sul federalismo fiscale in Italia non ha rivolto un adeguato approfondimento anche ad un altro profilo critico, di grande rilievo per l'accettabilità politica della riforma del federalismo fiscale, quale è quello della dinamica nel tempo dei sistemi di finanziamento e perequazione di Regioni e Comuni.

In particolare, per quanto riguarda le Regioni, andrebbero fissate delle regole che governano l'evoluzione nel tempo:

- del sistema di finanziamento/perequazione delle funzioni regionali assistite da livelli essenziali (art. 117, comma 2, lettera *m*) della Costituzione) sia per quanto riguarda la transizione dalla spesa storica alla spesa standard, sia per quanto riguarda le modalità di aggiustamento (in risposta a variazioni nelle basi imponibili e/o dei fabbisogni) una volta conclusa la transizione con il finanziamento integrale dei livelli standard;

- al sistema di finanziamento/perequazione delle funzioni regionali "autonome" per quanto riguarda le modalità di transizione dalla spesa storica diversificata tra Regioni alla situazione a regime all'interno di un meccanismo perequativo basato sulla capacità fiscale.

## **5. L'attuazione del federalismo fiscale: la legge 5 maggio 2009, n. 42**

### ***5.1 Premessa. L'ambito di intervento e gli obiettivi del federalismo fiscale nella legge 42/2009***

Il 29 aprile 2009 il Senato ha definitivamente approvato il disegno di legge, già precedentemente approvato alla Camera il 24 marzo 2009, recante Delega al Governo in materia di Federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione<sup>254</sup> (legge 5 maggio 2009, n. 42), il cui percorso aveva avuto inizio l'11 settembre 2008, quando il Consiglio dei Ministri aveva approvato in via provvisoria lo schema di disegno di legge "Attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", come collegato alla manovra finanziaria<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> Il disegno di legge n. 1117-B, collegato alla manovra finanziaria, è stato approvato in via definitiva dal Senato con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 (tra cui i senatori del Pd come era già accaduto alla Camera). Tra i voti favorevoli anche quelli dell'Italia dei Valori. Le dichiarazioni di voto finali hanno confermato un forte consenso delle forze politiche su un testo ampiamente modificato nel corso del suo *iter* rispetto al disegno di legge originario. Dopo un confronto con tutti i livelli istituzionali, sono state introdotte numerose modifiche al testo iniziale tra cui quelle sulla perequazione infrastrutturale (che ha come obiettivo la riduzione delle differenze tra i territori e la garanzia dei servizi essenziali), sul passaggio per gli enti locali dal principio della spesa storica a quello dei costi standard, sul principio di territorialità, sul Patto di stabilità, sulle aree metropolitane e su Roma capitale che diventa nuovo ente territoriale con speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria.

<sup>255</sup> Per assicurare al provvedimento una "corsia preferenziale", capace di garantire tempi certi di approvazione, il Governo Berlusconi ha scelto di presentare il ddl sul federalismo fiscale come collegato alla finanziaria 2009. Si indicano come "collegati" i disegni di legge recanti gli interventi connessi alla realizzazione della manovra di finanza pubblica. La categoria dei provvedimenti legislativi collegati è stata introdotta con la legge 23 agosto 1988 n. 362, di riforma della disciplina contabile stabilita dalla legge n. 468/1978. La riforma tipizzava il contenuto della legge finanziaria, al

---

fine di evitare che in esso confluissero disposizioni che non avessero diretta attinenza con gli obiettivi della manovra (le cosiddette “*finanziarie omnibus*”). Ne conseguiva la necessità di prevedere appositi disegni di legge nei quali fossero contenuti gli interventi normativi che erano rivolti ad attuare gli obiettivi previsti nella manovra di finanza pubblica e che, tuttavia, non potevano trovare collocazione né nel disegno di legge di bilancio (con il quale non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese), né nella finanziaria (il cui contenuto veniva rigidamente limitato, dalla legge n. 362/1988, a determinazioni sostanzialmente quantitative). Alle innovazioni legislative faceva seguito la riforma dei regolamenti del Senato e della Camera del 1989, con la quale si dava piena configurazione alla disciplina della sessione di bilancio (introdotta alla Camera nel 1983 e al Senato nel 1985) e si introducevano specifiche disposizioni, volte, tra l’altro, a garantire tempi definiti per l’approvazione dei provvedimenti collegati. Fin dalle prime applicazioni della riforma si registrava, tuttavia, un forte sfasamento temporale tra l’approvazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, da un lato, e l’approvazione dei provvedimenti collegati, dall’altro. A partire dalla manovra per il 1993, l’obiettivo di una tempestiva approvazione è stato realizzato raccogliendo in un unico disegno di legge collegato, esaminato durante la sessione di bilancio, tutte le disposizioni ritenute necessarie per il raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dal DPEF (c.d. “collegato di sessione”). In questo modo l’approvazione del collegato si connetteva strettamente all’approvazione della finanziaria ed entrambe precedevano l’approvazione del disegno di legge di bilancio, nel quale venivano recepiti gli effetti dei primi due provvedimenti mediante la nota di variazioni. La stretta connessione, procedurale e finalistica, con la finanziaria ha comportato che anche al collegato fossero imposti stringenti vincoli relativi ai tempi di approvazione e all’ammissibilità degli emendamenti, mentre, per altro verso, la predisposizione di tale provvedimento non era soggetta a specifici limiti di contenuto. Al riguardo, l’inserimento, nell’ambito dei provvedimenti collegati di sessione, di disposizioni di delega, ha suscitato un vivace confronto in sede parlamentare. In particolare, in occasione della sessione di bilancio 1996, volta a definire la manovra per il 1997, l’opposizione contestò al Governo un vero e proprio abuso dello strumento della delega, in considerazione dell’inserimento di numerose deleghe in materia fiscale, alcune delle quali di notevole contenuto innovativo. Ne scaturì una forte contrapposizione, accentuata dalla scelta del Governo di porre la questione di fiducia sul provvedimento, cui fece seguito la decisione di alcuni gruppi di opposizione di abbandonare i lavori dell’Assemblea. Il Governo, in quella circostanza, replicò alle accuse sostenendo la necessità di mantenere sostanzialmente intatto il complesso delle disposizioni di delega prospettato, in quanto rispondente ad un organico disegno riformatore in materia fiscale. Dalla valutazione dell’esperienza degli anni immediatamente precedenti hanno tratto origine le innovazioni introdotte dalla L. 208/1999, che hanno ampliato il contenuto proprio della legge finanziaria e, contestualmente, hanno determinato il superamento del collegato di sessione. L’art. 1-*bis*, comma 1, lett. c), della legge n. 468/1978, come modificato dall’art. 2, comma 3, della legge n. 208/1999 fissa, infatti, il termine per la presentazione da parte del Governo dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica al 15 novembre, anziché al 30 settembre (termine previsto per la presentazione del disegno di legge finanziaria). Ne consegue il superamento del provvedimento collegato “di sessione”, che era esaminato in sede parlamentare congiuntamente con i disegni di legge di bilancio e finanziaria. Al tempo stesso, la legge n. 208/1999 ha precisato le caratteristiche e le funzioni dei collegati “fuori sessione”. La previsione di questa tipologia di provvedimenti è giustificata dal fatto che il contenuto della finanziaria rimane comunque, anche in base alla legge 208/1999, tipizzato. Nell’ambito del sistema di programmazione e attuazione delle decisioni di politica finanziaria, delineato dalla L. 468/1978, come modificata dalla L. 208/1999, i provvedimenti collegati si caratterizzano, pertanto, per i seguenti aspetti: essere parte integrante del programma di intervento delineato nel DPEF e reso vincolante dall’approvazione delle relative risoluzioni parlamentari; avere contenuto omogeneo, in quanto rivolti a realizzare indirizzi programmatici relativi a determinati settori; non contenere norme di delega e norme a carattere ordinamentale o organizzatorio (salvo che queste ultime non si caratterizzino per un rilevante effetto di miglioramento dei saldi). Disposizioni in merito ai provvedimenti collegati sono contenute anche all’interno della recentissima legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che, all’articolo 7, comma 2, lett. f), inserisce i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica tra gli “strumenti della programmazione”, e specifica che vanno presentati alle Camere entro

L'approvazione della legge delega di attuazione del federalismo fiscale ha rappresentato senza dubbio un segnale importante in direzione della realizzazione di quel disegno riformatore complessivo che il Paese sembrava attendere da tempo.

Si tratta di una normativa complessa e articolata, che consente margini di ampia e forse eccessiva discrezionalità per il legislatore delegato, e che presenta quindi conseguenti profili di ambiguità.

Va riconosciuto comunque che essa contiene aspetti meritevoli di apprezzamento, a cominciare dall'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica<sup>256</sup> presentato anche come strumento e passaggio essenziale per consentire una più efficace responsabilità dei governi e della classe dirigente e un più incisivo controllo da parte degli elettori<sup>257</sup>.

Ad ogni modo, sembra opportuno affermare che la legge delega in materia di federalismo fiscale costituisce un tassello fondamentale per il sistema istituzionale italiano<sup>258</sup>, che ha visto avviarsi, dalla fine degli anni Novanta, un importante processo di valorizzazione dell'autonomia regionale e locale, senza però una corrispondente riforma del sistema del finanziamento, che è rimasto, di fatto, ancora assimilabile a quelli a finanza derivata. Nel 1997 il c.d. «terzo decentramento» della riforma Bassanini ha, infatti, spostato a livello regionale e locale un notevole insieme di funzioni amministrative e la riforma costituzionale realizzata con la legge costituzionale n. 1 del 2001 ha completato il quadro incrementando in misura decisamente significativa le funzioni legislative regionali; il meccanismo di finanziamento, tuttavia, è rimasto basato sul d.lgs. n. 56 del 2000 che a causa di difetti di funzionamento e di attuazione ha lasciato un sistema basato su trasferimenti statali e sulla deresponsabilizzazione regionale e locale.

È noto come la spesa pubblica in Italia, al netto della spesa per interessi e

---

il mese di febbraio (per un quadro sui provvedimenti collegati, si vada anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2008, p. 211).

<sup>256</sup> Obiettivo richiamato fin dall'articolo 1 (*Ambito d'intervento*), comma 1, della legge n. 42/2009.

<sup>257</sup> Su questo punto, infatti, è stata raggiunta una forte convergenza nel corso dei lavori parlamentari; è noto, infatti, che la spesa storica riflette sia i fabbisogni reali (quelli *standard*, che hanno una valenza sociale), sia vere e proprie inefficienze.

<sup>258</sup> Così L. ANTONINI, in *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*,

pensioni, si divida ormai a metà tra Stato e sistema delle autonomie, ma a queste ultime il potere impositivo è limitato al 18%. Le imposte sono quindi a carico del contribuente statale per oltre l'80%, ma il 50% della spesa avviene a livello regionale e locale. In questo modo, siccome lo Stato – o meglio il contribuente statale – rimane il pagatore di ultima istanza, la spesa pubblica è difficilmente controllabile<sup>259</sup>.

Si tratterebbe, quindi, come da molti sostenuto, di un'anomalia strutturale del sistema<sup>260</sup>, dove il cantiere della riforma è stato avviato solo a metà sul lato delle funzioni legislative e amministrative, rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento. Mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative ha infatti creato gravi confusioni: dissociando la responsabilità impositiva da quella di spesa si è indotta una situazione istituzionale dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione<sup>261</sup>.

---

2009, fasc. 2, pp. 827-830

<sup>259</sup> Un sindaco che manda in dissesto il bilancio del proprio Comune potrà scaricare sulla Regione le responsabilità della sua situazione, accusandola di non avergli trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione potrà accusare lo Stato di non avergli dato i soldi per la sanità e così via, in una chiara confusione di responsabilità, che può portare infine a fatti come quelli della vicenda «rifiuti» a Napoli, di cui la colpa non sembra essere di nessuno.

<sup>260</sup> Così L. ANTONINI, in *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, op. cit..

<sup>261</sup> Questo è dimostrato da numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni, sia sul fronte statale che su quello regionale. Sul fronte statale un dato evidenzia in modo particolare il problema: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes) e il numero dei dipendenti statali dal 1997 ad oggi è progressivamente aumentato di 100 mila unità. Si sono quindi moltiplicate le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva, invece, snellire la *governance* per attuare prima il federalismo amministrativo (1997) e poi quello legislativo e la sussidiarietà orizzontale (secondo quanto prevede la riforma costituzionale del 2001). Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit del giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Questo ha voluto dire un costo per ogni italiano pari a 250 euro. Il 78% del debito complessivo sulla sanità è dovuto a Lazio, Campania e Sicilia. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato ha operato con i ripiani a piè di lista, come negli anni '80. Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica, finisce per premiare chi più ha creato disavanzi, favorendo una politica dell'inefficienza. L'esperienza della sanità è emblematica: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni. In Italia esistono differenze ingiustificate, evidenziate dalle molte relazioni della Corte dei conti, che hanno evidenziato, tra l'altro, che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna o che una tac costa in alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, o ancora che la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma sia di 16000 euro e 7000 a Modena, il cui modello è anche premiato a livello internazionale per la sua alta



L'attuazione del federalismo fiscale potrà e dovrà quindi rappresentare un'opportunità per la messa in moto di un processo di modernizzazione del Paese, delle sue istituzioni e della Pubblica amministrazione, di riqualificazione e di contenimento in termini di efficienza ed efficacia, di sviluppo economico e sociale basato su una maggiore responsabilizzazione delle classi dirigenti politiche, imprenditoriali e sociali, nell'uso delle risorse umane, naturali economiche ed ambientali presenti nei diversi territori<sup>262</sup>.

In realtà, attuare l'articolo 119, nel quadro del nuovo Titolo V della II parte della Costituzione, implica pertanto la realizzazione di una profonda trasformazione dello Stato, forse la più radicale degli ultimi decenni. Vuol dire impegnare il vastissimo universo delle amministrazioni territoriali ad una gestione rigorosa delle risorse, all'incremento dell'efficienza e della produttività delle loro strutture di servizio, ad una oculata valutazione delle performance, alla adozione di meccanismi premiali e sanzionatori capaci di incentivare la competenza e il merito, la qualità dei servizi, gli incrementi di produttività. Vuol dire, in buona sostanza, realizzare (o, quanto meno, predisporre uno strumento essenziale per realizzare) quella rivoluzione del sistema istituzional-amministrativo che più volte è stata annunciata (e anche, in qualche modo, avviata) ma che fino ad ora non è mai stata realmente compiuta.

Proprio il rilievo che l'attuazione del federalismo fiscale assume nella

---

qualità. Ad ogni modo, soprattutto nel settore della sanità, non è detto che Regioni con spesa più bassa siano le più efficienti. Nel corso del dibattito in merito alla legge sul federalismo fiscale, sono state numerose le simulazioni riguardanti la sanità apparse sulla stampa, che hanno preso come standard la spesa pro capite di Lombardia e Veneto, stimando così un risparmio di 4,5 miliardi di euro; bisogna pure associare la valutazione che la spesa nelle due Regioni potrebbe essere più bassa non solo perché si tratta di due Regioni efficienti, ma anche perché si tratta di Regioni più ricche, dove, soprattutto, la popolazione è più giovane (il fattore età è infatti la principale causa di spesa in sanità: un anziano costa in media 3,8 volte quanto un adulto). Per calcolare i fabbisogni di salute, diversi da Regione a Regione, potrebbe quindi, ad esempio, ipotizzarsi in una formula composta da due parti: la prima che riflette i bisogni oggettivi di salute. E la seconda che assegna le risorse secondo un costo standard per malattia.

<sup>262</sup> L'obiettivo di garantire, per tutti i livelli di governo, la "massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti", è inserito all'articolo 1, comma 1, della legge 42/2009. Associare la responsabilizzazione dei livelli di governo con il rafforzamento del controllo democratico non è cosa ovvia. Le due affermazioni sono infatti collegate tra di loro, e i due obiettivi connessi intrinsecamente in un disegno consapevole. Un disegno che trova conferma e sostanza nell'attenzione data nelle norme successive alla pubblicità e alla circolazione dei dati, delle informazioni, e che trova il suo compimento nella decisione, fondamentale e strategica, di superare il criterio della spesa storica.

trasformazione dell'architettura complessiva degli assetti di governo della Repubblica dà ragione del perché, a partire dall'articolo 2 della legge 42 recante *Oggetto e finalità* della delega, siano regolati non solo gli obiettivi e le modalità della trasformazione, ma, insieme, anche le procedure attraverso le quali addivenire a tale significativa riforma dell'organizzazione complessiva del sistema amministrativo italiano, coinvolgendo tutte le istituzioni costitutive della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione.

Pertanto, dal punto di vista “progettuale” e, in questa accezione, “politico”, la norma è di notevolissimo rilievo<sup>263</sup>. Essa poi, facendo un'operazione tecnicamente ardita ma politicamente chiara e condivisibile, fa diventare finalità generale di tutta la legge (e quindi di tutto il nuovo sistema di federalismo fiscale) la garanzia dei principi di solidarietà e di coesione sociale. Principi, questi, che l'art. 119 Cost. richiama invece solo al quinto comma, e per ricollegarli in modo esplicito alle sole attività statali legati alla destinazione di risorse aggiuntive o interventi speciali, e solo per specifici enti. Di certo, si tratta di un'operazione non solo condivisibile ma anche facilmente supportabile dal punto di vista costituzionale<sup>264</sup>, giacché solidarietà e coesione sociale sono principi che innervano tutto il nostro sistema costituzionale, come del resto la Corte costituzionale ha più volte sottolineato.

Il federalismo della Costituzione italiana è, infatti, un federalismo “solidale”, nel quale la competizione virtuosa fra i territori non è una sorta di *bellum omnium contra omnes*, ma un sistema di cooperazione-emulazione-sussidiarietà, volto a creare le condizioni migliori per la effettiva tutela della universalità dei diritti dei cittadini e per la crescita sostenibile di tutta la comunità nazionale attraverso la mobilitazione delle energie e delle risorse di ciascuna comunità regionale e locale, l'adattamento delle scelte e dei meccanismi gestionali alle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna collettività, la riattivazione del circuito della responsabilità politica tra

---

<sup>263</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local/1, Collana del Cis Anci, Roma, 2009.

<sup>264</sup> Così F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, *op. cit.*, pag. 18.

prelievo e impiego delle risorse, l'incentivazione della produttività e dell'efficienza delle strutture pubbliche, la sinergia fra iniziativa privata e intervento pubblico, nella logica della sussidiarietà orizzontale<sup>265</sup>.

Con la legge n. 42 il Paese ha quindi scelto in modo netto un modello di federalismo non solo certamente più conforme alla tradizione italiana, ma anche fortemente caratterizzato e dunque fortemente caratterizzante di tutto l'ordinamento complessivo. In questo senso è particolarmente significativa l'affermazione, contenuta esplicitamente al primo comma dell'articolo 1, secondo il quale tra gli obiettivi del federalismo fiscale vi è quello di "perseguire lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese". Per il modo e per la posizione in cui quest'affermazione è collocata, è evidente che tale finalità non presiede solo all'utilizzazione delle risorse aggiuntive o agli interventi speciali, che pure costituiscono gli strumenti essenziali per perseguire tale obiettivo, ma si incardina "prepotentemente" in tutto l'impianto della legge.

Tra le perplessità relative alla legge delega n. 42/2009, va osservato che nell'ambito della stessa è richiamato anche un intervento di natura ordinamentale, sia pure limitatamente a Roma Capitale, cosa che non è certamente coerente con l'autodefinizione della legge n. 42 come attuativa dell'art. 119 Cost..

Inoltre, sempre relativamente all'esame dell'"ambito di intervento" della legge, va evidenziato il "limite" delle norme applicabili alle Regioni a statuto speciale disposto dal comma 2 dell'articolo 1: limitare a sole tre norme<sup>266</sup> il contenuto della legge applicabile anche alle Regioni speciali, non si limita solo a prendere atto del permanere della specialità delle Regioni come un punto fermo di un ordinamento costituzionale che, certo, per questa parte, non avrebbe potuto essere modificato dalla legge in esame, ma compie anche delle scelte particolarmente rilevanti.

---

<sup>265</sup> Cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all'articolo 2)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local/1, Collana del Cis Anci, Roma, 2009.

<sup>266</sup> Il comma 2 dell'articolo 1 della legge 42/2009 dispone che "alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27.

La prima scelta è quella di adottare una linea assolutamente minimalista<sup>267</sup> in ordine all'ipotesi, che pure molti caldeggiavano e che per molti motivi sarebbe stata del tutto auspicabile, di fare dell'attuazione dell'articolo 119 Cost. una tappa importante di un processo di avvicinamento tra il sistema delle Regioni ordinarie e quello delle Regioni a statuto speciale<sup>268</sup>. La seconda scelta fatta, è quella di disegnare una via del tutto "speciale", e del tutto "derogatoria" in materia di attuazione dell'articolo 119 Cost., da applicare unicamente alle Regioni a statuto speciale. La terza scelta, è quella di considerare comunque anche tutta l'applicazione della normativa già derogatoria contenuta nella legge n. 42 come interamente vincolata al rispetto degli statuti speciali stessi<sup>269</sup>. Il quadro relativo alle Regioni a statuto speciale all'interno della legge n. 42 assume quindi una notevole rilevanza sistemica che apre scenari futuri nei rapporti tra Regioni a statuto speciale e sistema ordinamentale

---

<sup>267</sup> Sotto il profilo dell'estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche agli enti territoriali dotati di autonomia particolare, è opinione di molti che la legge n. 42/2009 non abbia condotto a compiuta maturazione le potenzialità offerte dal Titolo V. Le disposizioni della legge n. 42 sulle autonomie speciali appaiono quindi carenti a fronte delle istanze generali di coordinamento della finanza pubblica affermate dall'art. 119 Cost., che potrebbero essere considerate inderogabili da parte del legislatore statale. Altro argomento a favore della sottoposizione delle Regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento espressi dalla legge delega sarebbe individuabile nell'art. 116, terzo comma, Cost., che, nel prevedere la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, ha individuato nell'art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo (cfr. G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)). La disposizione costituzionale potrebbe quindi essere considerata una sorta di limite ulteriore alla specialità che, se integralmente applicata nella sua portata precettiva, potrebbe costituire di per sé utile strumento per riportare sotto controllo la finanza delle autonomie speciali, o, quanto meno, favorire il loro concorso agli obiettivi di convergenza della riforma (in questa chiave di lettura, si veda anche L. ANTONINI, *Il nuovo federalismo fiscale*, in *Tributi regionali e locali*, 2009, 1, pp. 11 e ss.).

<sup>268</sup> Lo stesso *Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale* coordinato dal Prof. Piero Giarda, costituitosi presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nella relazione depositata nel dicembre 2006 (si veda nota n. 234), pur non ritenendo "perseguitabile in tempi brevi un'ipotesi di completa armonizzazione della finanza delle Regioni a statuto speciale alla finanza delle Regioni a statuto ordinario, che tuttavia nell'ottica di un'attuazione piena del Titolo V della Costituzione dovrebbe in linea di principio essere ricercata, ritiene tuttavia che siano perseguibili e desiderabili alcuni passi in questo senso, tramite una verifica rigorosa delle motivazioni relative ai flussi finanziari che ancora transitano dal Bilancio dello Stato a quello delle Regioni a statuto speciale e tramite una partecipazione delle Regioni speciali più ricche al sistema perequativo a favore delle Regioni più povere".

<sup>269</sup> Scelta questa che nel secondo comma dell'articolo 1 si cerca di rendere in qualche modo accettabile dalla formula "in conformità", ma che assume invece tutto il suo spessore e sua rilevanza all'interno dell'articolo 27. quest'ultimo articolo, infatti, definisce un disegno del tutto separato e derogatorio da quello generale per quanto riguarda il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale, subordinandone l'attuazione non solo al rispetto degli statuti, ma anche all'adozione di apposite normative di attuazione secondo le procedure e le modalità proprie di ciascun statuto speciale.

federale non del tutto facilmente prevedibili, non solo sul piano tecnico e giuridico, ma anche su quello politico<sup>270</sup>.

Un'ultima perplessità già evidente fin dall'articolo 1 della legge n. 42 riguarda proprio l'apprezzabile obiettivo del superamento del criterio di spesa storica. Lo stesso articolo 1 introduce un elemento gradualistico nel passaggio dal regime di spesa storica a nuovi regimi secondo modalità non sempre chiaramente definite negli articoli seguenti lasciando ai decreti delegati margini che possono essere considerati, come già accennato, forse eccessivi di discrezionalità. È questo un nodo rilevante perché la gradualità è affermata come un aspetto scontato e necessario del processo, tanto più in ragione del ruolo strategico connesso al superamento del criterio della spesa storica. Ma a tale dichiarazione "di principio", quando poi si esamina il contenuto delle norme successive per trovare in esse le corrispondenti indicazioni relative ai tempi, ai modi e al limite massimo del gradualismo e della transitorietà, non sempre si hanno risposte chiare ed univoche. Non mancano infatti casi, come ad esempio quello della quantificazione del fabbisogno per la copertura delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, nei quali il periodo transitorio e il carattere gradualistico del processo è definito con una tecnica a "scatole cinesi"<sup>271</sup> che consente margini non piccoli di incertezza. Forse in un contesto come questo, e tenendo conto dell'importanza che il sancito superamento della spesa storica assume in tutto il progetto sotteso alla legge n. 42, una qualche maggiore certezza e una qualche maggiore indicazione sarebbero state più che mai opportune.

---

<sup>270</sup> Così F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, op. cit., pag. 17.

<sup>271</sup> Così F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, pag. 24.

## ***5.2 I criteri generali della delega***

La legge 5 maggio 2009, n. 42 reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e Regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge, com'è noto, è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni *standard* necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

A tal fine la legge stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed Enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, *lett. p*) Cost. - per le quali si prevede l'integrale copertura del fabbisogno – e le altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali.

Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al quinto

comma dell'art. 119 della Costituzione.

Tra le funzioni riconducibili al suddetto vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle Regioni. Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi *standard* necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Il modello proposto configura pertanto un doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi *standard*, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali).

La legge reca pertanto i criteri direttivi volti a individuare il paniere di tributi propri e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità<sup>272</sup> e nel rispetto dei principi di sussidiarietà,

---

<sup>272</sup> Nella versione iniziale, il testo del ddl del Governo faceva invece riferimento ai principi di territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, "divieto di esportazione" delle imposte. Il principio della territorialità dei gettiti delle compartecipazioni, è stato oggetto di elaborazione durante l'esame parlamentare, e successivamente modificato nel principio della riferibilità al territorio delle

differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali, definendo un quadro diretto a consentire l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, nonché un adeguato livello di flessibilità fiscale.

Alle Regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, viene attribuito il potere di istituire, con proprie leggi, tributi regionali; per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, queste possono, con propria legge, determinare variazioni delle aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale. Si prevede che le Regioni possano anche istituire, con propria legge, nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio.

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale si ricordano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale.

In tale sistema di finanziamento, per ciò che concerne le entrate tributarie, è comunque esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale.

Per quanto riguarda il sistema tributario complessivo dello Stato, dovrà essere salvaguardato l'obiettivo di non alterare il criterio della sua progressività, rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.

In linea generale, si stabilisce il principio in base al quale l'imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia

---

compartecipazioni al gettito di tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione. L'articolo 119 della Costituzione, richiamato all'art. 2, comma 2, lettera *hh*), riferisce quindi, tra i principi e criteri direttivi generali della delega, il principio di territorialità unicamente alle compartecipazioni degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali. Non appare di immediata evidenza il significato della sottolineatura relativa alla territorialità dei tributi regionali e locali.



autonomia di entrata di Regioni ed enti locali, calcolata ad aliquota *standard*<sup>273</sup>.

Viene inoltre prevista l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti – in termini di equilibri di bilancio, qualità dei servizi, contenuto livello della pressione fiscale e incremento dell'occupazione – ovvero sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, che possono giungere sino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di stati di dissesto finanziario.

Per gli enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ovvero l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, le misure sanzionatorie possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In linea generale, l'attuazione della delega dovrà risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita europeo; dovrà inoltre essere garantita la simmetria tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie – onde evitare ogni duplicazione di funzioni e dunque di costi – nonché salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva, anche nel corso della fase transitoria.

La legge delinea, infine, la procedura di adozione ed esame parlamentare dei decreti legislativi attuativi, fissando il termine per l'adozione di almeno uno di essi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame – dovendo recare uno di questi decreti i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e un altro la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni – e in ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge<sup>274</sup> il termine per l'adozione degli altri. In allegato al primo schema di decreto, il Governo è chiamato a trasmettere alle Camere una relazione contenente dati sulle implicazioni e le ricadute di carattere finanziario conseguenti all'attuazione della

---

<sup>273</sup> Si ricorda che il testo originario del ddl governativo utilizzava il concetto di "adeguata riduzione" della pressione fiscale statale, che durante l'esame parlamentare è stato sostituito con quello, ritenuto più stringente, di riduzione "in misura corrispondente".

<sup>274</sup> Si ricorda che la legge 5 maggio 2009, n. 42, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 6 maggio, è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

delega, nel quale fornire un quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo<sup>275</sup>.

Gli schemi dei decreti sono adottati previa intesa – non vincolante – raggiunta in sede di Conferenza unificata<sup>276</sup>, e successivamente trasmessi alle Camere, corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari, ai fini del parere da parte della istituenda Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

---

<sup>275</sup> Nel suo intervento al Senato, il 21 gennaio 2009, il ministro dell’economia e delle finanze Tremonti ha sottolineato la difficoltà di fornire *ex ante* dati relativi al calcolo della copertura della legge delega, rinviando quest’ultima, per l’effetto economico, agli effetti propri dei decreti attuativi. Al proposito, il ministro rinvia alla necessità di disporre di dati tecnici omogenei, ovvero condivisi da tutti i soggetti coinvolti – Governo, Regioni, Province e Comuni – chiamati a tal fine a partecipare ad una neo costituita *data room*, una sede istituzionale di elaborazione, con rappresentanti tecnici del Governo, della Ragioneria dello Stato, dell’Agenzia delle Entrate, dell’ISTAT, dell’ISAI e della Banca d’Italia.

<sup>276</sup> L’intesa da raggiungersi in sede di Conferenza unificata, come si vedrà di seguito, non è considerata presupposto necessario e vincolante per l’esercizio del potere delegato da parte del Governo. Quanto alla previsione dell’intesa in sede di Conferenza unificata, il riferimento all’articolo 8, comma 6, della cosiddetta “legge La Loggia”, presente nel testo originario del disegno di legge del Governo, è stato sostituito – nel corso dell’esame parlamentare – con quello all’articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997. Si ricorda che la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. al citato articolo 8, comma 6 stabilisce che “ Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l’applicazione dei commi 3 e 4 dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all’articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all’articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”. L’articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 ora richiamato stabilisce che “quando un’intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata (comma 3). In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l’osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all’esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive (comma 4). Va sottolineato, infine, che nell’elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, le intese – che prefigurano il raggiungimento di una volontà comune dello Stato e degli enti territoriali in merito ad atti o attribuzioni relativi all’esercizio di rispettive competenze - possono essere considerate “forti” o “deboli”, a seconda che la loro sussistenza condizioni o meno l’adozione finale dell’atto. Il carattere “forte” o “debole” non sarebbe privo di influenze sulla possibilità per il Governo di esercitare la delega legislativa, conferita ex art. 76 della Costituzione, anche in assenza di un tempestivo accordo.

### ***5.3 La garanzia della autonomia finanziaria delle istituzioni territoriali***

L'ampia delega legislativa al Governo prevista per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione definisce, in particolare nei primi 2 commi dell'articolo 2, i “*principi e criteri direttivi generali*”, ulteriormente specificati nei successivi articoli: ad essi dovranno ispirarsi i decreti legislativi, “*al fine di assicurare (...) l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e Regioni*” (art. 2, comma 1).

La garanzia della autonomia finanziaria delle istituzioni territoriali (di ciascuna istituzione territoriale, di ciascuna Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune) è – come è noto – il “nocciolo duro” dell'articolo 119 della Costituzione. Essa costituisce nel contempo la condizione indispensabile e lo strumento imprescindibile per la costruzione di un sistema federale ben congegnato e ben funzionante, nel quale l'autonomia e l'autogoverno delle comunità locali tramite le loro istituzioni rappresentative (secondo il principio di sussidiarietà) non vada a scapito della garanzia dei diritti costituzionali dei cittadini e dello sviluppo sostenibile di ciascun territorio, ma anzi vi concorra in modo efficace<sup>277</sup>. Come è ben noto, la sufficienza delle risorse rispetto alle funzioni e ai compiti assegnati a ciascuna istituzione territoriale (e dunque rispetto ai servizi e alle prestazioni che ad essa compete erogare ai cittadini), un adeguato livello di autonomia (e responsabilità) nella provvista di queste risorse, la certezza nel tempo delle stesse, l'effettiva autonomia di ciascuna istituzione nella loro allocazione e gestione, la conseguente indeclinabile responsabilità di fronte ai cittadini-elettori utenti quanto al loro impiego, costituiscono i principi (ma anche, a ben vedere, i valori e i parametri) di un sistema istituzionale ispirato al modello della democrazia pluralista: di un sistema istituzionale capace di garantire l'universalità dei diritti dei cittadini e una crescita sostenibile delle comunità locali tramite l'autogoverno democratico di ciascuna di

---

<sup>277</sup> Cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all'articolo 2)*, op.cit., pag. 25.

esse.

In questa prospettiva i principi della delega elencati nell'articolo 2 della legge delineano i criteri per individuare un paniere di tributi tale da assicurare (insieme ad eventuali quote del fondo perequativo) risorse idonee a consentire *“ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*, con un adeguato *“livello di flessibilità fiscale”*, non solo in fase di prima applicazione ma anche in prospettiva dinamica, dando così attuazione al principio cardine sancito dal quarto comma dell'articolo 119 Cost. (puntualmente richiamato dall'art. 2, comma 2, lett. e) della legge), Poiché le risorse non sono illimitate, e ciò che viene attribuito ad una istituzione è inevitabilmente sottratto alle altre, la definizione di questo paniere (e delle relative integrazioni a carico del fondo perequativo per i territori dotati di minore capacità fiscale) rappresenta un passaggio fondamentale e delicato. Una equa ripartizione delle risorse, che coniughi sostenibilità finanziaria, certezza delle risorse e sufficienza rispetto ai compiti a ciascuna istituzione attribuiti, presuppone:

a) regole per la definizione delle funzioni, delle prestazioni e dei servizi (fondamentali e non fondamentali) a ciascuna istituzione assegnati e dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire, b) criteri e meccanismi adeguati per la quantificazione dei costi e dei fabbisogni di ciascuna funzione prestazione o servizio (nella prospettiva di una loro standardizzazione e di un superamento della spesa storica), e per la valutazione della effettiva capacità fiscale di ciascun territorio, c) strumenti di verificabilità e di comparabilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni ai vari livelli, e d) procedure per correggere deviazioni rispetto agli standard comunemente definiti.

L'orizzonte di trasformazione che emerge dai principi di delega contenuti nell'articolo 2 è, come già detto, tuttavia ben più ampio di quello che deriverebbe dalla semplice individuazione dei costi e dai fabbisogni, in relazione alle funzioni assegnate, e delle modalità per garantire le risorse in modo coerente con l'articolo 119 della Costituzione, e coinvolge il processo di trasformazione di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Particolare

rilievo hanno, di conseguenza, le norme contenute nei commi dal 3 al 6 che delineano un innovativo percorso per la definizione dei decreti legislativi, idoneo a coinvolgere in modo stringente, attraverso i rispettivi organi esecutivi e le assemblee rappresentative, tutti i livelli di governo, nazionale, regionali e locali.

Evidente è anche la correlazione con le disposizioni degli articoli 3 e seguenti, che definiscono una nuova, innovativa, disciplina degli organismi e degli strumenti di collaborazione/concertazione interistituzionale per l'attuazione del federalismo fiscale (ma, più in generale, per l'attuazione dell'ancor incompiuta riforma in senso federale)<sup>278</sup>.

#### ***5.4 Il principio di “leale cooperazione”***

Il principio di “*lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo*”, che si applica a tutta la strumentazione attuativa del federalismo fiscale, insieme al (connesso) principio del “*concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall’Unione europea e dai trattati internazionali*” (art. 2/2/b), costituiscono un *set* di principi fondamentali che va letto nella più ampia prospettiva sistemica delineata dalla nuova formulazione dell’articolo 114, che ha attribuito pari dignità repubblicana ai diversi livelli di governo, dal riconoscimento della centralità del principio di sussidiarietà che scaturisce, prima che dall’esplicita disposizione dell’articolo 118, da una lettura sistematica dell’intero Titolo V, e, infine, dai vincoli di conformità ai generali principi della Costituzione, all’ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali previsti dall’articolo 117, primo comma, e dal secondo comma dell’articolo 119 della Costituzione.

L’esigenza di fondare l’intero processo di attuazione della legge e, successivamente, quello di gestione del nuovo modello istituzionale sul principio di

---

<sup>278</sup> Cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all’articolo 2)*, op.cit., pag. 28.

“leale cooperazione” appare evidente e incontrovertibile se si riflette, dopo la citata enunciazione generale, sulle condizioni e sui problemi di attuazione di altri “principi direttivi”. Si impone ovviamente cooperazione nella costruzione dei decreti delegati per la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. Si impone ovviamente cooperazione in materia di politiche di bilancio, nella definizione per esse di regole *“coerenti con quelle derivanti dall’applicazione del patto di stabilità e crescita”*. Si impone ovviamente cooperazione nella *“individuazione dei principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, nella determinazione dei “criteri predefiniti e uniformi per la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e Regioni”* non a caso attribuita alla competenza della Conferenza unificata (2/2/g-h). Si impone ovviamente cooperazione nella vigilanza su eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi comuni del “patto di stabilità e crescita” e agli standard dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 2, comma 2, lett. z)). Non meno rilevante appare l’esigenza di cooperazione sui temi fondamentali del *“contrasto all’evasione e all’elusione fiscale”* (articolo 2, comma, 2, lettera d)), e, correlativamente, su quelli relativi all’accertamento e alla riscossione dei tributi (articolo 2, comma, 2, lettera u)) e sul governo delle modalità di *“accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria”* (articolo 2, comma, 2, lettera v).

Come già accennato, per la strumentazione di questa collaborazione istituzionale gli articoli 3 e seguenti della legge (più avanti commentati) definiscono una serie di organismi e procedure innovative. Dal loro funzionamento dipenderà buona parte del successo della riforma.

### ***5.5 La sufficienza delle risorse ai fini del finanziamento integrale delle funzioni attribuite e la standardizzazione di costi, fabbisogni, e prelievi***

Il secondo principio-guida cui i decreti legislativi dovranno conformarsi è

quello del superamento della spesa storica e della commisurazione delle risorse ai compiti e funzioni a ciascuna istituzione attribuiti: dunque della standardizzazione dei costi, dei fabbisogni, dei prelievi.

Come già più volte evidenziato, si tratta di una scelta non scontata, che supera un'impostazione tradizionale in passato largamente condivisa: la quale si fondava sulla mera assegnazione ai livelli sub statuali di governo di una quota delle entrate accertate nei rispettivi territori, con marginali correzioni degli squilibri attraverso quote di un fondo perequativo, costruito come esplicita rinuncia dei territori "con maggiore capacità fiscale per abitante" ad una parte del gettito loro spettante. L'impostazione tradizionale, certamente incoerente con il dettato costituzionale, ed in specie con il fondamentale principio della sufficienza delle risorse al finanziamento integrale delle funzioni attribuite di cui al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, era presente ancora nell'originario testo governativo oltre che in gran parte dei disegni di legge in passato presentati dalle varie parti politiche. Essa è stata opportunamente abbandonata non solo con indicazioni generali circa l'esigenza di superamento degli equilibri di bilancio come storicamente determinatisi, ma anche, come si dirà, con puntuali modificazioni delle disposizioni in materia di titolarità del gettito tributario e di raccordo tra la "capacità fiscale per abitante", menzionata nell'articolo 119, e le più generali disposizioni sull'assetto del sistema tributario di cui all'articolo 53 della Costituzione.

Nell'articolo 2 della legge, il principio del superamento, (inevitabilmente) "graduale", del criterio della spesa storica è sancito, "*per tutti i livelli istituzionali*", dal secondo comma, lettera *m*). La sostituzione di tale criterio con un meccanismo di commisurazione delle risorse correlato alle funzioni e ai compiti valutandone i costi sulla base di fabbisogni e costi standard "virtuosi" è viceversa previsto, dalla medesima lettera *m* del comma 2, per il solo "*finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*".

Per le altre funzioni la medesima disposizione impone invece di sostituire il criterio della spesa storica con il criterio della "*perequazione della capacità fiscale*".

La distinzione non ha – come è noto – fondamento nel dettato costituzionale, che impone – per tutte le funzioni attribuite alla competenza regionale o locale - di parametrare alle funzioni e ai loro costi l'ammontare delle risorse che deve essere assicurato ad ogni istituzione territoriale (in misura tale da garantirne il finanziamento “*integrale*”) e di tenere conto della effettiva “*capacità fiscale*” di ciascun territorio per valutare l'eventuale ammontare delle risorse che - ai fini del finanziamento integrale a costi standard delle funzioni attribuite – deve derivare dal fondo perequativo. Lo scostamento dal principio costituzionale è indiscutibile e sarà probabilmente rilevato se e quando la disposizione dovesse essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. La sua rilevanza in concreto è tuttavia limitata, concernendo – come si vedrà più oltre - una frazione limitata della complessiva provvista di risorse assicurata dalla legge 42.

### ***5.6 L'autonomia “di entrata e di spesa” e il principio di “responsabilità”***

La “autonomia di entrata e di spesa” prevista dall'articolo 119 della Costituzione si fonda, dunque, su una definizione puntuale del “chi fa che cosa” e dei mezzi finanziari a tale attività funzionali (nel quadro di un disegno di riassetto delle funzioni e dei compiti che le leggi di attuazione del titolo V dovrebbero opportunamente semplificare e razionalizzare), e, insieme, sulla piena assunzione di responsabilità “*amministrativa, finanziaria e contabile*” (art. 2, comma 2, lett. *a*)) di ciascun livello di governo.

Costi delle funzioni e tributi assegnati sono tra loro strettamente interrelati non solo perché il gettito dei cespiti assegnati “*ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni*” deve quantitativamente essere equivalente ai costi “*delle funzioni pubbliche loro attribuite*” ma anche perché, nella individuazione di tali cespiti, dovrà ricercarsi una “*tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e*



*responsabilità nell'imposizione di tributi propri*" (articolo 2, comma 2, lett. p)). Tale equivalenza deve esistere non solo in fase di prima applicazione ma deve garantire ai livelli di governo infrastatali "*stabilità tendenziale del quadro di finanziamento*" (art. 2, comma 2, lett. ll)).

La certezza e prevedibilità delle risorse non è meno importante della loro sufficienza. Come necessaria conseguenza, dovrebbe essere preclusa la strada alla reiterazione di pessimi comportamenti politico-legislativi del passato, quali la revisione annuale del quadro della finanza locale e delle regole del patto di stabilità interno nel contesto delle successive leggi finanziarie.

Le modalità attraverso le quali realizzare tale autonomia di entrata e di spesa hanno richiesto, nella definizione dei principi, innovazioni rilevanti, soprattutto in materia di entrata<sup>279</sup>. L'aspetto della provvista delle risorse, data la portata innovativa contenuta nel nuovo art. 119 sul punto, richiedeva che la legge 42/2009 si muovesse con decisione sul terreno della riforma. Si tratta di un obiettivo in larga misura realizzato anche se, come si vedrà, i principi di delega della legge entrano, spesso, in conflitto con aspetti non marginali della politica fiscale dell'attuale e di precedenti governi, che renderanno assai complessa la loro traduzione in norme concretamente operative. Nel corso degli anni '90 era iniziato un processo di sostituzione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato con quote di compartecipazione ai tributi erariali e con tributi, definiti dallo Stato, la cui manovrabilità e il cui gettito erano integralmente assegnati alle Regioni e agli Enti Locali. IRAP e ICI, rispettivamente per Regioni ed Enti Locali, avevano fornito un canale assai rilevante

---

<sup>279</sup> In materia di spesa, infatti, si era già da tempo venuta sviluppando una legislazione che riconosceva, almeno in via di principio, un'ampia autonomia di manovra alle leggi regionali, a partire dal collegato alla finanziaria per il 1996, con il quale il Governo Dini aveva soppresso il vincolo di destinazione per le risorse trasferite da singole leggi di spesa alle Regioni. Tale scelta era stata rafforzata, nella seconda metà degli anni novanta, dai provvedimenti in attuazione della legge delega per il federalismo amministrativo e la riforma dell'amministrazione, n.59/1997, che avevano consentito un sistematico trasferimento di competenze, accompagnate dalle relative risorse, alle Regioni e agli Enti Locali, prefigurando un indirizzo di riforma istituzionale che sarà consolidato dal nuovo articolo 118 della Costituzione. Naturalmente non erano mancate, come non mancano tuttora malgrado la rafforzata tutela costituzionale, le invasioni di campo di una legislazione statale micro settoriale, tesa a recuperare spazi di decisione centrale. Qualche confusione deriva anche dal perdurare in materia di legislazione concorrente di conflitti interpretativi, oggetto di frequente contenzioso davanti alla Corte Costituzionale. Ma la competenza legislativa regionale, anche rafforzata da sentenze

di autonomia tributaria. A tali tributi, manovrabili in misura consistente, si erano aggiunte, nella seconda metà degli anni '90, consistenti compartecipazioni, in particolare all'IRPEF, all'IVA, all'accisa sugli oli minerali, che avevano irrobustito il canale del finanziamento per via fiscale del sistema delle autonomie.

L'articolo 119 della Costituzione ha introdotto, peraltro, una innovazione che ha cambiato radicalmente – come già si è notato - la qualità del finanziamento: la previsione che le entrate fiscali debbano essere, per i territori dotati oggettivamente di maggiore capacità fiscale, sufficienti a finanziare *“integralmente”* le funzioni pubbliche attribuite. Il canale dei trasferimenti erariali (o regionali, nel caso degli enti locali), per far fronte ai costi delle funzioni ordinarie, è stato eliminato. Il primo dei nodi da sciogliere è dunque rappresentato dalla determinazione di un mix di tributi adeguato a garantire, non solo in sede di prima applicazione ma in una prospettiva dinamica, risorse idonee a consentire, all'istituzione con maggiore capacità fiscale per ciascun livello di governo, la possibilità di *“finanziare integralmente le funzioni pubbliche ... attribuite”*. Per le istituzioni collocate in *“territori con minore capacità fiscale per abitante”* tali risorse saranno integrate con quote del fondo perequativo, istituito con *“legge dello Stato”* e assegnato *“senza vincoli di destinazione”*, commisurate in modo da rispettare, in tal modo, il vincolo costituzionale della sufficienza delle risorse per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite.

In relazione alla quantità di funzioni assegnate ai livelli infrastatali (sul terreno legislativo ma, soprattutto, su quello amministrativo, configurandosi i costi delle funzioni da finanziare soprattutto come costi dell'erogazione di prestazioni o servizi oltre che di gestione della macchina istituzionale-amministrativa) il problema della attribuzione del gettito poneva problemi di particolare rilievo. Essi erano (e in parte restano) complicati dalla tendenza, presente nel dibattito politico-culturale, propensa ad assegnare comunque, sulla base del principio di *“territorialità”*, la titolarità sui tributi (utilizzati per finanziare le funzioni assegnate) alla competenza delle istituzioni operanti sul territorio nel quale l'accertamento del gettito era stato realizzato.

---

della Corte, rappresenta, da molto tempo, un punto fermo.

Attribuire un riferimento territoriale al gettito di tutti i tributi utilizzati per realizzare la “autonomia di entrata”, se si considera che lo stesso testo prevedeva il reperimento di una cospicua quota del finanziamento attraverso compartecipazioni, avrebbe significato applicare il principio di territorialità anche ai due maggiori tributi statali (IRPEF, IVA). Una simile conseguenza non solo avrebbe rappresentato una forzatura del dettato costituzionale, che attribuisce allo Stato competenza “esclusiva” in materia di “sistema tributario ... dello Stato” (art. 117, comma 2, lett. e)), ma avrebbe avuto conseguenze rilevanti in relazione ad altri principi costituzionali. Basta pensare alla “perequazione delle risorse finanziarie” (art. 117/2/e), anch’essa inclusa tra le competenze esclusive dello Stato, che avrebbe dovuto necessariamente realizzarsi utilizzando il gettito di tributi che il principio di “territorialità” avrebbe assegnato alla competenza delle Regioni.

Nel testo del disegno di legge presentato dal Governo tale orientamento era tradotto nella formulazione della lettera z) del 2° comma dell’articolo 2 (*“territorialità dell’imposta, neutralità dell’imposizione, divieto di esportazione delle imposte”*). La transizione da questa formulazione a quella definitiva (art. 2, comma 2, lett. hh)), *“territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall’articolo 119 della Costituzione”*), richiese un primo passaggio, al Senato, nel quale la “territorialità” era limitata ai *“tributi regionali e locali”* e ai *“gettiti delle compartecipazioni”*. La formulazione finale è evidentemente più limpida e convincente.

Non minore il risultato ottenuto, nel corso della discussione parlamentare, in materia di chiarimento della valenza della disposizione costituzionale relativa alla *“capacità fiscale per abitante”*. Il testo attuale rende esplicito, tra i “principi”, che ci si riferisce non ai valori assoluti del prelievo pro capite ma ai valori che, in coerenza con l’articolo 53 della Costituzione, sono rapportati alla *“capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche”*, cioè ai redditi disponibili di ciascun cittadino, il cui ammontare complessivo determina la ricchezza di un territorio.

## ***5.7 Coordinamento e governo “condiviso” della finanza pubblica***

La realizzazione di una “standardizzazione efficiente” implica ovviamente una grande attenzione ai principi di coordinamento della finanza pubblica. I “principi direttivi” volti alla realizzazione di un simile disegno hanno una valenza politica prima che tecnica. Si tratta, infatti, di garantire, attraverso nuove regole di contabilità pubblica, non solo una gestione dei conti della Pubblica Amministrazione coerente con gli impegni assunti in sede internazionale dall’Italia (i *vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”, di cui all’articolo 117, comma 1, della Costituzione) ma anche di consentire, attraverso la trasparente lettura dei conti pubblici, il controllo democratico dei cittadini, obiettivo che rappresenta la vera scommessa del Titolo V della II parte della Costituzione<sup>280</sup>. Le scelte necessarie per realizzare una così significativa riforma richiedono un quadruplice ordine di trasformazioni delle norme contabili, della legislazione sottostante, dei comportamenti degli amministratori pubblici. Occorre garantire: la comparabilità dei flussi di entrata e di spesa (in sede di bilancio preventivo e in corso d’opera); la trasparenza verso i cittadini; la semplificazione complessiva della legislazione; la semplificazione dell’architettura istituzionale del sistema politico amministrativo e la razionalizzazione e semplificazione delle ripartizione delle funzioni e dei compiti fra

---

<sup>280</sup> Il tema del coordinamento della finanza pubblica e di una efficiente articolazione della politica economica tra diversi attori istituzionali dotati di autonomia finanziaria assume un ruolo centrale nel nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali, sia per quanto concerne il consolidamento dei conti pubblici, sia sul piano dello svolgimento delle singole politiche di settore. Al riguardo, i principi e criteri direttivi in tema di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, prevedono, in primo luogo, il concorso di tutti i livelli di governo al conseguimento degli obiettivi della politica di bilancio nazionale, in coerenza con i vincoli posti dall’Unione europea e dai Trattati internazionali, secondo una impostazione che prevede, quale criterio generale, l’adozione, per le politiche di bilancio di Regioni, città metropolitane, province e comuni, di regole coerenti con quelle derivanti dall’applicazione del Patto di stabilità e crescita europeo. Rispetto alla impostazione tradizionale, in base alla quale l’entità del concorso dei diversi enti territoriali agli obiettivi della politica di bilancio viene definita annualmente, con criteri diversificati per le per le Regioni e gli enti locali, attraverso il Patto di stabilità interno, la legge delega estende l’ambito delle attività di coordinamento della finanza pubblica, affiancando a meccanismi di monitoraggio e controllo della spesa e dei saldi degli enti decentrati anche nuovi meccanismi di carattere premiale ovvero sanzionatorio, volti a garantire sia il rispetto degli equilibri di bilancio, sia l’adeguatezza dei livelli, dei

le diverse istituzioni territoriali.

L'Italia è un paese profondamente diviso, sul terreno della struttura dell'economia reale, del prelievo e della spesa pro capite delle Pubbliche Amministrazioni. Si tratta di differenze che nascono dalla struttura economico sociale dei diversi territori ma anche da prassi amministrative e politiche viziate da fenomeni di spreco e di assistenzialismo non giustificati<sup>281</sup>.

Se si vogliono salvaguardare essenziali valori di solidarietà nazionale è indispensabile utilizzare correttamente la leva del fondo perequativo, in modo da compensare gli squilibri effettivi, ma evitando di premiare inefficienze, sprechi, logiche assistenziali. Per dimensionare, e reggere politicamente, un'azione volta a *“disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”* di cui all'articolo 1 della legge, è dunque essenziale un'esposizione dei conti pubblici che consenta una lettura articolata e puntuale dei reali flussi di bilancio dei diversi livelli di Governo.

In primo luogo gli obiettivi: per tutti i livelli di governo varrà l'esigenza di *“regole coerenti con quelle derivanti dal patto di stabilità e crescita”* (art. 2, comma 2, lett. g)). Poi la consapevolezza che il nuovo assetto dei poteri legislativi e amministrativi (rispettivamente articoli 117 e 118 della Costituzione) sposta la gran parte delle decisioni di predisposizione e gestione delle procedure di spesa (sia sul terreno qualitativo che su quello quantitativo) dallo Stato alle Regioni. Discende da questo nuovo assetto di poteri l'esigenza di conciliare l'ineludibile integrazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni con il rispetto della *“autonomia di entrata e di spesa”* dei livelli di Governo infrastatali prevista dalla Costituzione. Escluso, dunque, ogni centralismo, la soluzione sta nella *“redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e Regioni in base a criteri predefiniti e uniformi,*

---

costi e della qualità dei servizi pubblici resi da Regioni ed enti locali.

<sup>281</sup> Cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all'articolo 2)*,

*concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*" (art. 2, comma 2, lett. h) ). Ai sensi della lettera aa) dell'art. 2, comma 2, il mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci comporterà l'applicazione agli inadempienti delle sanzioni previste dalla lettera z) del medesimo comma.

La procedura "forte" dell'intesa rende accettabile che i criteri direttivi di questa delega siano, talora, delineati in modo sommario.

Per tutti i livelli di Governo *"la registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle Regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita"*. La verificabilità circa il rispetto di tali criteri non solo nella fase di predisposizione e di approvazione dei documenti di bilancio ma anche in fase di gestione (al fine di evitare che si venga a conoscenza di eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati quando danni gravi per la finanza pubblica si sono già determinati) sarà garantita dalla *"individuazione del termine entro il quale Regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati"*, e, insieme, dalla *"previsione di sanzioni ... in caso di mancato rispetto di tale termine"*. La consapevolezza della crescente complessità e differenziazione nell'organizzazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali porta ad estendere l'obbligo (e le relative sanzioni in caso di violazioni), anche alla *"redazione ... dei bilanci consolidati delle Regioni e degli enti locali in modo tale da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati"*.

L'obiettivo del nuovo assetto di poteri è, peraltro, quello di realizzare un più penetrante controllo dei cittadini sui rispettivi livelli di Governo. Da qui la *"previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle Regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata"* (art. 2, comma 2, lett. i)).

Ma l'esposizione "semplificata" dei conti pubblici richiede anche che sia

“semplificata” la sottostante legislazione in modo da assicurare la *“trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l’effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità”* (art. 2, comma 2, lett. dd) e da rendere, conseguentemente, più semplice identificare coloro che sopportano il prelievo e che sono beneficiari della spesa.

Dal lato del prelievo, e parallelamente, va assicurata la *“razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso”*, la *“semplificazione del sistema tributario”* e la *“riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti”*, la *“trasparenza del prelievo”*, la *“efficienza nell’amministrazione dei tributi”* e, nel rapporto con i cittadini, il *“rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente”* (art. 2, comma 2, lett. c)): principi o *rectius*, obiettivi che sembrano, *ictus oculi*, incontestabili, anche se arduo sarà per il legislatore delegato trovare soluzioni che ne armonizzino le talora non sempre convergenti esigenze con la necessità di assicurare la piena efficacia degli strumenti di lotta all’evasione e all’elusione fiscale e contributiva.

In funzione della possibilità di identificare la responsabilità del prelievo, rilevante appare anche la *“esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale”* (art. 2, comma 2, lett. o)).

Sul terreno della spesa il medesimo obiettivo di trasparenza sarà perseguito attraverso la *“tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell’imposizione di tributi propri”* (art. 2, comma 2, lett. p)); e verrà assicurata la piena responsabilizzazione di ciascuna amministrazione in materia di definizione di apparati funzionali a un efficiente esercizio delle funzioni assegnate, grazie alla *“tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali”* (art.2, comma 2, lett. ii)).

La conclusione di un simile processo sarà rappresentata da bilanci nei quali si sarà (dovrà essersi) determinata non solo una *“riduzione della imposizione fiscale*

*statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard*”, ma anche una “*eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a Regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione*” (art. 2, comma 2, lett. *ee*)).

Nuove norme di “coordinamento dinamico della finanza pubblica”, da inserire annualmente nell’ambito della legge finanziaria tramite un apposito “*Patto di convergenza*” – di cui all’art. 18 -, oltre a stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l’obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, dovranno essere altresì finalizzate a realizzare l’obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché a delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane di cui all’articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione.

In particolare, rispetto alla disciplina previgente, i principi e i criteri direttivi di cui all’articolo 17 prevedono l’attribuzione alle Regioni uno specifico ruolo di coordinamento a garanzia del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in base al quale esse, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, potranno adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle singole Regioni.

Viene inoltre prevista l’individuazione di specifici indicatori di efficienza e di adeguatezza, volti a garantire obiettivi qualitativi dei servizi regionali e locali, funzionali a loro volta all’introduzione di un sistema premiante per gli enti che assicurino una più elevata qualità dei servizi associata ad un livello di pressione fiscale inferiore alla media a parità di servizi offerti.

Forme premiali sono previste anche a favore degli enti che partecipino a progetti strategici mediante l’assunzione di oneri nell’interesse della collettività



nazionale, ovvero che incentivino l'occupazione e l'imprenditorialità femminile, mentre un sistema sanzionatorio è destinato ad attivarsi nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica. Meccanismi sanzionatori di carattere automatico sono inoltre previsti a carico degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con l'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Tra i principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica la legge delega indica, quale criterio generale, la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, al fine di salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la legge prevede, all'articolo 5 l'istituzione di una specifica Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui si è detto precedentemente.

Qualora l'attività di monitoraggio del suddetto Patto di convergenza, da effettuarsi in sede di Conferenza permanente, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, la legge prevede l'attivazione, da parte dello Stato - previa intesa in sede di Conferenza unificata - di un procedimento denominato "*Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza*"; il piano, da rivolgere agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, è volto ad accertare le cause di tali scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica. Qualora gli scostamenti dal Patto di convergenza abbiano carattere permanente e sistematico, il Governo è chiamato, infine, ad adottare misure sanzionatorie commisurate all'entità degli scostamenti, che possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, mentre nei casi più gravi potrà

altresì essere esercitato il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

### ***5.8 La politica delle entrate: a) Il “contrasto all’evasione e all’elusione fiscale”***

Rimarcare che la legge 42/2009 riconferma la centralità dello Stato nella definizione delle linee guida del sistema fiscale nazionale non significa, peraltro, trascurare gli importanti aspetti di novità che essa introduce.

C'è, in primo luogo, il rilevante coinvolgimento dei poteri locali nelle iniziative per affrontare uno dei nodi della politica fiscale nazionale: quello dell'evasione fiscale. Non si tratta solo di un'affermazione di principio: è previsto l'effettivo “*coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale*” (art. 2, comma 2, lett. d)); non dunque soltanto aspettative di risorse aggiuntive “*di carattere premiale*”, che potrebbero derivare dalla collaborazione dei poteri locali alle politiche nazionali di contrasto all'evasione.

Ci sono almeno due aspetti concomitanti dell'interesse comune ad un impegno per un'azione comune di contrasto dell'evasione fiscale, oltre all'ovvia condivisione dell'obiettivo di un ampliamento della provvista complessiva di risorse per l'intero sistema istituzionale. Da un accertamento rigoroso delle basi imponibili può derivare, infatti, sia uno stabile incremento delle risorse derivanti da

compartecipazioni sia una conoscenza più approfondita della realtà economico sociale con conseguente possibilità per la legislazione regionale di manovra sui cespiti non interessati da misure di prelievo nazionale. Ma una migliore definizione della realtà economico sociale di un territorio rappresenta anche la migliore base per la predisposizione di una organica politica di interventi economici. Una leale collaborazione tra i diversi livelli di governo è, dunque, la preconditione per la realizzazione di una politica pubblica caratterizzata da “*principi di efficacia, efficienza ed economicità*”.

È per questo importante che la cooperazione in materia tra i diversi livelli di governo sia sostenuta dall'accesso di tutti i soggetti istituzionali alle diverse banche dati (art. 2, comma 2, lett. v)), da certezze circa i flussi reali di entrate (art. 2, comma 2, lett. u)), da modalità condivise sulle misure di controllo e di sanzione in caso di violazione degli impegni comunemente assunti, dalla previsione che interventi statali sui tributi regionali e locali *“sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono ... la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria ... nella Conferenza di cui all'articolo 5; se ... sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative ... la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni”* (articolo 2, comma 2, lett. t)). Si tratta, del resto, di condizioni ovvie al fine del rispetto del principio cardine dettato dal quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione circa la sufficienza delle risorse attribuite per il finanziamento integrale delle funzioni assegnate a ciascuna istituzione territoriale.

L'esercizio del potere fiscale regionale non si limita alla cooperazione con lo Stato ma prevede un rapporto dinamico con la fiscalità degli Enti Locali del rispettivo territorio, per garantir loro una più rilevante *“autonomia d'entrata”*, e la manovrabilità sia delle quote di compartecipazione che dei tributi statali il cui gettito è interamente devoluto ai poteri locali.

Sul primo terreno la legislazione regionale assume il ruolo di vero e proprio punto di snodo della fiscalità territoriale. L'art. 117, comma 3, della Costituzione riconosce infatti alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di *“coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*; coerentemente, l'art. 2 della legge richiama tra i principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale quello del *“rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* (lett. n)).

Tra l'altro, la legge regionale potrà, *“con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: istituire tributi regionali e locali (e) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e*

*città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali*" (beninteso, limitatamente ai tributi istituiti con legge regionale) (art. 2, comma 2, lett. q)). Con legge regionale sarà anche possibile *"istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali"* (art.2, comma 2, lett. s)).

### **5.8.1 La politica delle entrate: b) La manovrabilità dei tributi**

Il cuore della autonomia regionale e locale in materia di entrate è costituito dalla possibilità di manovrare i tributi. Si ipotizza, a tal fine, l'assegnazione di entrate dotate *"di un adeguato livello di flessibilità fiscale"* mediante la *"costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi"* (art. 2, comma 2, lett. bb)).

Tale flessibilità è una delle leve che sostengono il punto forse più debole della legge delega: la previsione che le istituzioni operanti in territori con minore capacità fiscale, per far fronte integralmente al complesso delle *"funzioni pubbliche loro assegnate"*, debbano attuare sui loro cittadini un prelievo superiore a quello realizzato nei territori con maggiore capacità fiscale, pratica non coerente con il già ricordato *"principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche"*, e più in generale con il principio cardine, enunciato dal quarto comma dell'articolo 119 Cost. - della sufficienza delle risorse di cui ai primi tre commi dello stesso articolo 119 al finanziamento *"integrale"* delle funzioni attribuite.

Due gli obiettivi da realizzare attraverso la costruzione del paniere di tributi: in primo luogo minimizzare le esigenze di perequazione attraverso l'individuazione di *"tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale"*; in secondo luogo consentire, attraverso la leva fiscale *"a tutte le Regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale"*

*fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali”* (art. 2, comma 2, lett. cc)).

Si tratta di formulazioni che, anche a prescindere dalla difficoltà, per motivi di equità e di efficienza, di attivare una pressione fiscale aggiuntiva per far fronte non a politiche aggiuntive di un singolo territorio ma alle funzioni ordinarie assegnate, ancorché non assistite dalle garanzie di cui all’articolo 117, comma 2, lettere m) e p), si scontrano con scelte di politica fiscale nazionale, compiute nel tempo, che la legge 42/2009 ha confermato esplicitamente (art. 12, comma 1, lett. b)).

La eliminazione dell’ICI sulla prima casa (che fa seguito alla eliminazione, dalla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, dei redditi derivanti dalla proprietà della medesima unità immobiliare) ha reso assai complessa la definizione di un autonomo tributo volto a costituire la base manovrabile dell’autonomia fiscale degli Enti Locali. La tassazione delle altre unità immobiliari può consentire introiti di una qualche consistenza nei centri medio-grandi e, soprattutto, nelle località turistiche (scontando una qualche riduzione per le possibili pratiche elusive), ma difficilmente potrà fornire reale autonomia all’universo degli enti locali piccoli e medio-piccoli che costituiscono la maggioranza. Il rischio è che, almeno sul versante degli enti Locali, la via fiscale del finanziamento sia limitata alla assegnazione di quote di compartecipazione all’IVA e all’IRPEF. Ma anche sul versante regionale il permanere di un’incertezza sulla attuale principale fonte di gettito (*“in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi”*, art. 8, comma 1, lett. d)) crea le condizioni perché l’asse del finanziamento tributario sia costituito dalle compartecipazioni ai grandi tributi erariali.

### ***5.9 La formazione dei decreti delegati: un compito condiviso fra le “istituzioni della Repubblica”***

Il complesso dei principi dettati dalla legge delega apre dunque effettive possibilità di una reale autonomia e, conseguentemente, di una reale responsabilità dei poteri locali; ma contiene anche ambiguità che andranno sciolte (e/o attenuate nel caso del finanziamento differenziato delle funzioni) in sede di formulazione e di gestione dei decreti delegati. E' questa la ragione principale del rilievo che assumono, inevitabilmente, i commi successivi al secondo, che definiscono la procedura per l'adozione (e l'eventuale revisione) dei decreti delegati. É una procedura assai complessa, destinata a coinvolgere in un sistema strutturato di collaborazione/interlocuzione/concertazione il sistema delle istituzioni territoriali, dunque tutti i soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, e a riconoscere un ruolo forte al Parlamento, pur affidando l'ultima parola al Governo, in coerenza con la struttura costituzionale della delega legislativa: il Parlamento conserva infatti, come sempre, la disponibilità dell' "arma atomica" della revoca della delega (a condizione di provvedervi con legge, e dunque con la convergente volontà di entrambe le Camere); ma finché la delega è in vigore, il decisore finale è inevitabilmente il Governo, per volontà del legislatore delegante e in coerenza con il disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

La collaborazione/interlocuzione/concertazione interistituzionale inizia già nella fase genetica o istruttoria dei testi dei decreti delegati. Il Governo è infatti tenuto ad assicurare *“piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali nella predisposizione dei decreti legislativi”* (art. 2, comma 5). Di tale collaborazione nella fase genetica dei testi sarà strumento fondamentale la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, disciplinata dall'art. 4 della legge<sup>282</sup>: essa sarà

---

<sup>282</sup> La *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, istituita dall'articolo 4, ha il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale().La Commissione si presenta quale organo tecnico consultivo del Governo, ma anche del

la “*sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie*”, promuoverà “*la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi*” e svolgerà “*attività consultiva per il riordino dell’ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative*”. Il procedimento deliberativo dei testi dei decreti delegati inizia con una intesa (*rectius*, un tentativo di intesa)<sup>283</sup> interistituzionale da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Governo è tenuto a sottoporre gli schemi di decreto alla Conferenza ai fini della definizione della intesa. Ma se l’intesa non verrà raggiunta entro il termine stabilito dal medesimo art. 3 del decreto legislativo 281 (trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno), il Consiglio dei Ministri potrà ugualmente procedere ad approvare lo schema di decreto da trasmettere alle Camere per il parere parlamentare corredandolo di una relazione, anch’essa trasmessa alle Camere, nella quale è tenuto a indicare “*le specifiche motivazioni per cui l’intesa non è stata raggiunta*” (art. 2, comma 3).

Se invece l’intesa sarà raggiunta, il Governo la recepirà ovviamente nello schema di decreto da inviare alle Camere per il parere: va ricordato che, del resto, ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 281, l’intesa si perfeziona solo con “*l’espressione dell’assenso del Governo*”. Se tuttavia, nelle fasi successive dell’iter procedimentale, il Governo, anche a seguito dell’espressione dei pareri parlamentari, dovesse avere ragioni per discostarsi dei termini dell’intesa raggiunta in Conferenza unificata, potrà

---

Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. È chiamata a operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, formate avvalendosi degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali, a promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi; a svolgere attività consultiva per il riordino dell’ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. La Commissione è istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze, ma opera nell’ambito della Conferenza unificata, e le sono attribuite altresì le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dal successivo articolo 5. La Commissione è costituita da rappresentanti tecnici dello Stato e delle Regioni. La Commissione, istituita con DPCM del 3 luglio 2009 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 13 luglio 2009, n. 160) è presieduta dal Prof. Luca Antonini.

<sup>283</sup> Cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge (Commento all’articolo 2)*,

farlo; ma dovrà trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale siano “*indicate le specifiche motivazioni di difformità dall’intesa*” (art. 2, comma 4).

Gli schemi di decreto trasmessi alle Camere per il parere parlamentare dovranno in ogni caso essere corredati da una “*relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico*”. Le Camere potranno chiedere ulteriori informazioni e dati alla Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, che è tenuta a fornirli (art. 4, comma 4).

Competenti ad esprimere il parere parlamentare saranno la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, istituita ai sensi dell’art. 3<sup>284</sup>, e le “*Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario*”, dunque le Commissioni bilancio delle due Camere (art. 2, comma 3). Il termine per i pareri è di sessanta giorni, ma la Commissione bicamerale (e solo essa) potrà “*chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per*

---

op.cit..

<sup>284</sup> La Commissione per l’attuazione del federalismo fiscale, prevista dall’articolo 3, è una commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, con il compito di verificare l’attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni 6 mesi, alle Camere. Va ricordato che il testo originario del disegno di legge governativo non prevedeva l’istituzione di un apposito organismo bicamerale, ma demandava i pareri sugli schemi di decreti attuativi alle competenti Commissioni parlamentari. Come da molti osservato (si veda, per tutti, T. GROPPI, *Sull’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale - Audizioni dei professori Vincenzo Cerulli Irelli, Tania Groppi e Gian Candido De Martin nell’ambito dell’indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale - Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, Senato della Repubblica 12 novembre 2008-*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)), uno dei principali punti di criticità della prima versione del ddl di delega era proprio “l’emarginazione del Parlamento”, che risultava essere di fatto quasi “escluso” dalla predisposizione dei decreti legislativi, perché era prevista solo la “collaborazione” della commissione paritetica formata da tecnici nominati dai governi statale e locali, rispetto alla quale ci si limitava a prevedere un parere delle commissioni parlamentari, su di un testo già sottoposto ad intesa in sede di Conferenza unificata. La Commissione bicamerale, a norma del testo vigente dell’art. 3 della legge n. 42, formula osservazioni e fornisce elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad esprimere il proprio parere. In data 27 gennaio 2010, i Presidenti Schifani e Fini (secondo quanto previsto dall’articolo 3, comma 1, secondo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42) hanno nominato Presidente della Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale l’On. Enrico La Loggia (PDL); non sono però mancate critiche da parte dei Gruppi di opposizione, ritenendo più “opportuna” la nomina di un parlamentare che non fosse di maggioranza.



*l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione*" (art. 3, comma 6) . Con la proroga del termine "*si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per l'esercizio della delega*" (due anni dalla entrata in vigore della legge 42). Qualora il termine per l'espressione del parere dovesse scadere nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega, quest'ultimo sarà "*prorogato di novanta giorni*".

Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri parlamentari (e le eventuali sue proroghe "tecniche"), il Consiglio dei Ministri potrà comunque procedere nella adozione dei decreti. Ma, se una o più Commissioni parlamentari avranno comunque espresso un parere, il Governo dovrà conformarsi al medesimo oppure, qualora non intendesse farlo, ritrasmettere alle Camere i testi dei decreti, con le modifiche eventualmente ad essi apportate, corredati dalle sue osservazioni; e dovrà in tal caso "*rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera*" (art. 2, comma 4), dunque motivare la propria decisione e affrontare un conseguente dibattito parlamentare.

Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti potranno comunque essere adottati in via definitiva dal Governo; al quale resterà dunque l'ultima parola in materia (sempreché il Parlamento non revochi la delega), sia pure nell'ambito di un procedimento che lo obbliga a un confronto ampio, ben strutturato e trasparente.

La medesima procedura dovrà essere seguita per l'eventuale adozione, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, di eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi, ovviamente vincolati al rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge 42 (art. 2, comma 7)<sup>285</sup>.

---

<sup>285</sup> Il quadro degli organi coinvolti nell'esercizio della delega governativa di cui alla legge n. 42 è completato dalla *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, di cui all'articolo 5 della legge, incardinata nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni-città e autonomie locali, e composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica esercitando compiti di proposta e di monitoraggio e verificando periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali, anche con riguardo all'adeguatezza delle risorse assicurate a ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte. In particolare, la Conferenza si pone quale organo di

Il termine per l'esercizio della delega è di due anni dalla data di entrata in vigore della legge 42, salvo le già accennate "proroghe tecniche" previste dall'art. 3, comma 6 (e salva, ovviamente, una eventuale proroga disposta con legge, prima della scadenza della delega).

Con una specifica disposizione a valenza transitoria, l'art. 2 comma 6 prevede tuttavia che "*almeno uno dei decreti legislativi*" sia adottato entro il primo anno dalla data di entrata in vigore della legge: si tratta di quello recante "*i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lettera h*". La ragione è intuitiva: si tratta infatti di una disciplina indispensabile per la raccolta di elementi di conoscenza e comparazione dei dati finanziari e di bilancio, del tutto necessari per la predisposizione dei decreti delegati e più in generale per l'attuazione della riforma.

Contestualmente all'adozione del predetto schema di decreto legislativo sulla armonizzazione dei bilanci pubblici, e in allegato al medesimo, il Governo dovrà trasmettere alle Camere una relazione concernente "*il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse*" (art. 2, comma 6).

Opportunamente, la disposizione parla di un "*quadro generale di finanziamento degli enti territoriali*", di "*ipotesi di definizione su base quantitativa*

---

supporto alla Conferenza unificata e allo stesso Governo, nella verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli istituzionali e degli obiettivi di servizio. La Conferenza propone inoltre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi – sia del fondo perequativo a favore delle Regioni (art. 9) sia dei fondi perequativi a favore degli enti locali (art. 13) – e ne verifica l'applicazione. Gli articoli sopra citati prefigurano una complessa rete di interrelazioni tra i menzionati organi; in particolare: la Commissione parlamentare può avvalersi (oltre che del Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali), della Commissione tecnica paritetica e della Conferenza permanente ai fini della verifica dello stato di attuazione della riforma; la Commissione tecnica paritetica è a sua volta chiamata a svolgere le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente, per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto. Le Camere possono inoltre richiederle informazioni e dati di carattere finanziario e tributario; la Conferenza permanente, oltre a quanto detto in ordine ai suoi rapporti diretti con le Camere, costituisce la sede di raccordo tra Stato ed enti territoriali in seno alla Conferenza unificata. Va infine ricordato il contenuto dell'articolo 6, che aggiunge alle competenze della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria quella di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e

della struttura *fondamentale* dei rapporti finanziari”, e dell’ “*indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse*”: le parole evidenziate esprimono una giusta cautela; dati (e scelte) più precisi, dettagliati e vincolanti non potranno infatti non essere definiti che alla fine del complesso processo di attuazione della delega, per il quale i due anni previsti rappresentano già un termine a ben vedere assai breve e impegnativo.

Il termine normale dei due anni dalla entrata in vigore della delega vale invece per un altro decreto legislativo che l’art. 2, comma 7, ha voluto espressamente menzionare: quello contenente “*la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell’articolo 20*”. Non è facile identificare la portata normativa di questo richiamo.

Ma forse può essere rinvenuta nella intenzione di sottolineare l’imprescindibilità e la valenza strategica di questo tassello della riforma; e dunque per escludere che una attuazione parziale della delega (sempre possibile in linea di puro diritto) possa avere luogo senza la preventiva messa in funzione dei meccanismi per la determinazione dei costi e fabbisogni standard, meccanismi necessari per una equa ripartizione delle risorse rispettosa dei principi stabiliti dall’articolo 119 della Costituzione.

### ***5.10 L’autonomia finanziaria delle Regioni***

Le caratteristiche federali del nuovo sistema di finanza regionale sono prefigurate e disciplinate – con principi e criteri specifici – dal Capo II della legge, che ha riguardo particolare alla finanza delle Regioni a statuto ordinario, dal comma 2 dell’articolo 1 e dall’articolo 27, che hanno riguardo all’assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome e dall’articolo 19 che disciplina il passaggio dal vecchio al nuovo sistema con principi posti per il complesso delle Regioni e criteri direttivi formulati per l’attuale sistema di finanza delle Regioni a

---

riscossione dei tributi locali e sui sistemi informativi riferibili a tali servizi.

statuto ordinario. Non sono diretti esclusivamente alle Regioni, ma rilevano particolarmente per esse gli articoli 16 e 22 che delineano il quadro della futura azione dello Stato per l'assegnazione di risorse aggiuntive da destinare agli interventi straordinari di cui al quinto comma dell'articolo 119, Cost. e l'articolo 18, che prefigura oggetto e procedura del "patto di convergenza" quale strumento per definire e governare il coordinamento della finanza pubblica.

Gli articoli 7, 8, 9 e 10 costituiscono il complesso unitario dei criteri in base ai quali il legislatore delegato è chiamato a disciplinare il futuro assetto della finanza delle Regioni a statuto ordinario: l'articolo 7 le entrate, quale sia cioè la natura e la misura delle risorse da attribuire; l'articolo 8 le spese, e per queste il rapporto che intercorre fra il finanziamento delle funzioni esercitate e il livello delle spese che esse determinano; l'articolo 9 la perequazione, intendendo in questa il finanziamento delle funzioni con trasferimenti aggiuntivi in favore delle Regioni che dispongono di minori capacità fiscali per abitante; l'articolo 10 la conversione degli attuali tributi e compartecipazioni delle Regioni ordinarie alla disciplina che sarà dettata dai futuri decreti delegati.

Il nucleo di questa disciplina è nella ripartizione che l'articolo 8 fa delle funzioni e delle spese che queste determinano. Secondo il profilo delle funzioni le spese, che attengono sia alle materie di competenza legislativa regionale che a quelle di competenza esclusiva statale affidate alle competenze amministrative regionali sono ripartite in due categorie principali, cui si aggiunge una terza che partecipa di entrambe:

- a. spese determinate dall'esercizio di funzioni connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, quelle cioè i cui «livelli essenziali» devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (c.d. spese LEP, livelli essenziali delle prestazioni);
- b. le altre spese, non riconducibili a quelle considerate alla lettera a, vale a dire le spese non LEP;
- c. le spese per il trasporto pubblico locale che – per il livello delle prestazioni ed il livello del finanziamento che è loro assicurato – sono considerate

per parte in entrambe le categorie.

Vi è anche una quarta categoria di spese – quelle straordinarie o speciali e perciò “eventuali” – che possono riguardare tutte le funzioni ma che sono finanziate da contributi speciali dello Stato e dell’Unione europea e non danno luogo alla assegnazione di tributi, compartecipazioni o altra risorsa di carattere permanente.

Il livello delle entrate da assegnare alle Regioni è determinato dal fabbisogno necessario a coprire “integralmente” l’esercizio ordinario delle funzioni secondo due parametri corrispondenti alla duplice classificazione delle spese:

a) quello necessario a finanziare le spese connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» è predeterminato sulla base di “costi standard” fissati dalla legge dello Stato;

b) le altre funzioni sono finanziate in ciascuna regione dal gettito dell’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale Irpef, fissata ad un valore sufficiente a pareggiare l’importo dei trasferimenti soppressi.

Per ciascun gruppo di funzioni e di spese l’articolo 7 indica i tributi che le finanziano e la misura delle entrate che ne devono derivare. Lo schema si ripete:

a) le entrate destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sono costituite dal gettito, ad aliquota ed a base imponibile uniformi, derivante dai tributi propri derivati delle Regioni (vale a dire i tributi istituiti da legge statale il cui gettito è attribuito alle Regioni)<sup>286</sup>, cui si aggiungono l’addizionale regionale all’IRPEF e la compartecipazione all’IVA<sup>287</sup>. Le aliquote

---

<sup>286</sup> Le nozioni di tributi derivati e di addizionali ai tributi erariali non sono esplicitamente previste dall’art. 119, ma oggi costituiscono la quasi totalità delle entrate tributarie regionali: Irap e tasse automobilistiche tra i primi, addizionale Irpef tra i secondi (vi è poi, tra gli attuali principali tributi regionali, la compartecipazione all’accisa sulle benzine). Pressoché irrilevanti dal punto di vista quantitativo, e destinati a restare tali, i tributi propri in senso stretto. L’autonomia tributaria delle Regioni dovrà esplicarsi, come chiarisce l’art. 7, lettera c, essenzialmente sui tributi propri derivati (per i quali, le Regioni possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni “nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria”) e sulle addizionali (per le quali le Regioni potranno variare le aliquote e disporre detrazioni, sempre entro i limiti fissati dalla legislazione statale).

<sup>287</sup> L’articolo 7 della legge delega, alla lettera a) stabilisce, corrispondentemente, che le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni, specificando che tra queste ultime assume priorità quella al gettito dell’IVA. La sottolineatura del ruolo dell’IVA come assegnazione prioritaria tra le imposte erariali da compartecipare per le Regioni non fa che confermare il quadro vigente che risale al D.lgs. 56/2000. Quest’ultimo, come si è visto nel precedente capitolo, istituì, a partire dal 2001, in

sono fissate al livello minimo necessario per finanziare il fabbisogno occorrente per la prestazione dei servizi essenziali in almeno una regione. Nelle altre Regioni ove il gettito è insufficiente alla copertura integrale del fabbisogno concorre la quota del Fondo perequativo;

b. le entrate destinate al finanziamento delle altre funzioni sono finanziate tramite l'attribuzione della Addizionale regionale all'IRPEF, con aliquota uguale per tutte, stabilita con riferimento al totale della spesa per il complesso delle Regioni, per modo che questo sia "coperto" dal totale dei gettiti, anch'essi complessivamente considerati; nessuna perequazione è data per le Regioni in cui il gettito pro-capite dell'addizionale è superiore o uguale a quello medio nazionale; per le altre Regioni la perequazione è data sul parametro della capacità fiscale (gettito pro-capite) e non su quello della spesa.

Criteri e misura della perequazione sono disciplinati dall'articolo 9. Anche per questa si ripete lo schema delle spese:

a) per la parte destinata alla perequazione delle entrate che finanziano i livelli essenziali delle prestazioni il fondo è costituito da una quota dell'IVA, considerata indistintamente per tutte le Regioni e sufficiente ad integrare il fabbisogno di spesa delle Regioni (tutte le altre) che seguono nella scala decrescente quella con la maggiore capacità fiscale; il concorso della quota perequativa consente di finanziare integralmente in ciascuna regione il fabbisogno determinato secondo i costi standard;

b) per la parte destinata al finanziamento delle altre funzioni il fondo è costituito da una quota del gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF; come detto, la perequazione non assume come parametro la spesa ma la capacità fiscale pro-capite determinata in base al gettito del tributo in ciascuna regione; nessuna

---

sostituzione parziale del Fondo sanitario nazionale e di altri trasferimenti minori, una compartecipazione delle Regioni a Statuto Ordinario all'IVA con un'aliquota originariamente fissata al 25,7% (e poi più volte rivista). La scelta dell'IVA è giustificata, come è noto, dalla minore variabilità della distribuzione territoriale del suo gettito rispetto a quello dell'IRPEF, l'unica altra possibile candidata ad essere oggetto di una compartecipazione regionale. È una proprietà opportuna ma non necessariamente utile. Tutto dipende dalla stabilità che avrà nel tempo l'aliquota di compartecipazione, una volta fissata (così G. PISAURO, in *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni (commento agli artt. 7, 8, 9, 10 e 20 della legge 42/2009)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo*

perequazione è data alle Regioni in cui il gettito pro-capite supera quello medio del complesso delle Regioni ordinarie; per le altre Regioni il gettito pro-capite è integrato da una quota del fondo perequativo determinata in modo da «ridurre, ma non annullare» le differenze di capacità fiscale esistenti tra le Regioni.

Stabilito secondo questi principi l'assetto definitivo della finanza regionale, gli articoli 10 e 20 ne disciplinano il passaggio da quello attuale a quello futuro: l'uno per la trasformazione delle norme che regolano attualmente la finanza delle Regioni a statuto ordinario, l'altro per far sì che il passaggio dal finanziamento della spesa storica al finanziamento dei fabbisogni avvenga gradualmente e progressivamente.

I tributi regionali propri e derivati, le compartecipazioni ai tributi erariali, le quote perequative e i trasferimenti che finanziano attualmente le funzioni già esercitate dalle Regioni saranno sostituiti da entrate stabilite secondo i nuovi principi verificando, periodicamente, la congruità delle nuove fonti di entrata<sup>288</sup>.

---

*fiscale*, op. cit.).

<sup>288</sup> La questione è su chi dovrà ricadere il rischio di andamenti difformi del fabbisogno di spesa e delle entrate. Ricadrebbe sullo Stato se il sistema fosse guidato dalla definizione di un fabbisogno di spesa da finanziare integralmente anno per anno, adattando così annualmente le aliquote dei tributi. Evidentemente in questo caso il sistema sarebbe del tutto equivalente a un finanziamento mediante trasferimenti. Viceversa se le aliquote standard dei tributi e della compartecipazione all'IVA fossero fissate una volta per tutte, senza possibilità di revisioni, il rischio ricadrebbe evidentemente sulle Regioni, che potrebbero ritrovarsi con un finanziamento troppo basso o eccessivo rispetto al fabbisogno di spesa. Più realisticamente, si può immaginare un sistema soggetto a revisioni periodiche, diciamo una volta ogni tre anni. Anche in questo caso, comunque, il percorso può essere definito in due modi: fissando le aliquote ovvero fissando su un orizzonte pluriennale il fabbisogno di spesa (questo è quanto avviene oggi per la sanità). Come detto, la legge delega non chiarisce completamente la questione. Se ne occupa in due passaggi. Tra i principi e criteri direttivi per la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo (art. 9, comma 1, lettera e), si afferma che viene garantita la copertura della differenza "tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi (...) alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi (...) tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni"; viceversa nel caso in cui il gettito effettivo risulti superiore alle previsioni, la differenza è acquisita al bilancio dello Stato". Tra le norme transitorie (art. 20, primo comma, lettere f, g) vi è la garanzia per le Regioni, durante la fase transitoria (cinque anni per il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni), della copertura del differenziale positivo tra le previsioni e l'effettivo gettito dei tributi dedicati al finanziamento delle spese "essenziali" (viceversa, lo stesso differenziale, se negativo viene acquisito al bilancio dello Stato). L'interpretazione di queste disposizioni non è ovvia. Iniziamo dalla disposizione permanente (un principio valido oltre la fase transitoria) di cui all'art. 9. Si tratta di una vera e propria clausola di garanzia. Ma perché è riferita solo alla regione più ricca e non anche alle altre? Non è ipotizzabile che vi sia una garanzia di finanziamento integrale delle spese "essenziali" solo per la regione più ricca e non anche per le altre. L'unica possibilità è che la clausola di garanzia per le altre Regioni è superflua, in quanto il suo ruolo è già svolto dal fondo perequativo. Il punto di partenza è la definizione delle spese essenziali valutate al

Corrispettivamente, saranno soppressi nel bilancio dello Stato i capitoli che finanziano quelle spese. Il ‘passaggio’ avverrà nell’arco di cinque anni durante i quali dal valore dei trasferimenti perequativi e del complesso delle spese rilevati in ciascuna regione nel triennio 2006-2008 si passerà gradualmente ai valori perequativi determinati secondo i principi dell’articolo 9. Lo stesso periodo transitorio inizierà a decorrere soltanto dopo che sarà stato determinato il contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Il processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard è assistito dalla garanzia che le nuove entrate, al livello di partenza, non siano inferiori a quelle sopresse o sostituite. In ogni caso è previsto che, per le funzioni non LEP, qualora «emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune Regioni», di questa possa farsene carico lo Stato, a proprio carico, per un ulteriore periodo di cinque anni.

Per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano il comma 2 dell’articolo 1, come si è precedentemente detto, introduce un principio di esclusività, o di riserva di disciplina, inteso a delimitare l’efficacia delle disposizioni del testo e ad integrarne i principi, così da rendere la disciplina del federalismo fiscale compatibile e coerente con le prerogative dell’autonomia speciale<sup>289</sup>. Il comma in

---

costo standard per le singole Regioni. Per le Regioni diverse dalla più ricca, il fondo perequativo colma la differenza tra tali fabbisogni di spesa standard e il gettito regionale dei tributi ad essi dedicati, “in modo da assicurare l’integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni” (art. 9, lettera c, numero 1). Così, anche se si verifica un errore di previsione sul gettito dei tributi dedicati, viene assicurato comunque il finanziamento del fabbisogno di spesa. Per la regione più ricca, invece, non esiste un meccanismo di chiusura analogo al fondo perequativo, di cui non è beneficiaria. Errori di previsione del gettito dei tributi o della compartecipazione IVA si tradurrebbero in un finanziamento troppo basso o troppo alto rispetto all’obiettivo del fabbisogno standard delle spese “essenziali”. Ciò spiegherebbe perché la norma di cui alla lettera e dell’art. 9 sia riferita solo alla regione più ricca e non a tutte le Regioni.

<sup>289</sup> Va segnalato che durante l’esame parlamentare tale disposizione era stata modificata, escludendo dall’ambito di applicazione gli enti locali ricadenti nel territorio delle autonomie speciali. Tale norma è stata successivamente soppressa. L’effetto di quella disposizione non appariva di univoca interpretazione: in base a un’interpretazione strettamente letterale, da questa sarebbe sembrata discendere l’applicabilità agli enti locali ricadenti nel territorio delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome dell’intera disciplina recata dal disegno di legge in esame. Tale interpretazione doveva peraltro essere valutata alla luce delle competenze in materia di enti locali attribuite alle Regioni a statuto speciale dai rispettivi statuti. Un’interpretazione meno letterale avrebbe invece portato a ritenere che agli enti locali ricadenti nel territorio delle Regioni a statuto speciale non si sarebbe applicata nessuna delle disposizioni recate dal disegno di legge in esame, neanche quelle applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome in forza del comma 2. Perplesità potevano, peraltro, sorgere in merito alla coerenza di tale interpretazione con la disciplina



parola elenca nominativamente gli articoli cui deve rifarsi il legislatore delegato: l'articolo 27, che disciplina l'introduzione della riforma tramite norme di attuazione degli statuti speciali, l'articolo 15, recante i principi che informano l'istituzione delle città metropolitane e l'articolo 22, che estende alle autonomie speciali la particolare procedura rivolta alla «perequazione infrastrutturale».

La disciplina speciale dettata dall'articolo 27 adatta, (anche avvalendosi di specifici “tavoli di confronto” tra Governo e ciascuna autonomia speciale) alle specialità il procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti ed elenca – con esclusione degli altri – i principi ed i criteri direttivi che potranno applicarsi. In particolare:

1. le modifiche all'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome saranno introdotte con la procedura delle norme di attuazione degli statuti speciali, negli stessi termini temporali previsti dalla delega conferita per l'emanazione dei decreti delegati relativi alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali;

2. ferme le prerogative statutarie previste per ciascuna regione e provincia autonoma, la nuova disciplina sarà comunque informata ai principi del federalismo fiscale posti come attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Come già detto, il richiamo all'articolo 15 estende all'ordinamento delle Regioni a statuto speciale i principi che lì sono introdotti sull'assetto finanziario delle città metropolitane, mentre quello fatto all'articolo 22 fa sì che, coerentemente con quanto stabilito per la perequazione finanziaria ordinaria, anche le opere che possono realizzarsi nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome ai sensi dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione, concorrano alla valutazione degli interventi infrastrutturali da effettuare secondo i principi perequativi.

---

complessivamente applicabile alle Regioni a statuto speciale sulla base degli articoli 14, 21 e 25 (secondo la precedente numerazione degli articoli).

### ***5.11 L'autonomia finanziaria degli enti locali***

Il nuovo assetto finanziario relativo agli enti locali è definito dagli articoli 11, 12 e 13 nonché dall'articolo 15 per quel che concerne il finanziamento delle città metropolitane. L'articolo 21 reca le disposizioni transitorie per il comparto dei comuni e delle province, e l'articolo 23 l'assetto transitorio delle città metropolitane, per le quali si rinvia al successivo paragrafo 5.

Per quanto concerne l'autonomia di entrata, il provvedimento demanda alla legge statale l'individuazione dei tributi propri dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Anche la regione, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, può istituire nuovi tributi comunali, provinciali e delle città metropolitane, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

Nell'attuazione della delega, la legge statale può inoltre sostituire o trasformare tributi già esistenti, ovvero attribuire a comuni e province tributi o parti di tributi già erariali. E' prevista peraltro la possibilità, per gli enti locali, di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, entro i limiti da queste fissati e di introdurre agevolazioni, coerentemente a quanto previsto in materia di "flessibilità fiscale".

Infine, per i comuni e le province sono previsti "tributi di scopo", che l'ente può applicare in riferimento a particolari finalità.

Il livello delle entrate da assegnate agli enti locali dipende dall'entità e dalla tipologia di spesa che esse sono destinate a finanziare.

Il finanziamento degli enti locali è infatti basato su una classificazione delle spese in tre tipologie, a seconda del tipo di funzione ad esse sottesa:

- a) spese riconducibili all'esercizio delle funzioni "fondamentali", previste dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, la cui individuazione è rimessa alla legislazione statale;
- b) spese riconducibili alle "altre funzioni", diverse da quelle fondamentali;
- c) spese che, prescindendo dal tipo di funzione, risultano finanziate con

contributi nazionali speciali, finanziamenti dall'Unione europea e cofinanziamenti nazionali.

Per le spese connesse alle funzioni fondamentali è prevista la garanzia del finanziamento integrale, con riferimento al fabbisogno *standard*.

Va infatti ricordato che i criteri generali di delega prevedono il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore di nuovi criteri ai quali ancorare il finanziamento delle spese degli enti territoriali, che sono il “fabbisogno *standard*”, per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la “perequazione della capacità fiscale”, per il finanziamento delle altre funzioni.

Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali è assicurato, in via prioritaria, dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dalle addizionali a tributi erariali e regionali. L'articolo 12 individua specificamente quali entrate dei comuni e delle province devono essere destinate, in via prioritaria, al finanziamento delle funzioni fondamentali: per i comuni è fatto riferimento al gettito della compartecipazione all'IVA, alla compartecipazione all'IRPEF e alla imposizione immobiliare, con esclusione dell'abitazione principale; per le province, al gettito di tributi relativi al trasporto su gomma e alla compartecipazione a un solo tributo erariale. E' rimessa, invece, alla facoltà delle città metropolitane la scelta circa l'applicazione dei tributi in relazione al finanziamento delle spese fondamentali.

Il finanziamento integrale è assicurato inoltre dall'intervento del fondo perequativo. L'articolo 13 prevede l'istituzione di due fondi perequativi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, iscritti nel bilancio delle singole Regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. La dimensione del fondo perequativo è determinata, per ciascuna tipologia di ente, in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai comuni e alle province, intendendosi come tali le entrate derivanti dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*.

Il riparto tra gli enti delle risorse perequative destinate al finanziamento delle

funzioni fondamentali è effettuato in base a due indicatori: un indicatore di fabbisogno finanziario per il finanziamento della spesa corrente - calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente (esclusa la spesa per interessi) ed il valore standardizzato dei tributi e delle entrate proprie di applicazione generale - e un indicatore di fabbisogno di infrastrutture, per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Il provvedimento prevede la possibilità per le Regioni di intervenire in sede di riparto delle risorse perequative tra gli enti locali del proprio territorio, attribuendo ad esse la facoltà di procedere ad una diversa valutazione dei parametri di fabbisogno (finanziario e di infrastrutture), in base ai quali è effettuata la ripartizione dei fondi perequativi per il finanziamento delle funzioni fondamentali, qualora vi sia intesa al riguardo con gli enti locali medesimi.

La eventuale ridefinizione, da parte delle Regioni, dei parametri di assegnazione dei fondi perequativi non può in ogni caso comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse. Pertanto, nel caso in cui la regione non provveda nei termini stabiliti è previsto l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione.

Per il finanziamento delle spese relative alle funzioni "non fondamentali", per le quali non è stabilito il finanziamento integrale, il provvedimento ne prevede il finanziamento con i tributi propri, con le compartecipazioni al gettito di tributi e con le risorse provenienti dal fondo perequativo.

A differenza di quanto previsto per il finanziamento delle spese fondamentali, l'intervento del fondo perequativo, in tale ambito, è basato soltanto sulla capacità fiscale per abitante ed è espressamente diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli enti. Per gli enti locali con minor popolazione, ai fini della perequazione va tenuto conto inoltre di alcune specificità, quali il fattore della dimensione demografica, in relazione inversa alla dimensione demografica stessa, e la loro eventuale partecipazione a forme associative.

In relazione al finanziamento del livello di spesa relativo alle funzioni non fondamentali, i criteri generali di delega riconoscono agli enti territoriali la necessità

di una adeguata flessibilità fiscale, articolata su più tributi, in modo tale da consentire di finanziare il livello di spesa per funzioni non fondamentali attivando “le proprie potenzialità”.

L’attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle spese degli enti locali determinerà la soppressione dei trasferimenti statali e regionali attualmente diretti al finanziamento degli enti locali. Dalla soppressione sono esclusi soltanto gli stanziamenti destinati alla costituzione dei fondi perequativi e quelli ancora in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali.

Nella fase transitoria, i decreti legislativi attuativi della delega dovranno fornire adeguata garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate, derivanti dall’autonomia finanziaria e dai trasferimenti perequativi, sia, per il complesso dei comuni e delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti che vengono soppressi, in maniera tale da garantire che nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema il comparto riceva, nel complesso, lo stesso ammontare di risorse di cui dispone nella situazione attuale. A parità di trasferimenti soppressi, l’entità del fondo perequativo dipende pertanto dalla quota di risorse proprie assegnate a ciascun comparto.

Nel processo di determinazione del fabbisogno *standard*, cui sarà ancorato nel nuovo sistema il finanziamento delle funzioni, la norma transitoria sottolinea l’esigenza di un riequilibrio delle risorse tra gli enti che in base alla normativa vigente risultano sottodotati, in termini di trasferimenti erariali, ovvero sovradotati.

Secondo le norme transitorie, il superamento del criterio della spesa storica in favore del finanziamento dei fabbisogni *standard* dovrà realizzarsi in un periodo di cinque anni, a partire dal termine che verrà fissato dai decreti legislativi delegati.

Nel frattempo, e fino all’entrata in vigore delle norme di legge che provvederanno alla individuazione delle funzioni fondamentali, il finanziamento del fabbisogno degli enti locali verrà effettuato considerando l’80% delle spese come fondamentali e il restante 20% di esse come non fondamentali.

Le norme recano un elenco provvisorio, per i comuni e le province, delle funzioni da considerarsi, nella fase transitoria, come fondamentali.

### ***5.12 Città metropolitane e Roma capitale***

La legge delega prevede specifiche norme relative alle città metropolitane le cui disposizioni istitutive, contenute nella legge sull'ordinamento delle autonomie locali del 1990, sono successivamente confluite nel vigente Testo Unico delle leggi sugli enti locali.

Le città metropolitane sono enti locali già disciplinati dalla normativa vigente, ma che tuttavia non hanno ancora trovato attuazione. Le norme contenute dalla legge delega, pertanto, si aggiungono alle previsioni normative attualmente in vigore.

L'articolo 23 della legge delega richiama nove aree metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) per le quali si applica una disciplina transitoria per la costituzione di città metropolitane al loro interno. Il regime transitorio, che avrà effetti fino alla data a partire dalla quale entrerà in vigore la disciplina ordinaria relativa alle funzioni fondamentali, agli organi ed al sistema elettorale, prevede in particolare:

- la definizione dei contenuti e dei soggetti cui spetta la proposta di istituzione della città metropolitana;
- le modalità di indizione di un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia sulla proposta di istituzione. Per il *referendum* è previsto un *quorum* del 30 per cento degli aventi diritto nel solo caso la regione esprima un parere negativo sull'istituzione della città metropolitana;
- i principi e criteri direttivi contenuti in uno o più decreti legislativi che, nell'arco di tre anni, il Governo è delegato ad adottare ai fini dell'istituzione di ciascuna città metropolitana. I decreti legislativi sono trasmessi al Consiglio di Stato, alla Conferenza unificata e alle Commissioni parlamentari per il parere.

Le città metropolitane che vengono istituite assumono le funzioni delle province le quali vengono successivamente soppresse. A tali funzioni si aggiungono la pianificazione territoriale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione dei sistemi

coordinati di gestione dei servizi pubblici e la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Alle città metropolitane si applicano inoltre gli stessi principi e i criteri direttivi che riguardano il finanziamento delle funzioni di comuni e province di cui all'articolo 11. A tale riguardo, l'articolo 15 prevede che uno specifico decreto legislativo, adottato coerentemente con i principi e i criteri direttivi riguardanti gli enti locali preveda l'attribuzione di una specifica autonomia impositiva in capo alle città metropolitane, volta a finanziare le funzioni che derivano da altri enti territoriali e per le quali contestualmente si attua un definanziamento.

Tale autonomia impositiva si configura più ampia di quella degli altri enti locali, anche attraverso la previsione di specifici tributi, in modo da garantire una corrispondente autonomia di spesa in ragione della complessità delle funzioni assunte dalle città metropolitane.

Alle aree metropolitane richiamate dall'articolo 23 devono aggiungersi, oltre Roma (per la quale, come già accennato, la legge delega prevede un regime transitorio speciale), altre aree già individuate dalla normativa vigente ma alle quali non si applica la disciplina transitoria prevista dalla delega, considerato che il loro territorio ricade all'interno di Regioni a statuto speciale: Trieste, Cagliari, Catania, Messina, Palermo.

Tra i principi e i criteri direttivi stabiliti dai decreti legislativi che il governo è delegato ad adottare anche con riferimento alle città metropolitane, vi sono inoltre quelli riguardanti specificamente il patrimonio degli enti territoriali di cui all'articolo 19: anche alle città metropolitane in questione, pertanto, andranno attribuite quote di patrimonio pubblico, secondo i criteri previsti dal predetto articolo.

La legge delega dispone inoltre un ordinamento transitorio per Roma, che rimarrà in vigore fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, in attesa dell'istituzione della città metropolitana di Roma capitale. Tale disciplina, pur definita transitoria, è destinata a trovare applicazione anche "a regime", considerato che è riferita alla città metropolitana a decorrere dalla sua istituzione.

L'articolo 24 allo scopo configura, in luogo del comune di Roma, un nuovo

ente dotato di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria ad esso attribuita in ragione delle peculiari funzioni della capitale dello Stato, sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche di Stati esteri. Il riconoscimento della specificità di questo nuovo ente locale deriva dall'attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale delle 2001 di riforma del Titolo V, ove si dispone che una legge dello Stato disciplini l'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica.

A Roma capitale sono attribuite ulteriori funzioni amministrative, in aggiunta a quelle già spettanti al comune di Roma, da esercitare mediante regolamenti adottati dal consiglio comunale, ridenominato "Assemblea capitolina", la quale è chiamata altresì ad approvarne il nuovo statuto.

Si tratta in particolare delle seguenti funzioni: valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali (previo accordo con il Ministero competente); sviluppo economico e sociale; sviluppo urbano e pianificazione territoriale; edilizia pubblica e privata; servizi urbani; protezione civile (in collaborazione con la Presidenza del Consiglio e con la Regione Lazio).

Ampia parte della disciplina di Roma capitale – e segnatamente quella relativa ai profili finanziari e patrimoniali e quella concernente i raccordi istituzionali e le modalità di coordinamento e di collaborazione tra il nuovo ente e lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma – è rimessa a un decreto legislativo da approvare nell'ambito dell'esercizio della delega.

### ***5.13 Gli interventi speciali***

L'articolo 16, richiamando l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione in merito alla destinazione delle risorse aggiuntive e agli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e Regioni, enuncia i principi e criteri direttivi ai quali il legislatore delegato dovrà fare riferimento nel predisporre i decreti attuativi previsti dall'articolo 2.



Dovranno essere definite le modalità per cui tali interventi saranno finanziati con contributi speciali del bilancio statale, con finanziamenti dell'Unione europea e con cofinanziamenti nazionali secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti comunitari non potranno avere valenza sostitutiva dei contributi speciali dello Stato. Nella sostanza, la disposizione appare far riferimento a quelle risorse aggiuntive attualmente previste per gli interventi nelle c.d. aree sottoutilizzate, attraverso l'utilizzo dell'apposito Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), dei fondi strutturali dell'Unione europea e del relativo cofinanziamento nazionale a valere sulle risorse del Fondo di rotazione previsto dall'articolo 5 della legge n. 183 del 1987.

Dovrà essere prevista la confluenza dei contributi statali speciali in appositi fondi destinati agli enti locali e alle Regioni, fermo restando il loro vincolo finalistico.

I decreti delegati dovranno considerare le specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla collocazione geografica, alla prossimità al confine con Stati esteri o con Regioni a statuto speciale, alla qualifica di territorio montano o di isola minore, nonché all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico.

I decreti dovranno inoltre individuare gli interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate e la solidarietà sociale, nonché a rimuovere gli squilibri economico-sociali e a favorire l'esercizio effettivo dei diritti della persona. In particolare, gli interventi nelle aree sottoutilizzate dovranno essere attuati per mezzo di interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali vincolate nella destinazione.

Gli obiettivi e i criteri annuali dovranno essere oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e saranno disciplinati con i provvedimenti annuali che definiranno la manovra finanziaria e che determineranno l'ammontare delle risorse.

Anche l'articolo 22 richiama, al comma 2, l'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

La norma prevede una ricognizione degli interventi infrastrutturali previsti da norme vigenti, che riguardino le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di

trasporto e distribuzione del gas, e le strutture portuali ed aeroportuali. Vengono, pertanto, indicati gli elementi in base ai quali effettuare la ricognizione.

Successivamente alla ricognizione, al fine di recuperare il *deficit* infrastrutturale esistente, saranno individuate gli interventi destinati, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 Cost., a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, tenendo conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza verso i costi o i fabbisogni *standard*.

Gli interventi da effettuare nelle aree sottoutilizzate saranno inseriti nel "Programma delle infrastrutture strategiche", annualmente allegato al documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

## Conclusioni

### *1. Il federalismo fiscale in Italia*

Nel tratteggiare le linee del processo di attuazione della finanza regionale e locale, si sono evidenziate, nel presente lavoro, le difficoltà in cui si è storicamente imbattuto l'assetto della finanza regionale in Italia. Il processo c.d. di federalismo fiscale è quindi avvenuto mediante l'adozione di alcuni provvedimenti di riforma che perseguono l'obiettivo di potenziare un sistema di autogoverno negli enti territoriali autonomi, determinando un mutamento consistente nella struttura dei mezzi finanziari a disposizione dei governi regionali e locali, e riducendo il carattere derivato che per lungo tempo ha caratterizzato il loro sistema finanziario. In particolare, le norme costituzionali introdotte con la riforma del Titolo V sono volte a rafforzare il ruolo e la condizione istituzionale e finanziaria di Regioni ed enti locali, prefigurando un modello di autonomia finanziaria che ruota attorno a due principi fondamentali: quello dell'*autodeterminazione* delle Regioni e degli enti locali, e quello della perequazione delle risorse complessivamente disponibili, con meccanismi comunque idonei a mantenere e salvaguardare la solidarietà interregionale. Principi, l'uno e l'altro, che nel testo di riforma costituzionale trovano un bilanciamento<sup>290</sup>.

Il motivo fondamentale della scelta di questi ultimi anni di accentuare l'autonomia impositiva degli enti territoriali a scapito dei trasferimenti, è stato quello di aggredire una delle cause strutturali della creazione del debito pubblico in Italia,

ovvero la completa *deresponsabilizzazione* finanziaria causata anche e soprattutto dalla scissione tra chi decide quanto e su cosa prelevare e chi decide quanto e dove spendere<sup>291</sup>.

A ben vedere, l'aspetto nodale del problema dell'autonomia finanziaria è costituito dall'individuazione di un punto di equilibrio tra garantismo delle istanze autonomistiche e garantismo delle esigenze unitarie di tutela dell'unità giuridica ed economica e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, affinché non si spezzi il principio unitario del nostro ordinamento e ne risulti, al contempo, assicurata l'articolazione funzionale ed operativa<sup>292</sup>.

Le disposizioni contenute nel nuovo articolo 119 della Costituzione, inseguendo e completando, sul piano costituzionale, il disegno di riforma avviato, in particolare, con il d.lgs. n. 56 del 2000, realizzano quel coordinamento "circolare" dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni che costituisce il corretto presupposto di ogni politica di spesa e di una programmazione regionale dello sviluppo. Infatti, solo una determinazione dei livelli minimi di prestazione pubblica ad un tempo condivisa e trasparente aiuterebbe a far valere il principio che i vincoli posti dalle Autonomie sono gli stessi posti dallo Stato: i diritti dei cittadini, i compiti pubblici.

Ad oggi, la "lunga marcia" del federalismo in Italia è ad un punto fondamentale di svolta. Dopo anni di interventi legislativi, una modifica costituzionale, e dei dati di spesa riferiti agli enti locali quasi raddoppiati negli ultimi dieci anni, sembra essere arrivato il momento in cui si chiude il cerchio, e si associa, alla riforma del sistema delle Autonomie, la corrispondente riforma del sistema del finanziamento.

Ma il lungo intervallo di tempo trascorso tra questi due momenti non costituisce proprio un'anomalia italiana. Diverso è invece il discorso sui risultati

---

<sup>290</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002.

<sup>291</sup> E. BUGLIONE, *Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia*, in E. BUGLIONE, V. PATRIZII, *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, 1998, 233 e ss.

<sup>292</sup> C. PINELLI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.

raggiunti. Se si analizzano, infatti, gli analoghi processi avviati a livello internazionale, risultano tempi ugualmente lunghi. In Belgio, gli inizi del processo di revisione costituzionale – che dura tutt’ora – risalgono al 1970. In Inghilterra, dopo la decisione della Thatcher di annullare nel 1985 i primi tentativi di regionalizzazione (*local government act* del 1972 e *local government act of Scotland* del 1973), il progetto è stato ripreso da Tony Blair, ed è in pieno ed ulteriore svolgimento.

## ***2. Le teorie del federalismo fiscale***

Se si riflette su queste esperienze (basta pensare a quella irlandese ed al suo tasso di crescita dopo la pacificazione nazionale che la devoluzione ha contribuito a determinare) si possono cogliere tutti i limiti della tradizionale teoria del federalismo fiscale, visti nel corso del secondo capitolo del presente lavoro, da Musgrave, a Tiebout; da Pauly a Buchanan; con una qualche eccezione per Oates, dalla cui elaborazione derivano spunti che, se attualizzati, possono suggerire un approccio diverso. Il limite comune è quello di un'analisi condotta, in genere, “ipotizzando immobilità internazionale e completa mobilità dei beni e/o delle persone e/o delle risorse a livello locale”. Ne discendono logiche interpretative utili per studiare, in vitro, le caratteristiche del modello, ma del tutto avulse dalla complessità dei processi reali.

Il riferimento a questa metodica, pur con i limiti che comporta, è tuttavia importante per saggiare la robustezza dell'impianto legislativo, recato dalla legge delega sul federalismo fiscale italiano. Se essa si scompone nei suoi elementi, è facile dimostrare come rifletta, in qualche modo, quei postulati di carattere più generale.

Iniziamo da un tema classico: la funzione stabilizzatrice, che secondo Musgrave, insieme a quella allocativa e redistributiva, rappresentano gli elementi fondamentali degli assetti di finanza pubblica. Va subito detto che il Titolo V della nostra Costituzione contraddice a questa impostazione. In Italia, infatti, la funzione stabilizzatrice, che dovrebbe essere competenza dello Stato centrale, è addirittura

traslata a livello europeo, con il Trattato di Maastricht che integra i parametri di costituzionalità, di cui all'art. 81.

L'art. 119, comma 6, deroga invece da questo principio. Riconosce, infatti, ai Comuni una sorta di *golden rule*, che è negata a livello nazionale. Essi, com'è noto "possono ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento". La formulazione è ambigua. Se da un lato pone limiti all'azione delle amministrazioni locali, che non possono, ad esempio, indebitarsi per finanziare la spesa corrente. Dall'altro, non ponendo ulteriori condizioni, concede una facoltà destinata a configgere con l'azione del Governo centrale, tesa a rispettare i parametri di Maastricht sia in termini di politica fiscale che di gestione del diritto pubblico. Sebbene il debito delle autonomie locali ne faccia parte integrante.

### ***3. La funzione redistributiva***

Più complesso è trattare della funzione redistributiva, che la teoria assegna, seppure con qualche incertezza nella fase applicativa, allo Stato centrale. In teoria, le ragioni addotte riguardano il tema della mobilità dei soggetti tra le varie comunità locali. Una politica eccessivamente perequatrice, ad esempio, può attirare i poveri di altre zone e spingere i più ricchi ad abbandonare il territorio. Il fenomeno non è del tutto eliminabile a causa del cosiddetto *fiscal residuum*, che misura la differenza relativa tra il livello di tassazione e la quantità o qualità di beni pubblici offerti. A parità di condizioni, le Regioni più ricche sono in grado di garantire un differenziale maggiore e quindi attrarre immigrazione.

Nel caso inglese, il problema è stato ignorato a causa dell'asimmetria che caratterizza quel processo<sup>293</sup>. Alla Scozia è stata attribuita una maggiore autonomia finanziaria, nel rispetto delle tradizioni storiche di quella "Regione-nazione". Questo

---

<sup>293</sup> Cfr. A. TORRE, *Devolution e regionalismo nel Regno Unito, nuove strutture istituzionali ed esperienze di politica estera*, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004.

status particolare ha consentito ad una Regione, tradizionalmente meno dotata economicamente rispetto alle altre parti del territorio, di poter sviluppare una politica redistributrice più avanzata. Con una presenza del diretto erogatore di servizi pubblici (scuola, sanità ed assistenza), che non trova riscontro nelle altre parti del Paese. In Italia, invece, si è seguito quel postulato teorico, pur essendo costretti a misurarsi con alcune contraddizioni di carattere costituzionale.

Il fondamento della funzione redistributiva è dato dall'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione. Spetta, infatti, allo Stato (competenza esclusiva) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Quali sono questi diritti? Essi attengono al campo della sanità, l'istruzione, e l'assistenza; i primi due si riferiscono alla legislazione concorrente, mentre il terzo a quella residuale – e quindi esclusiva – delle Regioni. Lo sforzo della legge n. 42 è quindi quello di ricomporre, in un quadro unitario, funzioni e poteri relativi ai "livelli essenziali" che la Costituzione aveva disperso.

Ai fini del relativo finanziamento, i servizi resi saranno valutati ai costi standard, che, in linea teorica, potranno calcolarsi seguendo impostazioni diverse (economico-aziendali, statistiche, econometriche); il legislatore, com'era naturale attendersi da una legge delega, non dà indicazioni al riguardo, anche se è tuttavia chiaro nell'affermare che il criterio del fabbisogno standard dovrà progressivamente consentire di superare il criterio della spesa storica; sembra logico quindi poter affermare che il fabbisogno standard non dovrebbe in ogni caso basarsi sul dato storico, e, forzando un po' i termini, si evince che l'obiettivo è quello di sollecitare il passaggio dalla classica logica incrementale a quella dello *zero-based budgeting* fondato sui costi di produzione standard.

#### ***4. Equità, efficienza, responsabilità. Il costo standard***

Inoltre, la norma cerca di coniugare il principio dell'equità con quello dell'efficienza e della responsabilità. Vuole, pertanto, mettere fine alle mille sfaccettature, che specie sul terreno politico, caratterizzano la finanza locale. Dove la disparità di trattamento- si pensi solo ai differenti *benefits* dei politici locali- la fanno da padrone.

Il problema rimane comunque quello di individuare con precisione il costo standard delle diverse prestazioni, operazione certo non facile. Il costo di una singola prestazione è costituito da una serie di addendi che andrà attentamente valutato. Se la sua base è una sorta di costo industriale, il parametro iniziale dovrà essere poi adeguato alle caratteristiche socio-economiche dei singoli territori. Si dovrà tener conto, ad esempio, della dimensione di scala e dei relativi risparmi, delle dotazioni infrastrutturali esistenti, del diverso peso della demografia e così via.

L'operazione non è impossibile, ma richiede calcoli e procedure complesse.

La complessità della legge non è infatti l'unica difficoltà con cui si confronterà il legislatore delegato. L'attuazione della delega presuppone l'esistenza di informazioni dettagliate e precise sul mondo dei governi locali, i loro sistemi tributari, la struttura e la composizione della loro spesa e così via. Tuttavia, le informazioni disponibili e il livello di trasparenza dei bilanci locali sono lontanissimi da quello che sarebbe necessario per effettuare i conti con precisione. Tant'è che uno dei principi fondamentali della legge delega richiede appunto "l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e Regioni in base a criteri predefiniti e uniformi". Tale richiesta richiede però una tempistica non indifferente. La realtà attuale, infatti, è che il bilancio dello Stato e quello di Regioni e enti locali sono entità sostanzialmente non comunicanti; che le Regioni applicano una sorta di "federalismo contabile", allocando in modo difforme le stesse poste, a partire dalle entrate; e che infine i bilanci di comuni e province sono largamente privi di significato, per l'ampia "esternalizzazione" di funzioni pubbliche fuori bilancio ad



agenzie e società formalmente private ma sotto il controllo pubblico, in larga misura una conseguenza dei patti di stabilità interna. Un'operazione di pulizia e di consolidamento dei bilanci di Regioni e altri enti locali è assolutamente necessaria se si vuole davvero riportare su basi più razionali la finanza locale.

Né la situazione è migliore per quello che riguarda le informazioni relative all'allocazione di spese ed entrate nei vari territori da parte dei vari enti appartenenti al settore pubblico. Negli ultimi anni, non c'è ufficio studi o partito politico che non si sia dilettrato nella predisposizione di stime relative alla distribuzione territoriale delle risorse e agli effetti che su questa avrebbe il federalismo fiscale.

Abbondano in particolare le stime dei cosiddetti "residui fiscali", la differenza tra ciò che i cittadini di una regione pagano sotto forma di imposte e contributi ai vari livelli di governo e ciò che da questi ricevono sotto forma di spesa pubblica. I grandi quotidiani nazionali hanno spesso dato risalto a questi "numeri", senza entrare nel merito della metodologia di calcolo né dei problemi che questo comporta. La conseguenza è che ne è stato fatto un uso distorto e scorretto.

La conclusione è che se si vuole davvero mettere su un binario corretto il dibattito sul federalismo fiscale è in primo luogo necessario predisporre un quadro di riferimento quantitativo condiviso dei dati disponibili. È necessario in altri termini che si avvii al più presto la costruzione, da parte di tecnici e accademici, di un sistema informativo appropriato sui dati territoriali, che consenta di raccordare le informazioni provenienti dalle diverse fonti, Istat, ministeri, Ragioneria, e così via, spesso tra di loro contraddittorie.

## ***5. Il finanziamento del federalismo***

Le funzioni indicate saranno finanziate da una compartecipazione al gettito erariale ( iva ed irpef), nonché da fondo perequativo creato a favore delle aree con minore capacità fiscale. La definizione di un fabbisogno standard dovrebbe consentire il superamento delle contraddizioni che hanno caratterizzato il d.lgs. n. 56 del 2000.

Altra notazione importante: al fondo perequativo dovranno contribuire anche Regioni a statuto speciale che nella legge delega del 1999 non erano, invece, contemplate. Per le spese che non rientrano nella categoria precedentemente richiamata il finanziamento dovrà derivare in parte dalle compartecipazioni (solo IRPEF) ed in parte dai tributi propri. È comunque assicurato, con specifici finanziamenti, il trasferimento di ulteriori funzioni.

Le norme di chiusura introducono, infine, premi e sanzioni rispettivamente a favore delle amministrazioni più virtuose ed a danno di quelle più inefficienti, nonché una più generale condivisione della politica tributaria che giunge fino alla ripartizione degli introiti derivanti dalla lotta all'evasione. Tema, quest'ultimo, finora non esplorato, sebbene la prossimità dell'ente locale nei confronti del contribuente avrebbe potuto offrire una fonte di conoscenza tutt'altro che trascurabile.

## ***6. La funzione allocativa e il processo di globalizzazione***

La terza funzione è quella allocativa. Oates ha dimostrato come sia desiderabile che quest'ultima, sulla base del criterio dell'efficienza, sia svolta ad un livello decisionale decentrato. Essa è indirizzata prevalentemente alla fornitura di beni e servizi. Si tratta di beni pubblici locali, non necessariamente esclusivi, che soddisfano un bisogno locale, che può essere differenziato e presentare livelli di beneficio marginale che variano da territorio a territorio. Il decentramento decisionale permette, pertanto, di intercettare questa domanda e di definire politiche modellate sulla preferenza delle collettività locali.

In una realtà omogenea, dal punto di vista socioeconomico, questo criterio risponde ai principi dell'offerta ottimale che soddisfa la regola di Samuelson, vista nel corso del presente lavoro. Ma in una segmentata, come quella attuale, il problema di un'allocazione differenziata delle risorse assume una portata di carattere più generale. Perché il tempo in cui il baricentro delle politiche economiche di un Paese era il mercato interno, è stato di gran lunga superato, e, nella dinamica di sviluppo, il

ruolo del commercio internazionale ha assunto una posizione predominante. E il processo di globalizzazione ha determinato una rottura nell'uniformità dello sviluppo territoriale.

A queste fratture non si può far fronte potenziando la funzione redistributiva, come avveniva nel passato, perché mancano le risorse ed è mutato il clima culturale. Ne deriva che la funzione redistributiva non può essere un succedaneo dello sviluppo: è allora che un federalismo intelligente può divenire una leva per ricreare un tessuto connettivo. E il punto di partenza non può essere una politica di trasferimenti, bensì una politica di sviluppo calibrata non più sulla dimensione nazionale, ma su quella territoriale. A questo punto il teorema di Oates potrebbe assumere una valenza più ampia: non si tratta di fornire solo beni diversi, ma politiche diverse, che siano in sintonia con le caratteristiche specifiche dei singoli territori.

In questo contesto, la politica fiscale di vantaggio possibile sulla base del federalismo fiscale, esaminata nel corso del terzo capitolo, può rappresentare un volano in grado di mettere in moto uno sviluppo coerente ed integrato, a patto che sia guidata da una classe dirigente a livello locale all'altezza delle nuove sfide che è necessario affrontare.

### ***7. Considerazioni finali in merito alla legge 5 maggio 2009, n. 42. Necessità di delineare un quadro complessivo armonico di riforme***

In linea generale, il nesso naturale funzioni-risorse che presiede ad ogni modello di finanza pubblica appare nella legge n. 42 sviluppato in modo adeguatamente coerente, pur scontando alcuni necessari compromessi che hanno caratterizzato la stesura di un provvedimento che così complesso si attendeva oramai da molti anni. Alcune previsioni scontano una certa genericità: si fa riferimento, ad esempio, alla previsione degli incentivi per le unioni e fusioni, previsione certamente strategica nella prospettiva di un riassetto istituzionale che rinnovi il sistema dei Comuni puntando sulla gestione associata basata sul modello unico delle unioni di

Comuni; oppure alla previsione relativa al processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, laddove, pur essendo richiamato il principio della congrua copertura finanziaria di ulteriori nuove funzioni che Stato e Regioni possono conferire a Comuni, Città metropolitane e Province, sembra però che in altre parti del provvedimento, soprattutto riguardanti la finanza regionale, si cristallizzi l'attuale assetto delle funzioni, garantendo il massimo della copertura finanziaria a favore delle Regioni, anche per funzioni che, nella prospettiva di una completa attuazione della riforma del Titolo V, e in particolare dell'articolo 118 della Costituzione, dovrebbero transitare in capo ai Comuni.

Ad ogni modo, la legge n. 42 del 2009 rappresenta indubbiamente un significativo tentativo di restituzione a Governo e Parlamento della funzione di attuazione del Titolo V della Costituzione, lasciata, dal 2001 ad oggi, in via quasi esclusiva alla Corte costituzionale.

Come considerazione finale, merita ribadire che il nesso oggettivo, insuperabile esiste: è necessario accompagnare al processo di federalismo fiscale un riassetto e una razionalizzazione dell'amministrazione pubblica che appare oramai urgente, con regole e meccanismo finanziari virtuosi.

Federalismo fiscale e federalismo istituzionale non sono il primo propedeutico all'altro e viceversa. Si riuscirà a mettere in piedi una repubblica federale capace di rappresentare un'idea più avanzata di unità e coesione nazionale solo nella misura in cui si riuscirà a costruire nel tempo un giusto sistema equilibrato ed efficiente, in cui i soggetti che compongono l'ordinamento repubblicano, ciascuno per la propria parte, sappiano svolgere il ruolo e i compiti che la Costituzione e le leggi gli assegnano, nel pieno rispetto del principio autonomistico di cui all'articolo 5 Cost.. Va ribadito che è fondamentale che tutti comprendano che pari ordinazione significa anche pari responsabilità: una responsabilità che va praticata da ciascuno, una funzione unificante che lo Stato deve saper svolgere, incentivare e garantire, costruendo intorno a sé, le Istituzioni della Repubblica federale, e metodi nuovi nelle relazioni interistituzionali adeguati ad una *governance* federale.

È quindi evidente la necessità di delineare un quadro complessivo armonico,

tra riforme che riguardano aspetti istituzionali e riforme relative agli aspetti finanziari, senza distorsioni e connettendo saldamente le une e le altre logiche. Del resto, dell'ampiezza e della difficoltà dei problemi da affrontare costituisce una buona riprova l'esperienza del decreto legislativo n. 56 del 2000, rimasto sulla carta, dopo aver per primo introdotto nel nostro ordinamento legislativo l'espressione "federalismo fiscale": in una prospettiva dimostratasi, alla prova dei fatti, inadeguata rispetto alla complessità delle questioni aperte. Ora, questa complessità si colloca nel nuovo quadro delineato dalla legge n. 42/2009 recante *Delega al Governo in materia di Federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Un quadro che deve essere peraltro integrato con l'adeguamento alla riforma costituzionale del Titolo V di una imprescindibile serie di profili istituzionali. Profili cui ora è dedicato un disegno di legge governativo presentato come collegato alla finanziaria 2009, recante *Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati*<sup>294</sup>.

Per certi versi, la sequenza di adozione dei due testi sembra segnare una inversione logica e sistematica, tra profili finanziari e profili istituzionali (la provvista delle risorse dei vari livelli di governo locale presuppone una definizione previa degli assetti e delle funzioni di ciascun livello). E occorrerà verificare attentamente se la genericità di certe previsioni, il rinvio ad un'ampia serie di provvedimenti attuativi e la lunghezza dei tempi previsti per l'attuazione del federalismo fiscale consentiranno, nei fatti, di armonizzare i due processi, evitando, incertezze ed anticipazioni improprie.

Se si considera, poi, che alle questioni di enorme portata ora accennate si aggiungono ulteriori, rilevanti obiettivi e vincoli – dalle imprescindibili esigenze di semplificazione amministrativa a quelle di contenimento complessivo della spesa

---

<sup>294</sup> A.C. 3118, presentato alla Camera dei Deputati in data 13 gennaio 2010 e assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali.

pubblica – ci si rende conto della complessità del percorso intrapreso. Un processo che si presenta destinato ad incidere su un'ampia pluralità di profili: a partire dall'assetto delle fonti, dove si apre un sistema normativo multilivello, in cui la normativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario costituisce la cornice entro la quale sono destinate ad operare le nuove autonomie legislative delle Regioni e regolamentare degli enti locali; proseguendo con gli aspetti complessivi delle relazioni di coordinamento e collaborazione tra i vari livelli che, precisamente in questa materia, richiedono sviluppi di particolare efficacia e funzionalità; sino alla definizione puntuale degli strumenti operativi.

Sarà quindi davvero interessante vedere i successivi sviluppi della “lunga marcia” del federalismo fiscale, un tema che solleva inquietanti prospettive di ulteriori riduzioni dei livelli di uguaglianza tra le diverse aree del Paese, ma che, all'opposto, può aprire inedite possibilità di responsabilizzazione nella gestione degli interessi pubblici, di avanzamento nella gestione dell'amministrazione e della prestazione dei servizi, della elevazione delle condizioni di vita delle collettività.

## Bibliografia

AA. VV., *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.

ADARKAR B.P., *The Principles and Problems of Federal Finance*, P.S. King and Sons, London, 1933.

ALLEGRETTI, U. e PUBUSA, A., *Art. 119 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 114-119. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma.

*Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (Acoff)*, Relazione finale, settembre 2005.

ANTONINI, L., *Il nuovo federalismo fiscale*, in *Tributi regionali e locali*, 2009.

ANTONINI, L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

ANTONINI, L., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, fasc. 2., 2009.

ANTONINI, L., *Dal Federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in "Rivista di Diritto Finanziario", marzo 2004.

ANTONINI, L., *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, Regioni, 2003.

ANTONINI, L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20, 2005.

ANTONINI, L., *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano 2005.

BARBERO, M., *Decentramento fiscale e vincoli comunitari: in particolare, la questione della fiscalità di vantaggio alla luce del divieto di aiuti di Stato* (Nota a

CGCE Grande sezione 6 settembre 2006 – causa C-88/03) in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, fasc. 5, pagg. 993-1002.

BARBERO, M., *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più o meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo Fiscale*, Napoli, n. 2/2007.

BARILE, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978.

BARTOLE, S., *Cooperazione e competizione tra enti territoriali negli Stati federali e regionali, con speciale riguardo al caso italiano*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, 1997.

BASSANINI, F., *L'attuazione delle riforme fra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970.

BASSANINI, F., *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

BASSANINI, F., *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A.ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 26.

BASSANINI, F., MACCIOTTA, G., *Oggetto e finalità della legge (Commento all'articolo 2)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local/1, Collana del Cis Anci, Roma, 2009.

BENVENUTI, F., *Risultati e prospettive dell'attività regionale*, in *Atti del I Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Padova, 1955.

BERTOLISSI, M., *“Rivolta fiscale”, federalismo, riforme istituzionali*, Padova, 1997

BERTOLISSI, M., *Intervento*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè.

BERTOLISSI, M., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983.

BERTOLISSI, M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.

BIFULCO, R., *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2009.

BIRCH A.H., *Federalism and Finance*, Manchester School of Economics and Social Studies, 1949.

BOGNETTI, M., *Federalismo*, Torino, UTET, 2001.

BONELLI, E., *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001.

BOSI, P., *Corso di Scienza delle finanze*, Il Mulino, 2006.



- BOZZA, N., *Il federalismo fiscale in Germania*, in *Riv. dir. trib.*, 1/1996.
- BRANCASI, A., *Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – nota di lettura del Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale*, 10 luglio 2007, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007.
- BRENNAN, G., BUCHANAN, J. M., *The Power to tax. Analytical Foundations of a fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York.
- BUCHANAN, J.M., *L'economia pubblica. Domanda ed offerta di beni pubblici*, Franco Angeli, Milano, 1969.
- BUCHANAN, J. M., *Federalism and Fiscal equity*, *AER*, vol. XL, n. 4, 1950.
- BUCHANAN, J.M., *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, vol. 32, 1965.
- BUGLIONE, E., *Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia*, in E. BUGLIONE, V. PATRIZII, *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, 1998.
- CANTARO, A., *Il principio federativo. Federalismo e Stato sociale*, Edizioni La meridiana, 1995.
- CARAVITA DI TORITTO, B., in *Stato federale (voce)*, *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da A. CASSESE, Giuffrè, 2006.
- CARAVITA, B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.
- CARINCI, A., *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rassegna Tributaria* n. 4/2004.
- CARINCI, A., *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea* in *Rassegna Tributaria*, 2004.
- CARINCI, A., *I vincoli comunitari all'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali*, in V. FICARI (a cura di) *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte Costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza 103/2008) e disegno di legge delega. Un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale*, Giuffrè, 2009.
- CASSESE, S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2003.
- CERIANI, V., *Federalismo, perequazione e tributi*, in *Rass. trib.*, n. 5/2002.
- CERRACCHIO, G., *Profili "quantitativi" del contenzioso costituzionale (2005)*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA-CNR "Massimo Severo Giannini", 2007.
- CERULLI IRELLI, V., *Sul federalismo fiscale (prime provvisorie osservazioni)*, in

[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

CIARLO, P., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002.

*Commissione per la riforma della finanza regionale*, cd. *Commissione Giarda*, RELAZIONE FINALE, pubblicata in *Rass. trib.*, 1994, nota di R. LUPI, *Una proposta per la finanza regionale: la relazione della Commissione ministeriale*.

D'AGNOLO, G., *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Cedam, 1998.

D'AMATI, N., *La ricostruzione dell'autonomia tributaria degli enti locali: aspetti normativi*, in *Riv. dir. trib.*, 1997.

D'AURIA, G., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001.

D'AURO, A. *Il federalismo fiscale in Italia dopo l'approvazione della legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *La finanza locale*, 7-8, 2009.

DAFFLON, B., *The Assignment of Functions to decentralized Government: from theory to Practice*, in *Environment and Planning: Government and Policy*, vol. 10, tradotto in *Problemi di Amministrazione Pubblica*, n. 1, 1994, Bologna, Il Mulino.

DE FELICE, R. *Rosso e nero*, Milano, 1995.

DE IOANNA, P., *L'autonomia finanziaria*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Milano, 2006.

DE MARTIN, G. C., RIVOSECCHI, G., *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), e pubblicato in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local/1, Collana del Cis Anci, Roma, 2009.

DE MARTIN, G. C., *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale (Audizioni dei professori Vincenzo Cerulli Irelli, Tania Groppi e Gian Candido De Martin nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale - Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, Senato della Repubblica 12 novembre 2008-)*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

DE MITA, E., *La nuova finanza locale*, in V. ITALIA E M. BASSANI, *Le autonomie locali*, Milano, 1990.

DE MITA, E., *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè, 2009.

DE MITA, E., *Politica e diritto dei tributi in Italia*, Milano, 2000.

- DE SIERVO, U., *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo "forte"*, in *Le Regioni*, 1995.
- DE SIERVO, U., ORSI BATTAGLINI, A., SORACE, D., ZACCARIA, R., *Note in tema di finanza regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- DE SIERVO, U., *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, 1997.
- DEL FEDERICO, L., *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Finanza locale*, 2003,.
- DEL FEDERICO, L., *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Fin. loc.*, 2003.
- ELAZAR, D. J., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995
- ESPOSITO, C., *Autonomia locale e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, Palermo, 1954.
- FALZONE, V., PALERMO, F., COSENTINO, F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 1976.
- FANTOZZI, A., *Dalla non discriminazione all'eguaglianza in materia tributaria*, in A. DI PIETRO (a cura di), *Per una Costituzione fiscale europea*, Padova, 2008.
- FANTOZZI, A., *I rapporti tra ordinamento comunitario e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2008.
- FANTOZZI, A., *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005.
- FEDELE, M., *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2003.
- FEDELE, M., *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, 1998).
- FICARI, V., *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale - e della Sardegna in particolare-*, in *Rass. trib.*, 2005.
- FORMEZ, *Autonomia tributaria e federalismo fiscale*, Roma, 2005.
- FRANSONI, G., *Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Annali – I della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia*, Milano, 2005.
- FRANSONI, G., DELLA CANANEA, G., *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007
- FREGNI, M.C., *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 3, 2005.

GALLO, F., *L'autonomia impositiva degli enti locali*, in AA. VV., *Il nuovo ruolo delle autonomie locali*, Roma, 1985.

GALLO, F., Il federalismo fiscale “cooperativo”, in *Rass. trib.*, n. 2/1995.

GALLO, F., voce *Federalismo fiscale*, in *Enc. Giurid. Treccani*, vol. XIV, Roma 1996.

GALLO, F., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002.

GALLO, F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2002.

GIANNITI, L., LUPO, N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2008.

GIARDA, P., *Ampliamento delle competenze regionali e strumenti di finanziamento*, Prolus. inaug. XLV A.A. Scuola Vanoni, Roma, 9 febbraio 1993.

GIARDA, P., *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995.

GIARDA, P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Regioni», 6/2001.

GIARDINA E. *L'autonomia tributaria dei Comuni: aspetti economici*, in *Scritti scelti (1960-2007)*, 2008.

GIOVANARDI, A., *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Giuffrè, 2005.

GIZZI, E., *La legge sulla finanza regionale*, in *Nuova Rass.*, 1969.

GROPPI, T., *Il federalismo*, Laterza, 2004.

*Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale* coordinato dal Prof. Piero Giarda, (cd. *Giarda-bis*), RELAZIONE FINALE, dicembre 2006.

GUIGLIA, G., *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007.

HAMILTON, A., J. MADISON, J. E JAY, J., *The Federalist*, New York, 1788 – ed. it., Bologna, Il Mulino, 1997).

JORIO, E., *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11 luglio 2007.

JORIO, E., *L'attività preparatoria per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli, 2009.

LADU, G., *Federalismo fiscale, autonomia finanziaria, gestione finanziaria e controlli*

*nel quadro delle riforme in corso in Italia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale in onore di Guglielmo Negri*, Roma, 2002

LECCISOTTI, M., MARINO, P., PERRONE, L., (a cura di) - ISTITUTO REGIONALE DI STUDI GIURIDICI DEL LAZIO "A. C. JEMOLO", *L'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali*, Roma-Milano 1994.

LIBERATI, P., *Il federalismo fiscale. Aspetti teorici e pratici*. Hoepli, Milano, 1999.

MACCIOTTA, G., *Appunto sullo schema di d.d.l. del Governo sulla attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – versione 16 aprile 2007*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007.

MANDARA, M., *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali nell'ordinamento costituzionale*, in (a cura di) S. STAIANO, *Le funzioni amministrative del sistema delle autonomie locali*, volume della collana di pubblicazioni del Dipartimento di diritto Costituzionale e Comparato dell'Università degli studi di Napoli Federico II, Jovene editore, Napoli, 2006.

MANGIAMELI, S., *La riforma del regionalismo Italiano.*, Giappichelli, Torino, 2002.

MARÈ-CAIAFFA, *L'Irap: la natura e la struttura del tributo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999.

MARONGIU, G., *Evoluzione e lineamenti della finanza locale in Italia*, in *La finanza locale*, n. 9/2005.

MARONGIU, G., *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Genova 2001.

MARTINES, T., RUGGERI, A., e SALAZAR, C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002.

MARTINES, T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956.

MAXWELL J.A., *The Fiscal Impact of Federalism in the U.S.*, Harward University Press, 1946.

MORETTI, G.C., *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1972.

MORRONE, A., *La nuova "costituzione finanziaria". La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2003.

MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, 2004.

MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Palermo, 1975.

MOSCHETTI, F., *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione*

*per un confronto tra diverse culture*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2002.

MUSGRAVE R.A., MUSGRAVE P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1976, p. 48.

MUSGRAVE R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

MUSGRAVE, R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

NEUMANN, F., *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973.

NICOTRA, I., *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 2005.

OATES, W.E., *Searching for Leviathan: an Empirical Study*, in *American economic Review*, Sept. 1985.

OATES, W.E., *The Theory of Public Finance in a Federal System*, in *Canadian Journal of Economics*, 1, Feb, 1968.

OLSON, M. JR., *The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, vol. LIX, n. 2; P-2-B; 1969.

OSCOLATI, F., *Commento al disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" – nota per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale*, 10 luglio 2007, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2007.

PALADIN, L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.

PATIZII V., *Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli*, in BUGLIONE E., PATRIZII V. (a cura di), *Governo e Governi*, Giuffrè, Milano, 1998.

PICA, F., *La finanza locale nel guado*, in *Rivista dei Tributi Locali*, Roma 1983.

PICA, F., *Le autonomie tributarie locali*, in *La finanza delle Regioni e degli enti locali. Quaderni Formez*, Napoli, 1975.

PIERANDREI, A., *Prime osservazioni sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Riv. dir. fin. Sc. fin.*, 1949.

PINELLI, C., *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.

PINELLI, C., *L'ordinamento repubblicano nel nuovo titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Milano, 2003.

PIRAINO A., *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost. federalismo fiscale*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 febbraio 2005.

PISAURO, G., in *I rapporti finanziari tra Stato e Regioni (commento agli artt. 7, 8, 9, 10 e 20 della legge 42/2009)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local/1, Collana del Cis Anci, Roma, 2009.

PIZZETTI, F., *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local/1, Collana del Cis Anci, Roma, 2009.

POLA, G., *La tassazione locale dell'attività produttiva*, Bologna 1990.

POLA, G., *Politiche fiscali locali e attività produttive. Vecchie esigenze e nuove prospettive*, relazione svolta al Convegno Nazionale di Prato del 17 febbraio 1996.

PUTZOLU, F., *L'Autonomia tributaria degli enti territoriali. Profili giuridici del federalismo fiscale*, Cedam, 1996.

QUADRI, S., *Armonizzazione fiscale europea*, Torino, 2003.

RIVOSECCHI, G., *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, Giappichelli.

RIVOSECCHI, G., *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), dicembre 2008.

RIZZONI, G., *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001.

ROMANO, S., *Autonomia* (voce), in *Frammenti di un dizionario giuridico* (Giuffrè, 1983).

ROSSI, N., *La finanza locale e il principio di sussidiarietà*, Relazione al Convegno sul federalismo fiscale tenutosi a Venezia l'11 novembre 1995.

SALAZAR, C., *Gli interventi speciali ex articolo 119, c. , Cost., secondo la sentenza n. 451 del 2006. La Corte prosegue nella definizione del federalismo fiscale a Costituzione inattuata*, in *Le Regioni*, Bologna, n. 3, 2007.

SALERNO, G.M., *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007.

SAMUELSON, P.A., *The Pure Theory of Public Expenditures*, in *Review of Economics and Statistics*, Nov. 1954.

SAPONARO, F., *L'armonizzazione fiscale e il ruolo delle autonomie locali nel sistema pre-federale europeo*, in *Rivista di diritto tributario*, fasc. 10, 2002.

SPANTIGATI, F., *Le ragioni giuridiche del fallimento dello Stato sociale*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Giuffrè, 1997.

STEVE, S., *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, 1959.

STRUSI, A., *Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni.*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 20 (3;4), 1999.

SVIMEZ, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, Quaderno SVIMEZ, n. 12, Roma, dicembre 2007.

SVIMEZ, *Il federalismo fiscale. "Schede tecniche" e "parole chiave"*, Quaderno SVIMEZ, n. 12, Roma, luglio 2009.

TESAURO, F., *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *La finanza locale*, 9, 2005.

TORRE, A., *Devolution e regionalismo nel Regno Unito, nuove strutture istituzionali ed esperienze di politica estera*, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004.

TOSI, L. e GIOVANARDI, A., *Federalismo fiscale (voce)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da A. CASSESE, Milano, 2006.

TOSI, L., voce *Finanza locale*, in *Dig. Comm. Aggiornamento*, Torino, 2000.

TREMONTI, G., VITALETTI, G., *Il federalismo fiscale*, Bari, 1994.

VANDELLI, L., Presentazione al volume di E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli, 2009.

VISCO, V., *Prospettive di decentramento fiscale in Italia*, in *Il Fisco*, 1993.

VITALETTI, G., *Dossier sul federalismo fiscale*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

WHEARE, K., *Il Governo federale*, Milano, 1994.

WILLIAMS A., *The Optimal Provisions of Public Goods in a System of Local Government*, in *Journal of Political Economy*, Feb. 1967.

ZAGREBELSKY, G., *Pathos e realtà del federalismo*, in *Reset*, dicembre 1993.

ZANARDI, A., *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, in M.C. GUERRA, A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, Bologna, 2006.

ZANARDI, A., *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in A.ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006.



