

DECLARATORIA SULLA TESI DI DOTTORATO

Il sottoscritto

COGNOME Soragni

NOME Angelo Junior

Matricola di iscrizione al dottorato 1377027

Titolo della Tesi:

Il federalismo fiscale nel diritto comparato

Dottorato di ricerca in Diritto internazionale dell'economia

Ciclo XXIV

Tutor del dottorando Prof. Lorenzo Cuocolo

Anno di discussione 2013

DICHIARA

sotto la sua responsabilità di essere a conoscenza:

- 1) che, ai sensi del D.P.R. 28.12.2000, N. 445, le dichiarazioni mendaci, la falsità negli atti e l'uso di atti falsi sono puniti ai sensi del codice penale e delle Leggi speciali in materia, e che nel caso ricorressero dette ipotesi, decade fin dall'inizio e senza necessità di nessuna formalità dai benefici previsti dalla presente declaratoria e da quella sull'embargo;
- 2) che l'Università ha l'obbligo, ai sensi dell'art. 6, comma 11, del Decreto Ministeriale 30 aprile 1999 prot. n. 224/1999, di curare il deposito di copia della tesi finale presso le Biblioteche Nazionali Centrali di Roma e Firenze, dove sarà consentita la consultabilità, fatto salvo l'eventuale embargo legato alla necessità di tutelare i diritti di enti esterni terzi e di sfruttamento industriale/commerciale dei contenuti della tesi;
- 3) che il Servizio Biblioteca Bocconi archiverà la tesi nel proprio Archivio istituzionale ad Accesso Aperto e che consentirà unicamente la consultabilità on-line del testo completo (fatto salvo l'eventuale embargo);
- 4) che per l'archiviazione presso la Biblioteca Bocconi, l'Università richiede

che la tesi sia consegnata dal dottorando alla Società NORMADEC (operante in nome e per conto dell'Università) tramite procedura on-line con contenuto non modificabile e che la Società Normadec indicherà in ogni piè di pagina le seguenti informazioni:

- tesi di dottorato (titolo *tesi*) Il federalismo fiscale nel diritto comparato;
 - di Soragni Angelo Junior;
 - discussa presso l'Università commerciale Luigi Bocconi - Milano nell'anno 2013;
 - La tesi è tutelata dalla normativa sul diritto d'autore (legge 22 aprile 1941, n.633 e successive integrazioni e modifiche). Sono comunque fatti salvi i diritti dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di riproduzione per scopi di ricerca e didattici, con citazione della fonte;
 - **solo nel caso sia stata sottoscritta apposita altra dichiarazione con richiesta di embargo:** La tesi è soggetta ad embargo della durata di mesi (indicare durata embargo);
- 5) che la copia della tesi depositata presso la NORMADEC tramite procedura on-line è del tutto identica a quelle consegnate/inviate ai Commissari e a qualsiasi altra copia depositata negli Uffici dell'Ateneo in forma cartacea o digitale e che di conseguenza va esclusa qualsiasi responsabilità dell'Ateneo stesso per quanto riguarda eventuali errori, imprecisioni o omissioni nei contenuti della tesi;
- 6) che il contenuto e l'organizzazione della tesi è opera originale realizzata dal sottoscritto e non compromette in alcun modo i diritti di terzi (legge 22 aprile 1941, n.633 e successive integrazioni e modifiche), ivi compresi quelli relativi alla sicurezza dei dati personali; che pertanto l'Università è in ogni caso esente da responsabilità di qualsivoglia natura, civile, amministrativa o penale e sarà dal sottoscritto tenuta indenne da qualsiasi richiesta o rivendicazione da parte di terzi;
- 7) che la tesi di dottorato non è il risultato di attività rientranti nella normativa sulla proprietà industriale, non è stata prodotta nell'ambito di progetti finanziati da soggetti pubblici o privati con vincoli alla divulgazione dei risultati; non è oggetto di eventuali registrazioni di tipo brevettale o di tutela, e quindi non è soggetta a embargo.

Data 16/01/2013

COGNOME

Soragni

NOME

Angelo Junior

UNIVERSITA' COMMERCIALE "LUIGI BOCCONI" - MILANO

Facoltà di Economia

Corso di Dottorato di Ricerca in
Diritto internazionale dell'Economia

IL FEDERALISMO FISCALE

NEL

DIRITTO COMPARATO

Relatore: *Prof. Lorenzo CUOCOLO*

Tesi di DOTTORATO di:

Angelo Junior SORAGNI

Matr. 1377027

Alla persona più importante della mia vita: Antonio

*"il bel paese
ch'Appennin parte, e 'l mar circonda et l'Alpe".*

F. Petrarca, Canzoniere CXLVI

RINGRAZIAMENTI

Un sentito grazie va, senz'ombra di dubbio, ai miei genitori Angelo e Linda per i sacrifici sostenuti in tutti questi anni di studi: ben otto.

Buona parte di questo importante traguardo è merito dei loro insegnamenti e del loro amore.

Ringrazio, altresì, i Presidenti R. Formigoni e V. Errani per le interviste concessemi presso le rispettive sedi regionali che considero degna conclusione del mio lavoro di ricerca.

Un ultimo importante ringraziamento lo riservo al Prof. Lorenzo Cuocolo per la sempre preziosa collaborazione.

INDICE

Considerazioni iniziali, p. 11

Introduzione

1. Problematiche post-unitarie relative al federalismo, p. 15
2. Il dibattito sul Federalismo dei Padri costituenti, p. 19
3. I tentativi di riforma costituzionale, p. 23
4. La Commissione Bozzi, p. 26
5. La Commissione De Mita-Iotti, p. 28
6. La Commissione D'Alema, p. 30

Parte I, Gli anni precedenti alla Legge delega

1. Le fasi appena precedenti alla riforma del Titolo V, p. 32
2. La riforma del Titolo V con particolare attenzione per l'art. 119 della Costituzione, p. 36
3. La legge finanziaria del 2003 e l'istituzione dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale, p. 42
4. La Legge delega del Governo Prodi *bis* ed il Disegno di legge del Consiglio regionale della Lombardia, p. 48

Parte II, L'approvazione della Legge delega n. 42/2009

1. Introduzione, p. 53
2. Il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, p. 55
3. L'autonomia tributaria delle Regioni, p. 60

4. La finanza degli Enti locali come prevista nella Legge delega, p. 66
5. L'attuazione dell'art. 116, comma III, della Costituzione, p. 72
6. Il caso delle Regioni a Statuto speciale, p. 75

Parte III, I Decreti attuativi

1. Il primo decreto attuativo: il federalismo demaniale, p. 79
2. Il secondo decreto attuativo: l'ordinamento di Roma-Capitale, p. 87
3. Il terzo decreto attuativo: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, p. 90
4. Il quarto decreto attuativo: il federalismo Fiscale Municipale, p. 97
5. Il quinto decreto attuativo: l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le Province, p. 102
6. Il sesto decreto attuativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali, p. 115
7. Il settimo decreto attuativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e di loro organismi, p. 119
8. L'ottavo decreto attuativo in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, p. 122
9. Il nono decreto attuativo: ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale, p. 126

Parte IV, Un'analisi comparata

1. Al di fuori dei nostri confini, p. 130
2. Il Belgio, p. 132
 - 2.1. Introduzione, p. 132

- 2.2. La fiscalità belga, p. 135
- 2.3. Conclusioni, p. 142
- 3. La Germania, p. 144
 - 3.1. Introduzione, p. 144
 - 3.2. I poteri dei *Lander*, p. 147
 - 3.3. Il sistema perequativo, p. 152
 - 3.4. I rapporti tra *Bund* e *Lander*, p. 155
 - 3.5. La finanza del livello comunale, p. 157
 - 3.6. Le riforme federali del 2006 e 2009, p. 159
 - 3.7. Conclusioni, p. 162
- 4. L’Austria, p. 165
 - 4.1. Introduzione, p. 165
 - 4.2. Le competenze dei *Lander* ed i rapporti con il *Bund*, p. 167
 - 4.3. Il principio cooperativo, p. 173
 - 4.4. I Comuni, p. 176
 - 4.5. Conclusioni, p. 179
- 5. La Svizzera, p. 181
 - 5.1. Organizzazione territoriale, p. 181
 - 5.2. In materia fiscale, p. 183
 - 5.3. Il sistema perequativo, p. 185
 - 5.4. L'autonomia in materia finanziaria dei Comuni, p. 189
 - 5.5. Con particolare riferimento al Canton Ticino, p. 190
 - 5.6. Conclusioni, p. 193
- 6. La Spagna, p. 196
 - 6.1. Introduzione, p. 196
 - 6.2. Il sistema spagnolo di finanza locale, p. 203
 - 6.3. Gli strumenti perequativi iberici, p. 207
 - 6.4. Con particolare riferimento alla Catalogna, p. 209

- 6.5. Conclusioni, p. 217
- 7. Il Regno Unito, p. 219
 - 7.1. Introduzione, p. 219
 - 7.2. Analisi del sistema di finanza locale britannico, p. 222
 - 7.3. Con particolare riferimento alla Scozia, p. 229
 - 7.4. Conclusioni, p. 234
- 8. La Francia, p. 237
 - 8.1. Introduzione, p. 237
 - 8.2. Le imposte locali, p. 240
 - 8.3. La revisione costituzionale del 2003, p. 241
 - 8.4. Conclusioni, p. 243
- 9. Riflessioni generali sulla Parte IV, p. 245

Intervista con il Governatore della Regione Lombardia Roberto Formigoni, p. 248

Intervista con il Governatore della Regione Emilia-Romagna Vasco Errani, p. 250

Riflessioni finali, p. 252

Bibliografia, p. 255

Materiali normativi, p. 277

Sitografia, p. 279

CONSIDERAZIONI INIZIALI

Agli occhi dei politologi ed ormai anche della maggior parte della classe politica e dell'opinione pubblica, l'attuale sistema internazionale appare dominato dal fenomeno della globalizzazione.

Con questo concetto, viene descritta l'accelerazione dell'interdipendenza nelle relazioni internazionali, in tutti gli ambiti della convivenza umana, innanzitutto in quello economico, ma anche in quello politico, sociale e culturale.

Una delle conseguenze più evidenti che questo fenomeno ha determinato o, almeno, ha contribuito a produrre, consiste nella crisi della sovranità dello Stato¹, come unità politica adeguata alla gestione sia degli affari interni sia dei rapporti con i nuovi attori presenti nell'attuale scenario mondiale.

Anche se si tratta di un processo che potrà durare ancora molto a lungo, il declino dello Stato moderno (il tipo di comunità politica che oggi viene di solito chiamato stato *tout court*) è ormai in atto in modo irreversibile.

Con la sanguinosa catastrofe storica del nazismo, del fascismo e del comunismo lo Stato centralizzato conclude l'arco ascendente di una parabola che, iniziata nel secolo XIV in sede teorica, con Marsilio da Padova, dal 1789 al 1989 ha dominato il cielo delle istituzioni politiche dapprima dell'Occidente e poi di tutto il mondo.

L'altra importante forza capace di premere dal lato opposto a quello della globalizzazione sul gerontizzato concetto di Stato è stata l'istanza

¹ Per un'attenta analisi del fenomeno della globalizzazione e dell'impatto sul concetto di Stato sovrano si rimanda a L. Levi, A. Mosconi, *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, Torino, CELID, 2005 ed a A. Borghini, *Metamorfosi del potere. Stato e società nell'era della globalizzazione*, Roma, Edizioni Franco Angeli, 2003.

di autonomia territoriale, ed in genere, la contestazione del centralismo statale, dilagata in tutto l'Occidente negli ultimi anni. La crescita della domanda di federalismo e di sussidiarietà ovvero di autonomia territoriale e sociale che si registra in Italia, altro non è che l'episodio nazionale di un fenomeno in atto in tutto il mondo sviluppato².

Parlando ad Harvard il 18 aprile 2000, il Presidente catalano Jordi Pujol ebbe giustamente modo di sottolineare che, come già dimostra il successo internazionale di Stati che hanno dimensioni "regionali" (dall'Irlanda, alla Finlandia, fino alla Nuova Zelanda) le riforme federali in atto nel Globo aprono grosse prospettive a Regioni che sono di fatto "piccoli Paesi", purchè abbiano senso di identità e buona coesione sociale³.

Queste ultime considerazioni permettono di introdurre una prima ragione che chiarisce la scelta dell'oggetto di questo lavoro: nell'era della globalizzazione, a fronte della crisi dello Stato-nazione, si assiste all'affermarsi dell'UE come soggetto sovranazionale e nuovo attore agente nel sistema politico internazionale e, nello stesso tempo (e per noi più importante ai fini dell'elaborato) alla crescita del ruolo delle Regioni in tutti i campi⁴.

Una seconda motivazione, ben più profonda, si riferisce in particolare alle istanze presenti sul nostro territorio nazionale da molto tempo per una

² Sul tema dell'inattualità dello storico concetto di Stato sovrano e delle autonome forze della globalizzazione e della richiesta di autonomia da parte degli Enti decentrati in grado di "pressarlo", vedi anche, R. Formigoni, *Relazioni internazionali delle Regioni e globalizzazione: il caso della Lombardia*, in *Confronti*, 1/2004.

³ Citato in R. Ronza, *Le relazioni internazionali della Lombardia: come e perché*, in *Confronti*, 2003.

⁴ La cosiddetta "sandwich thesis", secondo la quale la forza delle autonomie regionali da un lato e della crescita delle istituzioni europee dall'altro determinerebbe una specie di fine dello Stato. Vedi a riguardo, G.F. Ferrari, *Federalismo, regionalismo, e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006.

migliore allocazione delle risorse che vede come protagoniste principali proprio le Regioni, ovverosia all'insieme di interventi con cui, si è cercato di realizzare una autonomia fiscale degli Enti sub-statali nel nostro Paese (in particolar modo a seguito della Riforma costituzionale del 2001, modificativa del Titolo V e, per quanto qui ci riguarda, dell'art. 119, con la fase attuativa di questa legislatura).

Il nuovo testo dell'art. 114 Cost., proposto dalla Riforma modifica, infatti, drasticamente, l'assetto istituzionale della Repubblica, stabilendo che essa è costituita da Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e dallo Stato.

Dal vecchio testo dell'art. 114 della Costituzione, redatto dai Padri costituenti, era facile intendere la coincidenza, invece, per il Legislatore, tra la Repubblica e lo Stato, il quale veniva posizionato in condizioni di palese vantaggio rispetto agli altri Enti.

Il nuovo testo del 2001 sancisce una posizione di pari di dignità tra i vari Enti territoriali, elevando, così, il valore dell'autonomia al rango di principio generale dell'ordinamento.

Alla luce di ciò, viene costituita una sorta di piramide dei poteri, con in cima, in posizione di vertice, lo Stato, che costituiscono la Repubblica tutta.

Viene, così, anche riconosciuto il ruolo rilevante dell'Ente Comune, inteso quale Ente di base, quello più vicino al *cives* e capace di istituire tributi.

L'art. 117, poi, riformato è il vero punto di svolta che ribalta drasticamente la ripartizione delle competenze di natura legislativa primaria e secondaria introducendo la clausola residuale a favore delle Regioni, al comma IV, per i poteri legislativi primari ed, al comma VI, per quelli relativi alla normazione di rango secondario.

Dopo una breve introduzione sulle premesse che hanno portato alla Legge di delega, costituirà oggetto del presente lavoro, l'analisi dell'evoluzione dei poteri attribuiti alle Regioni, in materia di federalismo fiscale come definito dalla Legge delega n. 42 del 2009 e dai decreti attuativi che ad essa hanno fatto seguito nel corso del 2010 e del 2011. Vedremo, infine, in un'ampia analisi, la comparazione delle esperienze straniere a riguardo, con alcuni casi, come il Belgio, la Svizzera ed il Regno Unito, davvero interessanti per la loro unicità.

INTRODUZIONE

1. Problematiche post-unitarie relative al federalismo

Fin dai tempi precedenti all'unità italiana, molti pensatori e filosofi della Penisola, tra i quali, in particolar modo, il milanese Carlo Cattaneo ed il torinese Vincenzo Gioberti, seppur partendo da posizioni culturali e politiche molto divergenti, proposero la creazione di uno Stato confederale o meglio di una Confederazione di Stati⁵ per il raggiungimento della tanto auspicata Unità della Penisola.

Quindi, la fase pre-unitaria può essere anche considerata e vista come una sorta di protostoria della questione relativa ai poteri delle autonomie locali e del federalismo in Italia in generale.

Tali riflessioni, poi, non vennero dimenticate nemmeno dai ministri e governanti del primo periodo del Regno unitario appartenenti alla cosiddetta Destra storica⁶.

Pertanto, si cercò di realizzare un modello di Stato, insomma, capace di unire e non semplicemente di unificare popolazioni e territori divisi da realtà storiche, politiche, culturali, produttive a volte particolarmente diverse per non dire totalmente antitetiche.

L'Italia sarebbe stata una "corbelleria"⁷, senza la reale e concreta realizzazione di questa unione dal basso verso l'alto e se si fosse

⁵ Gioberti divenne, infatti, il promotore della Società nazionale per la Confederazione italiana nel corso del 1848.

⁶ Stando, infatti, a quanto disse in una celebre frase Massimo d'Azeglio, l'allora Primo Ministro del Regno Camillo Benso, Conte di Cavour "*fece gli Italiani*", ma all'indomani dell'Unità della Patria, il più grave problema da affrontare restava sempre quello di "*fare l'Italia*", ovvero a realizzare un assetto istituzionale e di amministrazione compatibile con le nuove dimensioni peninsulari del Regno.

pensato solamente di allargare il raggio d'azione delle normative statali piemontesi, procedendo ad una sterile ed inutile centralizzazione autoritaria del potere di stampo dichiaratamente bonapartista e francese.

Questa profonda intuizione, spiega perché Cavour, alla vigilia della proclamazione del Regno d'Italia del 17 marzo 1861, diede mandato al proprio Ministro dell'Interno Marco Minghetti⁸ di redigere una riforma amministrativa che portasse ad un più ampio decentramento.

Su questa linea, Minghetti elaborò un progetto, di ampio respiro, che cercava di conciliare le esigenze del nuovo Stato con le esperienze e le tradizioni delle amministrazioni locali dei vari Regni e Ducati pre-unitari⁹.

Marco Minghetti promosse, pertanto, un Progetto di legge sul decentramento amministrativo di Comuni e Province, il quale prevedeva essenzialmente Comuni con Sindaci eletti direttamente dal corpo elettorale e Province dotate di propri poteri. I Sindaci elettivi vennero, poi, definitivamente introdotti nel 1888.

Il Ministro suggeriva, inoltre, dal punto di vista regionale, sei grandi unità territoriali (delle vere e proprie macro-Regioni¹⁰) da costituire come entità amministrative a metà strada tra il Governo centrale e le realtà periferiche.

⁷ Parole di Camillo Benso, Conte di Cavour a Re Vittorio Emanuele II.

⁸ Successivamente Presidente del Consiglio per due volte nel periodo della Destra storica, all'indomani dell'Unità.

⁹ In particolar modo quelli del Regno delle Due Sicilie e del Granducato di Toscana oltre al Regno di Piemonte e Sardegna che incorporava, a seguito dei plebisciti e dell'impresa dei Mille, i vari Stati e Ducati pre-unitari come, per esempio, il Ducato di Modena e Reggio Emilia.

¹⁰ Tematica, poi, nuovamente sollevata, nel periodo repubblicano, dal noto professore e politologo comasco Gianfranco Miglio.

Queste macro-aggregazioni territoriali avrebbero riunito, solo su base volontaria, le Province affini per vicinanza territoriale, storia, cultura e tradizioni.

Grazie alla dislocazione amministrativa così creata, le Regioni avrebbero avuto il compito di introdurre con gradualità e senza forzature le prerogative dello Stato unitario collegandolo alle antiche autonomie dei vari territori recentemente annessi.

Minghetti proponeva, dunque, un disegno realmente innovativo, che si basava sull'idea di uno Stato minimo, molto snello, in grado di enfatizzare il principio del *self-government*, nel settore cruciale della spesa pubblica, per contrastare l'accentramento¹¹.

Il progetto Minghetti, presentato il 13 marzo del 1861, si scontrò, però, con l'opposizione dura e frontale di buona parte dell'allora classe politica italiana post-unitaria.

Dopo un acceso dibattito parlamentare, l'analisi del disegno di legge venne rimandato ad una Commissione dove, contro di esso, si schierarono gli esponenti della vecchia burocrazia piemontese ma anche della sinistra ex mazziniana che ne decretò, così, la bocciatura in ragione della strenua difesa del carattere unitario e centralizzato del neo-costituito Regno d'Italia.

Di tale progetto autonomistico solo la legge provinciale e comunale n. 2248, approvata il 20 marzo 1865, base dell'imposizione locale nel nostro Stato, almeno fino all'avvento del fascismo, riuscì ad essere approvata dalle Camere del Regno.

Con tale infausta bocciatura, il nostro Paese avrebbe rinunciato, infatti, sostanzialmente, fino all'attuale riforma del Titolo V del testo

¹¹ Definito da Cavour la "tirannia centralizzatrice".

costituzionale, datata 2001, ad un'architettura costituzionale capace di garantire un certo tipo di federalismo amministrativo e la crescita e l'armonizzazione di tutte le realtà territoriali italiane senza creare nuovi squilibri o irrigidire ed ampliare gli antichi e mai sopiti contrasti tra realtà statali governate per decenni, se non per secoli, da forme di governo molto distanti tra di loro.

2. Il dibattito sul Federalismo dei Padri costituenti

Partendo dall'operato dell'Assemblea Costituente, i lavori preparatori alla Costituzione rivelano come in realtà i nostri Padri costituenti non avessero preso una decisione chiara sul ruolo che avrebbero dovuto rivestire le Regioni nel nostro sistema statale.

Appare molto chiaro, infatti, che venne categoricamente rifiutato il modello federale di derivazione americana e svizzera.

Venne, così, introdotto, un tipo di Stato che per l'epoca era piuttosto inusuale, ovverosia lo Stato regionale.

Il modello statale regionale dal quale i membri dell'Assemblea costituente presero chiaro spunto è stato quello iberico del 1931, sebbene lo stesso ebbe una vita particolarmente breve dato che venne ben presto travolto dal colpo di stato franchista del 1936.

I nostri padri costituenti, quindi, guardarono alla Spagna per costruire un modello di decentramento ad un livello inferiore e meno autonomista rispetto agli esempi americano e svizzero, ma superiore rispetto all'autonomia amministrativa tipica di uno stato accentrato come, per esempio, quello francese bonapartista, da sempre modello del centralismo in campo governativo.

Forti furono, però, gli scontri tra le varie anime politiche presenti nell'Assemblea e fu, infine, il compromesso a prevalere, come accadde per tutte le parti più rilevanti del Testo costituzionale poi approvato, in via definitiva, dal *plenum* dell'Assemblea il 22 dicembre 1947¹².

¹² E. Rotelli, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Luigi Sturzo nella storia d'Italia*, in F. Maglieri (a cura di), Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1973.

Venne riconosciuto un modello di mezzo tra il federalismo ed il centralismo, proposto soprattutto dalla Democrazia Cristiana, denominato di "solidarietà territoriale"¹³.

La proposta federale, portata avanti da alcuni membri, venne immediatamente accantonata per pericoli di tenuta dell'unità territoriale insiti, agli occhi di molti, in tale progetto proprio all'indomani di un tragico conflitto mondiale che vide il nostro Paese dilaniato dalla Guerra civile¹⁴.

Per i membri dell'Assemblea Costituente, in buona sostanza, la scelta regionalista significava, il ripudio delle tentazioni centraliste dei Savoia e del fascismo ma anche il rifiuto di alimentare i tentativi di disgregazione territoriale nazionale¹⁵.

Tale modello venne inteso, infatti, come uno strumento compromissorio ed intermedio atto a superare il retaggio del centralismo liberale e soprattutto quello dell'autoritarismo fascista.

Secondo questa prospettiva l'idea dell'autonomia territoriale veniva considerata come una forma di garanzia contro il ripetersi di esperienze autoritarie, con la previsione della potestà normativa all'interno della cornice prevista dallo Stato centrale, anch'essa frutto del compromesso, a base di tutto il dettato costituzionale.

¹³ A. Iannello, *L'inganno federalista e l'opposizione all'ordinamento regionale nel dibattito all'Assemblea Costituente*, Napoli, Vivarium, 1998.

¹⁴ Nel testo licenziato dalla Commissione dei 75 per la Costituzione, infatti, ci si era orientati verso un regionalismo ancor più forte quasi paragonabile ad un modello di natura federale con ampia potestà legislativa regionale.

¹⁵ Il tema della disgregazione territoriale sollevato, oltre sessant'anni orsono, dai membri dell'Assemblea Costituente appare, a tutt'oggi, di strettissima attualità se consideriamo l'evolversi del dibattito politico attuale. Pensando ad alcuni contenuti della Riforma del Titolo V del 2001, come l'abrogazione del riferimento espresso all'interesse nazionale nell'art. 117 o alla questione insulare e del Mezzogiorno nell'art. 119, possiamo immaginare quale portata avrebbero potuto avere se non fossero stati correttamente interpretati, in senso restrittivo, dalla Consulta costituzionale.

Essa fu una grande novità della nostra Costituzione repubblicana, anche se venne attuata, per quanto concerne gli aspetti collegati alle Regioni a statuto ordinario, solo un ventennio dopo.

Inoltre, con riferimento ai lavori preparatori dell'art. 119, appaiono evidenti alcuni equivoci di fondo ed indecisioni in ordine all'autonomia degli Enti regionali in genere riconducibili alla estrema problematicità emersa nel riconoscere alle Regioni un'autonomia finanziaria che si spingesse anche all'individuazione delle fonti di entrata proprie di tali Enti territoriali.

La fase successiva all'approvazione, quella del come attuare il regionalismo, portò ad un confronto piuttosto acceso tra i partiti presenti nell'arco costituente, perché in un primo momento i movimenti di sinistra avversarono l'idea regionalista, in quanto temevano che le Regioni potessero diventare roccaforti dei partiti conservatori mentre le forze di centro riflettevano animatamente sul grado di autonomia che si sarebbe dovuto conferire, nello specifico, alle Regioni.

Questa fase di stallo venne superata solo con l'uscita dal Governo del partito comunista nel 1947.

Nel momento in cui, infatti, i comunisti capirono che non avrebbero più potuto conquistare il Governo a livello nazionale, decisero di indirizzarsi verso la conquista delle Regioni e di valutarne concretamente l'ipotesi di creazione.

A seguito dell'attuazione del modello regionale, nel 1970, tale fine venne portato a termine in maniera alquanto produttiva dalle forze politiche di sinistra.

Il disegno finale dell'assetto regionale vide la luce, infine, nel testo del 22 dicembre del 1947, ma la vera attuazione, come tutti sanno, arrivò solo venti anni dopo, anche a causa della difficoltà nel definire i rapporti

finanziari fra il centro governativo e le periferie degli Enti territoriali sub-statali del decentramento.

Il regionalismo subì, così, dei ritardi gravissimi e solo quattro statuti di Regioni speciali vennero approvati dall'Assemblea costituente¹⁶; nel 1963, poi, ci fu la adozione dell'ultimo Statuto speciale, in ordine cronologico, quello della Regione Friuli Venezia Giulia.

La vicenda del regionalismo italiano è abbastanza singolare, quindi, a causa della fase del congelamento delle Regioni, atteggiamento sfavorevole allo sviluppo delle autonomie regionali, poi, proseguito fino agli anni ottanta, anche per via di una opinione pubblica contraria al federalismo considerato ancora un rischio per l'unità della Repubblica italiana.

L'intento di rafforzare questo turbolento ed atipico regionalismo ha cominciato ad avere spazio nel dibattito politico solo nei primi anni '80 per, poi, arrivare a risultati soddisfacenti e concreti alla fine degli anni '90, con le leggi di riforma, a Costituzione invariata, del Prof. Bassanini¹⁷.

¹⁶ Tutti in data 26 febbraio 1948. Legge costituzionale 2/1948, di conversione del Regio Decreto n. 455 del 15 maggio 1946, per la Regione Siciliana; Legge costituzionale 3/1948 per la Regione Autonoma della Sardegna; Legge costituzionale 4/1948 per la Regione Autonoma della Valle d'Aosta e Legge costituzionale 5/1948 per la Regione Autonoma del Trentino-Alto Adige.

¹⁷ Si veda *infra* a riguardo, in merito al cosiddetto "federalismo amministrativo".

3. I tentativi di riforma costituzionale

La Costituzione della Repubblica Italiana, come da più parti viene giustamente sottolineato¹⁸, nacque come frutto di un compromesso, ritenuto allora necessario dai membri dell'Assemblea Costituente, ma che diede adito, sin dagli inizi, a controversie circa la presunta incompiutezza del testo costituzionale.

Col passare degli anni, alla sensazione di una Costituzione incompleta, si andò aggiungendo anche una sempre più accentuata richiesta di rinnovamento, al fine di conformarne ed attualizzarne i principi ispiratori al mutato contesto politico e sociale.

Il federalismo fiscale avrebbe potuto promuovere una più diretta partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica ed al processo politico.

Molti si posero la domanda se un più radicato ed articolato decentramento amministrativo avesse potuto migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti dall'apparato¹⁹.

Contemporaneamente a tali considerazioni dell'opinione pubblica, il dibattito dottrinale e giuridico si trascinava ancora dietro il problema delle autonomie e del federalismo²⁰.

Ma il principale problema, più volte sottolineato, riguardava la natura della possibile riforma federale: decentrare uno stato unitario.

Il percorso di riforma federale italiano è, quindi, *sui generis*, rispetto ad altre esperienze, perchè nasce dall'esigenza di dare più forza alle

¹⁸ Tra gli altri, F. Cuocolo, *Bicamerale atto primo: il progetto di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997.

¹⁹ G. Tremonti, G. Vitaletti, *Il federalismo Fiscale*, Bari, Laterza, 1994.

²⁰ A. Marzano, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Quaderni d'informazione SVIMEZ, n. 4, 2000.

autonomie di uno Stato unitario e non per unire nel patto²¹ gli Stati federati.

Sorge da qui, infatti, il rischio, più volte sottolineato, anche dai Padri costituenti, che la riforma federale in Italia possa portare, se mal concretizzata, alla disgregazione, invece, che all'unione come negli ordinari processi federativi²².

Faceva e fa ancora oggi da argine costituzionale a tale evidente rischio il dettato dell'art. 5²³ della nostra Legge fondamentale, che, nel riconoscere le Autonomie, rimarca, però, a chiare lettere, la natura indivisibile della Repubblica e quindi, in definitiva, dell'Ente statale.

In tale contesto la necessità di una riforma organica, anche sul tema di una maggiore e concreta autonomia fiscale degli Enti territoriali, si fece particolarmente viva per garantire poteri non solo sulla carta o con mere affermazioni di principio ma anche mediante la concreta devoluzione di risorse finanziarie.

All'inizio degli anni '80, pertanto, tale necessità di una riforma costituzionale, anche nel campo del federalismo fiscale, venne presa in forte considerazione soprattutto dal mondo politico che ne deteneva, come pure oggi, le chiavi di volta.

Si diede, così, il via ad una stagione, per la verità molto lunga, di dibattiti e di iniziative parlamentari che tendevano ad una sostanziale revisione della Costituzione e del sistema costituzionale in generale ma

²¹ Il *foedus* in latino da cui deriva, appunto, il termine federalismo.

²² Si pensi, per esempio, a forze politiche come la Lega Nord di Umberto Bossi, che a metà degli anni '80, posero in primo piano, nel dibattito politico, tali temi e che da oltre un ventennio spingono per l'indipendenza di una area geografica del nostro Paese.

²³ Art. 5 Cost.: "La Repubblica, è 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".

che ben raramente portarono a riflessioni sistematiche, dotate di una certa plausibilità, e quindi collegabili a proposte serie e concrete di leggi costituzionali di riforma.

4. La Commissione Bozzi

Agli inizi degli anni '80, il Parlamento cominciò ad avvertire la necessità di rivedere la Costituzione.

Durante VIII legislatura (20/06/1979-11/07/1983), le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, precisamente nel settembre del 1982, hanno affidato a due Comitati di studio²⁴ (coordinati dall'on. Riz, del S.V.P., e dal sen. Bonifacio, appartenente alla Democrazia Cristiana) il compito di esaminare i problemi relativi alla conformazione istituzionale del Paese.

Tra le proposte emerse nel corso dei dibattiti tenuti nell'ambito dei suddetti Comitati, figurava la "riscrittura integrale del titolo V della Costituzione", comprendente "l'integrazione dell'elenco di materie, di cui all'art. 117 della Costituzione, in cui è prevista la competenza legislativa regionale²⁵".

Le conclusioni dei Comitati avevano il solo esito di avviare la formazione di un'apposita Commissione per le riforme istituzionali²⁶, la cui presidenza venne affidata all'on. Aldo Bozzi (P.L.I.).

²⁴ Nel corso di un incontro tenutosi il 10 settembre 1982, i Presidenti delle due Camere (Sen. Amintore Fanfani, DC, e On. Nilde Iotti, PCI, concordarono di invitare le rispettive Commissioni Affari costituzionali a procedere alla formazione, di un comitato ristretto, composto da un membro per ciascun gruppo parlamentare, con il compito di redigere, entro il 31 ottobre, un documento recante un inventario ragionato: a) delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale; b) di eventuali altri punti degni di considerazione in materia messi in evidenza dai parlamentari nel corso delle sedute d'aula; c) di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle proposte istituzionali stesse.

²⁵ Così l'On. Roland Riz nella relazione conclusiva presentata ai Presidenti alla fine dell'ottobre 1982, fonte www.camera.it.

²⁶ La Commissione venne istituita il 14 aprile 1983, con l'approvazione di una risoluzione, ma la sua formale istituzione avvenne più tardi, il 12 ottobre del 1983, durante la successiva IX legislatura.

La Commissione bicamerale nasceva, così, con il compito preciso di proporre riforme costituzionali e, tra le materie attribuite alla stessa, figurava anche la richiesta esplicita di risoluzione dei problemi concernenti le autonomie locali e le Regioni.

A conclusione dei lavori, il Presidente Bozzi aveva presentato una relazione articolata, all'interno della quale l'art. 117 della Costituzione²⁷ trovava una nuova e più ampia veste, fermo restando, comunque, l'impianto originario che prevedeva l'enumerazione puntuale delle materie in cui la Regione godeva della potestà legislativa, e la residuale competenza statale.

Dei numerosi disegni di legge di revisione costituzionale che seguirono i lavori della Commissione in oggetto, nessuno venne, però, preso seriamente in considerazione.

²⁷ Il testo dell'art. 117 venne proposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

5. La Commissione De Mita-Iotti

Dopo il fallimento della Commissione presieduta dal liberale Bozzi, all'inizio della X legislatura (2/07/1987-22/04/1992), per iniziativa dei Presidenti delle due Camere²⁸, venne promosso un nuovo dibattito sul tema delle riforme costituzionali²⁹.

Tra i vari argomenti all'ordine del giorno, figurava anche l'autonomia locale, ma la discussione non giunse a nessuna conclusione di carattere pratico, almeno fino al 1990, anno in cui la Commissione affari costituzionali del Senato licenziò un testo con alcune proposte di riforma.

Importanti novità trovarono spazio in tale testo, prima fra tutte, l'attribuzione alle Regioni di una potestà residuale; infatti, si enunciava esplicitamente che "La Regione emana le leggi nelle materie che non sono di competenza legislativa dello Stato".

Il progetto, però, non venne mai discusso dalle Camere. Ma l'attenzione per le riforme costituzionali non segnava il passo, anzi, "il passare del tempo le rendeva sempre più necessarie ed urgenti³⁰".

Questa esigenza di rileggere e modernizzare la Costituzione veniva sentita, sempre di più, anche dalla politica, tanto da spingerla ad un ulteriore tentativo con la formazione di una nuova Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali³¹, proprio agli inizi dell'XI legislatura (23 aprile 1992-14 aprile 1994).

²⁸ On. Nilde Iotti (PCI), Presidente della Camera dei Deputati ed il Senatore, già Rettore dell'Università Luigi Bocconi, Professor Giovanni Spadolini (PRI), Presidente del Senato della Repubblica.

²⁹ Il dibattito si tenne nelle aule delle Camere il 18 e 19 maggio 1988.

³⁰ F. Cuocolo, *Bicamerale atto primo...*, op. cit., pag. 33.

³¹ Alla Commissione, istituita il 23 luglio 1992, venne dato il compito di elaborare "un progetto organico di revisione costituzionale". La Commissione è meglio nota come

Il testo che la Commissione depositò presso la presidenza delle due ali del Parlamento conteneva delle novità di tutto rispetto, che comprendevano un ampliamento delle competenze degli Enti sub-statali³², ma soprattutto, introducevano, per la prima volta, un articolato complesso di riforme con una maggiore autonomia, anche fiscale, degli Enti territoriali.

Le consistenti ed importanti novità che il lavoro effettuato dalla Commissione avrebbe potuto introdurre, non videro, però, mai la luce. Infatti, i membri furono costretti a presentare un progetto di revisione costituzionale incompleto³³, a causa dei primi evidenti scandali sorti a seguito delle indagini del *pool* milanese, a tutti note come operazione "mani pulite".

Il progetto, pur nella sua parzialità, non poté nemmeno essere preso in esame dai due rami del Parlamento a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, avvenuto il 2 febbraio 1994.

Commissione De Mita-Iotti, dal nome dei due Presidenti (Ciriaco De Mita, DC, dimessosi nel marzo 1993 e Nilde Iotti), che si sono succeduti alla sua guida.

³² Il testo proposto dalla Commissione, oltre a ripresentare la competenza legislativa residuale, introduceva l'enumerazione di alcune materie di esclusiva competenza regionale.

³³ "perché possa restare come documento per il futuro lavoro", recita la nota di trasmissione che accompagnava il progetto di legge.

6. La Commissione D'Alema

Intorno alla metà degli anni '90, il diffuso malcontento nei confronti di un sistema politico che veniva quotidianamente attraversato da nuove inchieste per reati di ogni genere, in particolar modo di corruzione, con la conseguente mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti dei partiti della "prima repubblica", portò al successo elettorale di alcuni movimenti di protesta (Lega Nord, La Rete) ed al sorgere di una volontà diffusa di riforma del sistema amministrativo e politico.

La Costituzione diventava, così, "capro espiatorio di peccati non suoi ... creando il convincimento ... che nuove istituzioni e nuovi meccanismi nel funzionamento dei pubblici poteri, potessero rimettere ordine"³⁴.

Il "nuovo" mondo politico non si fece sfuggire l'occasione e, il 24 luglio 1996, poco dopo la vittoria elettorale dell'Ulivo guidato dal Prof. Romano Prodi, avvenuta nell'aprile dello stesso anno, gran parte dei gruppi parlamentari presentava un progetto per la costituzione di una Commissione bicamerale parlamentare per le riforme costituzionali, istituita con la Legge Costituzionale n. 1 del 1997, promulgata il 24 gennaio.

Il tema dei poteri da attribuire alle autonomie locali, anche questa volta, veniva a trovarsi in una posizione di primo piano.

I lavori della Commissione bicamerale, presieduta dall'On. Massimo D'Alema³⁵ (Segretario del più grande partito dell'allora maggioranza, il P.D.S.), si concludevano con la presentazione,

³⁴ F. Cuocolo, *Bicamerale atto primo...*, op. cit., pag. 39.

³⁵ L'accordo (Patto della "crostata") sul suo nome quale Presidente, venne raggiunto a casa dell'On. Gianni Letta, collaboratore dell'allora ed attuale leader dell'opposizione e Presidente di Forza Italia Silvio Berlusconi.

alle due Camere, di un Progetto di Revisione della Parte seconda della Costituzione.

Nel testo D'Alema venne tenuto fermo l'impianto fondamentale della Costituzione, che la proposta modificava decisamente, ma non stravolgeva.

Durante il dibattito in seno alla Commissione, tutte le parti si erano trovate prevalentemente d'accordo e, pertanto, l'attribuzione di nuove facoltà alle Regioni non aveva suscitato forti opposizioni, dal momento che vennero presentati pochi emendamenti per quanto concerneva la sostanza della riforma.

Il testo, licenziato dalla bicamerale nel giugno del 1998 e che aveva già ottenuto il voto favorevole della Camera dei Deputati, fu accantonato, in quanto il precario accordo tra le forze di maggioranza ed opposizione venne meno.

Tuttavia, il lavoro della stessa e quello successivo che portò alla Bozza Amato, non finì nel dimenticatoio e servì quale base della riforma del Titolo V, approvata dal corpo elettorale a seguito del *referendum* costituzionale del 18 ottobre 2001.

PARTE I

GLI ANNI PRECEDENTI ALLA LEGGE DELEGA

1. Le fasi appena precedenti alla riforma del Titolo V

I primi interventi volti ad aumentare l'autonomia finanziaria locale vennero realizzati agli inizi degli anni novanta con la riduzione dei trasferimenti statali e l'introduzione nel nostro sistema, mediante legge ordinaria dello Stato, di alcuni tributi sui quali gli Enti locali avevano ricevuto poteri di definizione delle aliquote applicate³⁶.

Con tale sforzo normativo, alla fine degli anni novanta, l'autofinanziamento fiscale locale era salito oltre il 40% delle spese consolidate degli Enti territoriali stessi.

Quindi il principale elemento utilizzato, ai fini impositivi, divenivano l'aliquota dei tributi propri e l'addizionale ai tributi statali applicata come da previsioni normative statali³⁷.

Ciononostante, a ben vedere, il sistema di finanziamento della spesa decentrata rimaneva un sistema di "finanza derivata" dal volere statale e con scarsa autonomia fiscale reale.

Prima ancora della riforma costituzionale, quindi, il processo di decentramento, avviato con provvedimenti legislativi a Costituzione invariata³⁸, si era incentrato sull'istituto della delega alle Regioni in

³⁶ Si pensi all'I.c.i., introdotta in sostituzione dell'Ilor degli anni settanta, all'Irap, preceduta dall'Iciap, ed all'addizionale sull'Irpef.

³⁷ L'esempio più noto è, senza ombra di dubbio, l'I.c.i. appena *supra* citato in nota ed attualmente ancora in vigore seppur con la nuova denominazione di I.m.u.

³⁸ Un complesso di produzioni normative concretizzate nelle cosiddette quattro Leggi Bassanini: Legge 17 marzo 1997, n. 59 (Bassanini), Legge 15 maggio 1997, n. 127

campo impositivo, dalla quale risultava come ulteriore conseguenza, nelle materie individuate, una subdelega agli Enti locali.

Artefice principale di tale scenario ed assetto è stato l'insigne studioso, ma anche parlamentare, Franco Bassanini³⁹, padre della riforma autonomistica in Italia.

La legge di delega al Governo del 13 maggio 1999, n. 133, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" ha rappresentato uno dei primi interventi normativi sottesi a tale risultato. Con l'art. 10⁴⁰ della stessa, si delegava, infatti, il Governo ad emanare *"uno o più decreti legislativi aventi per oggetto il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e l'adozione di meccanismi perequativi interregionali"*.

La medesima disposizione è stata attuata dal Governo D'Alema *bis* con il D. Lgs. 56/2000⁴¹ che disciplinava, in buona sostanza, il finanziamento degli Enti territoriali con l'introduzione di tre importanti innovazioni rispetto al passato.

Innanzitutto si è proceduto alla soppressione della maggior parte dei trasferimenti erariali agli Enti regionali. In secondo luogo, in sostituzione di tali strumenti, venne introdotto una compartecipazione delle Regioni al gettito dell'IVA⁴², con la contemporanea previsione che essa venisse attribuita alle stesse *"utilizzando come indicatore di base imponibile la*

(Bassanini *bis*), Legge 16 giugno 1998, n. 191 (Bassanini *ter*), Legge 8 marzo 1999, n. 50 (Bassanini *quater*).

³⁹ Politico e docente accademico milanese, Deputato socialista dal 1979 al 1996 e Senatore del P.D.S. dal 1996 al 2006, più volte Ministro della Repubblica. Oggi presiede l'associazione Astrid ed è membro, dal 2007, su incarico del Presidente emerito della Repubblica francese N. Sarkozy, della *Commission pour la liberation de la croissance française*.

⁴⁰ Rubricato "Disposizioni in materia di federalismo fiscale".

⁴¹ Intitolato, appunto, Disposizioni in materia di federalismo fiscale.

⁴² Art. 2, comma II.

*media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili*⁴³ e che tali importi ceduti, a titolo di compartecipazione, insieme ai previsti aumenti delle aliquote di addizionale Irpef e della quota di partecipazione all'accisa sulla benzina, venissero necessariamente considerati a compensazione di tali trasferimenti soppressi⁴⁴.

Infine, si è provveduto alla creazione di un fondo perequativo nazionale al fine di poter consentire che una parte delle risorse della compartecipazione all'IVA fosse destinata al raggiungimento degli obiettivi di cooperazione e di solidarietà tra Regioni⁴⁵.

Per quel che concerne l'istituzione del fondo perequativo nazionale, finanziato con parte delle quote dell'IVA riscosse in Italia, appare evidente il disegno di consentire, attraverso di esso, a tutte le Regioni a statuto ordinario, di svolgere tutte le proprie funzioni e di erogare i servizi di loro competenza *"a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale"*⁴⁶, con una particolare attenzione alla solidarietà tra aree ricche ed economicamente sviluppate ed aree povere sottosviluppate del Paese⁴⁷.

Il modello delineato dal decreto oggetto della presente analisi è, quindi, coerente con l'idea che le risorse destinate, a titolo di compartecipazione, a Stato ed Enti territoriali debbano essere assegnate alle Regioni, in proporzione ai livelli di ricchezza dei territori stessi, con il fine ultimo di meglio distribuire le risorse sul territorio

⁴³ Art. 2, comma III.

⁴⁴ Art. 2, comma IV.

⁴⁵ Art. 7, comma I.

⁴⁶ Così, pure, recita il dettato spagnolo per il quale si veda *infra*.

⁴⁷ Spesso riconducibile alla c.d. questione meridionale che l'Italia si porta dietro da oltre cinquant'anni.

nazionale e con una chiara responsabilizzazione, dal punto di vista fiscale, degli Enti territoriali, garantendo modalità corrette e coerenti di gestione delle risorse ad essi assegnate.

Le esigenze summenzionate sono state, poi, ascoltate con l'istituzione, rispettivamente, di tributi propri degli Enti locali e del nuovo sistema di compartecipazioni, prima assenti.

Concludendo, molto verosimilmente tale prima sostanziale riforma amministrativa ha attenuato la distanza che separava, ed in gran parte ancora oggi separa, le Regioni a statuto ordinario da quelle a statuto speciale⁴⁸ ma anche le distanze presenti tra Regioni ordinarie "ricche" e Regioni ordinarie "povere".

Appare, pertanto, logico condividere l'opinione della quasi totalità della dottrina⁴⁹ nell'affermare la natura cooperativa e solidale, di chiara derivazione tedesca e non concorrenziale, del "federalismo" disegnato dal decreto esaminato e dalle Leggi Bassanini, prontamente recepito, altresì, come vedremo, dalla Riforma del Titolo V, concretizzata dal Legislatore costituzionale italiano con la Legge costituzionale n. 3, entrata in vigore il 18 ottobre del 2001, dopo il *Referendum* confermativo promosso nel corso dello stesso mese.

⁴⁸ L. Mezzetti, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2007.

⁴⁹ Si pensi a B. Caravita di Torritto o a A. Barbera.

2. La Riforma del Titolo V con particolare attenzione all'art. 119 della Costituzione

Non diversamente da quanto accaduto per altri articoli del Titolo V della Costituzione, l'attuale formulazione del testo dell'art. 119, modificato con la Legge costituzionale 3/2001, risente fortemente delle criticità emerse vigente il dettato novellato.

Il testo precedentemente in vigore, sanciva, infatti, la nascita di un vero e proprio "sistema tributario", anticipando la configurazione, oggi oramai riconosciuta, di poliarchia della finanza pubblica che non coincideva più, almeno dal mero punto di vista testuale, con quella statale.

Venivano, così, attribuiti alle Regioni tributi propri e quote di tributi erariali e veniva, altresì, precisato che tali entrate dovevano servire a finanziare le spese sostenute per dare attuazione alle funzioni proprie, prevedendo, poi, che lo Stato potesse svolgere interventi di natura perequativa⁵⁰.

Ma molto doveva ancora essere fatto per rendere effettivo tale indirizzo già forse individuato dai Padri costituenti.

La piena autonomia finanziaria è, infatti, parte integrante del concetto più ampio dell'autonomia complessiva degli Enti locali, forse il punto nodale dell'intero sistema di decentramento regionale introdotto con le riforme iniziate negli ultimi anni novanta. Si potrebbe pensare ad una "anomalia strutturale"⁵¹, perpetrata per anni, del nostro sistema autonomistico in quanto si era proceduto a sostanziali riforme sul lato

⁵⁰ Si pensi all'esplicito riferimento, nel vecchio comma III, alle Isole ed al Mezzogiorno.

⁵¹ L. Antonini, *Relazione di insediamento della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, Federalismo fiscale, rivista di diritto ed economia, 2009.

delle funzioni amministrative, con le Leggi Bassanini, sul lato dei poteri legislativi, con la Riforma del Titolo V, ma si era lasciato in sospeso il fronte del finanziamento degli Enti territoriali fino alla legge di delega approvata nel 2009.

Mancava, quindi, in buona sostanza, un tassello importante: l'autonomia di entrata e non solo di spesa.

Pertanto, il legislatore della Riforma del Titolo V, consapevole di tale tassello mancante, con la ferma convinzione che senza autonomia legislativa (art. 117), mediante la previsione delle tre distinte potestà (esclusiva statale, concorrente e residuale), ai commi II, III e IV, amministrativa (art. 118), con la definizione delle funzioni amministrative devolute, e finanziaria (art. 119), non si potesse parlare di vero federalismo, ha deciso di prevedere una accresciuta autonomia finanziaria per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, definendo anche l'autonomia di entrata, come già fatto, nel decennio precedente in altre realtà europee⁵².

L'autonomia finanziaria diventa così, sulla carta, molto ampia con la esplicita possibilità di acquisire le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni nonché la decisione in merito al loro fattivo impiego.

Il nuovo art. 119, quindi, si distacca nettamente dal precedente⁵³ in quanto non si parla più di sola autonomia finanziaria ma si specifica, a caratteri cubitali, che si tratta di una autonomia di entrata e di spesa.

⁵² Si pensi ai casi del Regno del Belgio e del Regno di Spagna.

⁵³ Il testo originale prevedeva che: "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica", alle quali era rimesso il compito del coordinamento con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. L'articolo proseguiva affermando che alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai loro bisogni per le spese necessarie per adempiere le loro funzioni normali; prevedeva, infine, la possibilità che lo Stato assegnasse alle Regioni contributi speciali per scopi determinati.

La differenza risulta fondamentale. Fino agli anni novanta ed alle prime riforme amministrative, il concetto di autonomia finanziaria riguardava esclusivamente, per quanto concerne l'esperienza italiana, l'autonomia cosiddetta di spesa, vale a dire la capacità delle Regioni di amministrare le risorse di natura finanziaria messe a disposizione di tali Enti dallo Stato centrale.

Il nuovo testo vigente, invece, amplia tale concetto di autonomia distinguendo tra potere di entrata e potere di spesa e prevedendo che le Regioni dispongano di entrambi, recependo una evoluzione normativa già in atto nel nostro paese verso tale direzione⁵⁴.

Se a garanzia dell'autonomia di spesa è previsto, a livello costituzionale, il divieto esplicito dei trasferimenti vincolati (a meno che non si parli di interventi di natura statale straordinari), sul fronte dell'autonomia di entrata, il nuovo art. 119 non indica il tipo di risorse a disposizione delle Autonomie, limitandosi a definire un semplice quadro di riferimento⁵⁵; viene lasciata, invece, al potere di legislazione primaria la possibilità di riempire tale contesto.

Con il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria si è voluto, non solo garantire l'autonomo potere di entrata e spesa delle Autonomie locali e tutelarlo da ingerenze dello Stato in tale materia, ma

L'autonomia finanziaria era quindi riconosciuta sotto condizione di uno stretto coordinamento da parte del potere centrale, anche sotto il profilo della compatibilità della finanza regionale con quella delle Province e dei Comuni.

⁵⁴ Si pensi in materia, ad esempio, alle Leggi Bassanini.

⁵⁵ Il testo previgente parlava di tributi propri e quote di tributi erariali attribuiti alle Regioni. Il testo attualmente in vigore, invece, afferma che le Regioni e gli Enti locali "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri" senza, però, esplicitarli nel concreto.

Uno dei principali elementi di novità rispetto al passato è rappresentato certamente dal riconoscimento alle Regioni dell'autonomia tributaria, già in passato ritenuta, una componente necessaria dell'autonomia finanziaria, ma configurata in maniera assai minore.

anche stabilirne, in una cornice, le regole al fine di specificare che le attività dell'Ente debbano reggersi con la finanza locale.

Inoltre, viene mantenuta una forma di coordinamento, sebbene venga previsto in termini più vaghi del precedente dettato: viene sancito il principio che l'attività impositiva degli Enti regionali si debba necessariamente svolgere in armonia con il testo costituzionale e "*secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*"⁵⁶.

Il nuovo testo dell'art. 119 prevede, infine, il principio di compartecipazione delle Regioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio.

In pratica, il nuovo testo, ha operato una totale e radicale innovazione per quanto concerne gli strumenti e le leve economiche utilizzabili allo scopo dello sviluppo di tali Enti, mediante il concreto riconoscimento dell'autonomia finanziaria non solo alle Regioni ma anche a Province e Comuni⁵⁷ sia sul versante delle entrate che su quello delle spese⁵⁸.

Le Regioni e gli Enti locali sono, così, chiamati a produrre per intero le proprie risorse finanziarie, prevedendo ed applicando tributi ed entrate propri, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica⁵⁹ e disponendo dell'accesso alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio.

⁵⁶ Art. 119, comma II, Cost.

⁵⁷ Il comma I del dettato novellato, così, recitava: "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni".

⁵⁸ Il testo previgente si riferiva, infatti, solamente all'autonomia finanziaria, senza tuttavia, prevedere le due manifestazioni naturali di essa, ovverossia le entrate e le spese.

⁵⁹ Si pensi al divieto di doppia imposizione sullo stesso presupposto.

Quindi tali compartecipazioni verranno assegnate a ciascun Ente solo sul gettito realmente proveniente dai rispettivi territori, vale a dire dai cittadini ivi residenti⁶⁰.

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.

In estrema sintesi, le nuove disposizioni normative impongono al sistema del decentramento finanziario:

- di garantire a tutti gli Enti territoriali le risorse necessarie al finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite, a prescindere dalle capacità fiscali;
- di garantire agli Enti con maggiori capacità risorse proprie al 100% senza il contributo di ipotetici trasferimenti statali;
- di garantire a Regioni ed Enti locali tutti l'autonomia di spesa prevista ex testo costituzionale⁶¹;
- di consentire agli Enti territoriali il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese per investimenti, vietandolo per la copertura di spese correnti ed escludendo qualsiasi forma di garanzia dello Stato sui prestiti da essi stipulati;
- di provvedere al perseguimento di obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al

⁶⁰ Ai principi delineati dal nuovo art. 119 non si può derogare, tanto è vero che nessuna delle sue previsioni normative è stata messa in discussione nel corso del dibattito successivo all'entrata in vigore, mediante il *referendum* costituzionale, ex art. 138, Cost., dell'ottobre del 2001, della Riforma. Neppure il successivo tentativo di riforma costituzionale del 2006 (c.d. Lorenzago), proposto da una maggioranza parlamentare diversa, ha messo in discussione, nella sostanza, tale impianto normativo.

⁶¹ Corte Costituzionale, sent. n. 370/2003, n. 16/2004, n. 320/2004, n. 51/2005, n. 77/2005, n. 160/2005 e n. 417/2005.

finanziamento di interventi straordinari degli Enti territoriali collegati alle finalità del quinto comma dell'art. 119, mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali del Bilancio dello Stato, destinati a specifici Enti che ne necessitano.

Tale quadro delinea sicuramente numerose novità dall'impatto certo sui futuri scenari della finanza locale del nostro territorio.

Un testo, quindi, molto innovativo rispetto a quello previgente, tanto che, potenzialmente, i suoi contenuti potranno davvero stravolgere, se totalmente applicati, nello specifico, dagli Enti destinatari, l'intero sistema finanziario e fiscale del nostro Paese.

3. La legge finanziaria del 2003 e l'istituzione dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale

Nel processo di attuazione del titolo V, si è inserita l'istituzione dell'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), istituita dall'art. 3, lettera b), della Legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria 2003).

Essa ha avuto il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione, sulla base delle riflessioni avanzate, in sede di Conferenza Unificata, da Stato, Regioni ed Enti locali, in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Il lavoro svolto dall'ACoFF merita di essere evidenziato, poiché, esso, per la mole di lavoro svolta, costituisce uno dei più importanti approfondimenti in tema di federalismo fiscale e può ritenersi un'ampia e condivisa base di studio, di analisi e di riflessione che potrà essere utilmente impiegata, nei prossimi anni, dalle varie istituzioni coinvolte.

L'ACoFF ha espletato i suoi lavori in un arco di tempo lungo 3 anni, articolando la sua attività in 13 gruppi di lavoro, ognuno dei quali ha elaborato materiali e prodotto specifiche relazioni di sintesi, fino ad arrivare all'invio al Governo, in data 29 settembre 2005, di un documento di sintesi dell'attività svolta da utilizzare come ipotesi di base per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il lavoro dell'Alta commissione ha anche ottenuto il pieno riconoscimento dal Fondo Monetario Internazionale, il quale nel parere sull'economia italiana del 2 novembre del 2005 ha affermato che *"to be succesful, devolution must be accompanied by mechanisms that allow*

local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework), creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the high commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this important reform".

La proposta dell'Alta commissione ha dimostrato che un serio federalismo fiscale, anziché condurre all'aumento dei costi e della disgregazione, può portare il fisco a giocare un ruolo di primo piano nelle scelte tra spazio pubblico e privato dell'economia, attraverso la scoperta e l'implementazione della sussidiarietà nell'assegnazione delle funzioni pubbliche⁶².

Può esaltare, altresì, il ruolo politico dei tributi, promuovendone nuovi assetti, in cui emergono le valenze relative ai principi di correlazione e responsabilità, oltre che di giustizia. Può, poi, come conseguenza ultima, rinsaldare la democrazia, promuovendone la trasparenza⁶³.

Il centro dell'analisi effettuata dall'Alta Commissione ha riguardato le modalità di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

E' stata particolarmente analizzata la questione del reperimento delle fonti di finanziamento della spesa pubblica nella sua articolazione territoriale, in quanto rappresentava una condizione necessaria e imprescindibile per l'avvio concreto, ed il successivo sviluppo, del disegno costituzionale sul federalismo.

⁶² Consiglio regionale del Veneto, *Il federalismo fiscale in Italia: prospettive politiche e problemi tecnici*, [www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[473c6d62cf792\]atti_fed_fiscale_venezi_a_07.07.06.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[473c6d62cf792]atti_fed_fiscale_venezi_a_07.07.06.pdf).

⁶³ G. Vitaletti, L. Antonini, *Il grande assente: il federalismo fiscale*, in Rassegna parlamentare ISLE, 2006.

L'Alta Commissione ha elaborato numerosi principi, tra i quali è interessante soffermarsi in modo più accurato sui 3 principi chiave: la sussidiarietà fiscale, la correlazione e la responsabilità sulla cui base si è sviluppata una ipotesi di struttura del sistema tributario italiano che consentirebbe non solo un governo più virtuoso dei conti pubblici, ma anche una spinta complessiva all'efficienza⁶⁴.

Il principio della sussidiarietà fiscale è stato sviluppato lungo 3 direttive. La prima, implica l'uso della leva fiscale per agevolare la realizzazione di attività a carattere sociale da parte di enti privati e semiprivati: le istituzioni, all'interno del passaggio dal *Welfare State* alla *Welfare Society*, sono chiamate a valorizzare le realtà sociali in grado di dare autonoma risposta ai propri bisogni ed a quelli della collettività tutta.

La seconda direttrice è simile alla precedente ma riguarda le imprese. Si tratta del tentativo di riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti ad esse mirati, che oggi si traducono in una elevata spesa pubblica.

Infine, la terza fondamentale direttrice riguarda l'attività di accertamento fiscale, che dovrebbe essere attribuita ai livelli di governo superiori solo quando quelli decentrati mostrano chiare inadeguatezze⁶⁵.

Il secondo principio, ovvero la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate, è nuovo nella formulazione, ma antico nella sostanza.

⁶⁴ F. Amatucci, *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2008.

⁶⁵ F. Amatucci, *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, op. cit.

Esso, qualora fosse applicato in maniera coerente, potrebbe consentire un riordino ed una diminuzione delle basi imponibili tra le varie istituzioni, e fungere da filtro nell'istituzione dei tributi propri.

Tale principio, si basa, infatti, sulla giusta riflessione che debba sussistere un legame netto tra il prelievo fiscale ed il beneficio fornito ai cittadini del territorio dall'Ente al quale viene elargito il gettito.

Il medesimo principio può, inoltre, dare gli indirizzi per l'assegnazione delle compartecipazioni e delle addizionali.

nonostante nella Costituzione novellata si rinvenga una consistente apertura nei confronti dei tributi propri, certamente buona parte dell'incremento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali sarà determinato dalle compartecipazioni.

Infine, il terzo principio, la responsabilità, è in parte implicito in quello di correlazione.

Esso stabilisce che una Comunità territoriale debba decidere in merito alla natura globale ed alle dimensioni del suo bilancio, cioè del livello dei servizi pubblici locali resi disponibili ai cittadini, con i costi ad essi collegati che devono essere direttamente a carico dei componenti di tale comunità locale.

Oltre ai tre principi chiave appena illustrati, merita una precisazione anche il principio della territorialità dell'imposizione, che sebbene previsto nell'art. 119 Cost. solo nel senso della inerenza del gettito delle compartecipazioni al territorio, è stato sviluppato anche nella sua implicazione di limitazione del potere impositivo locale al territorio di pertinenza.

Da questo punto di vista, il rapporto dell'ACoFF prevede che ciascun Ente territoriale non possa colpire fattispecie collocate al di fuori del proprio territorio, o prive di un legame con la propria collettività.

Un ulteriore e rilevante principio del sistema è rinvenibile nel divieto di doppia imposizione sulla medesima fattispecie imponibile, in particolare, sulle fattispecie imponibili già gravate di imposte statali, principio cardine di ogni tentativo di riforma ed anche dell'attuale sistema vigente.

Si tratta di un principio ritenuto necessario negli anni sia dagli studiosi che dai politici. Infatti, costituisce un cardine per buona parte degli ordinamenti federali o regionali⁶⁶, valido ad evitare che, moltiplicando i soggetti impositori, aumenti anche il peso fiscale sul medesimo bene e sui cittadini.

Potendo introdurre tributi propri, Regioni ed Enti locali si trovano ora teoricamente nella condizione di poter colpire, con proprie tassazioni, gli stessi beni sui quali già grava l'imposizione erariale; e non si potrebbero escludere, in via interpretativa, sovrapposizioni impositive tra Regioni ed Enti locali, ma anche con lo Stato.

Tale principio cerca di escludere suddette possibilità, imponendo agli Enti territoriali che vogliano introdurre nuovi tributi di lavorare su basi imponibili non gravate già da altri tributi imposti dalla Stato centrale o da altri Enti locali.

I *reports* dell'ACoFF, per quanto articolati e scientificamente assai rilevanti, con lucide analisi sui poteri in campo finanziario di tutti gli Enti territoriali nazionali coinvolti in questo articolato processo devolutivo di risorse finanziarie, non hanno ricevuto la meritata attenzione da parte dell'opinione pubblica, dei vari Governi in carica nel corso degli anni passati nonché del Parlamento che, nel frattempo, in tre distinte

⁶⁶ Si pensi, per esempio, al caso spagnolo.

legislature avevano, più volte, cambiato il proprio colore politico prevalente⁶⁷.

Ciò probabilmente anche in conseguenza del fatto che essa è stata costretta ad operare in mancanza della prescritta ed indispensabile concordia tra le varie anime presenti nella politica nazionale⁶⁸.

⁶⁷ Le elezioni politiche del 2008, dovute allo scioglimento anticipato delle Camere, a seguito della prematura caduta del Governo Prodi *bis*, hanno, infatti, sancito la vittoria della coalizione di centro-destra, guidata da Silvio Berlusconi.

⁶⁸ I lavori dell'ACoFF, infatti, sarebbero dovuti essere orientati dalle direttive politiche contenute in un accordo fra Stato, Regioni ed Enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, il quale, tuttavia, non è mai stato raggiunto.

4. La legge delega del Governo Prodi *bis* ed il Disegno di legge del Consiglio regionale della Lombardia

Il disegno di legge-delega del Governo Prodi⁶⁹ ed il disegno di legge presentato dal Consiglio regionale della Lombardia⁷⁰ risultano molto importanti per l'evoluzione del federalismo fiscale nel nostro paese, sebbene la loro attuazione si sia, poi, arenata.

Sono due documenti di contenuto e di grado di approfondimento assai diversi, che condividono alcuni profili ma che mostrano anche molti punti di contrasto.

Il disegno di legge Prodi sembrava dovesse trovare, in tempi rapidi, l'approvazione di tutte le parti istituzionali interessate, ma così non è stato, a causa anche dei veti incrociati tra le varie rappresentanze istituzionali locali.

La proposta verteva su alcune linee di indirizzo ben definite. Innanzi tutto veniva prevista per gli Enti decentrati una maggior autonomia fiscale in cambio, però, di una maggiore responsabilizzazione in termini di efficienza e di contributo a livello locale nel governo macrofinanziario dei conti pubblici.

Uno delle peculiarità della proposta avanzata dal Governo Prodi concerneva nella previsione dell'affrancamento dal riferimento alla spesa storica, e cioè dall'ammontare di risorse assegnate in quel momento agli Enti del decentramento, passando al riferimento ai fabbisogni standard, cioè a risorse da decentrare collegate ad elementi strutturali caratterizzanti i servizi resi ai cittadini da Regioni e Comuni. In altri termini, voleva dire non finanziarne più le inefficienze.

⁶⁹ Licenziato il 3 agosto del 2007.

⁷⁰ Approvato il 19 giugno del 2007.

Quanto alla partecipazione al risanamento pubblico ed al rispetto delle compatibilità finanziarie, la bozza Prodi prevedeva una proposta di legge per la finanza regionale e locale collegato ad una manovra finanziaria da approvarsi in anticipo, rispetto alla legge finanziaria ordinaria.

Il patto di stabilità interno doveva essere riformato con la previsione di sanzioni nei confronti degli Enti non virtuosi commisurate alla dimensione dello scostamento fra gli obiettivi di ciascun Ente locale ed i risultati conseguiti.

L'altro punto fondamentale riguardava la perequazione tra Regioni, a cui il disegno di legge Prodi dedicava una particolare attenzione. Veniva, innanzitutto, prevista una tutela integrale dei livelli essenziali delle prestazioni per le materie di competenza regionale tutelate dalla lettera m) dell'art. 117, comma 2) della Costituzione (sanità, assistenza e istruzione).

Accanto alla copertura integrale sui fabbisogni standard di queste materie di intervento pubblico più sensibili agli aspetti equitativi si prevedeva la possibilità di differenziare spese con maggiori caratteristiche di autonomia⁷¹.

In tali materie, come la formazione professionale, ad esempio, veniva, infatti, prevista una perequazione molto incompleta ed asimmetrica che non poteva livellare tutte le distanze presenti sul territorio nazionale italiano.

Un altro punto nodale della proposta avanzata da Romano Prodi riguardava la questione delle relazioni finanziarie fra Regioni ed Enti

⁷¹ Si pensi, ad esempio, per le Regioni, agli interventi per la formazione professionale, per il sostegno del sistema economico regionale etc. etc.

locali comunali, e, di conseguenza, il ruolo di coordinamento regionale nei confronti della finanza degli Enti locali.

Proprio tale questione ed il dibattito acceso maturato successivamente tra le Regioni ed i Comuni hanno notevolmente contribuito all'affossamento del disegno di legge trattato.

Il coordinamento regionale sulla finanza locale si doveva misurare su tre livelli fondamentali: la Regione poteva intervenire nella perequazione tra i Comuni inclusi nel proprio territorio prefigurando in tal modo sistemi di perequazione comunali anche differenziati tra le varie Regioni; la Regione doveva, poi, gestire le risorse ricevute dallo Stato per il finanziamento delle funzioni fondamentali nei Comuni più piccoli; ed, infine, la Regione poteva giocare un ruolo nella ripartizione degli obiettivi del patto di stabilità interno definiti con riferimento ai territori regionali fra i vari Comuni qui inclusi.

In conclusione, il disegno di legge Prodi ha certamente suggerito alcuni spunti positivi.

Il primo, innanzitutto, è che dopo cinque anni d'inerzia finalmente si concretizzava un disegno di legge organico di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il secondo, invece, concerne nel fatto che il progetto integrava una proposta di riordino non rivoluzionario ma giudizioso delle modalità di finanziamento di Regioni e Comuni, innovandole senza stravolgerle.

Inoltre, il progetto consentiva una qualche differenziazione della ripartizione delle risorse tra i territori; assegnava qualche spazio di autonomia tributaria addizionale a Regioni ed Enti locali; affermava il superamento della spesa storica a favore dei fabbisogni standard degli Enti coinvolti.

L'altro risultato organico da analizzare in questa sede, promosso da Regione Lombardia, vero motore del federalismo "attivo" in Italia e del dibattito sul federalismo fiscale è stato il disegno di legge presentato dal Consiglio regionale della Lombardia, nello stesso periodo. Quattro i principi fondamentali dello stesso: forte decentramento tributario, minore portata perequativa, maggiore trasparenza dei flussi ridistribuiti interregionali, ed, infine, coordinamento forte delle Regioni sulla finanza locale.

Innanzitutto, veniva previsto il decentramento di alcune grandi imposte erariali. Si chiedeva l'assegnazione alle Regioni di alcuni grossi tributi statali come l'80% dell'IVA, di tutte le accise; veniva istituita un'imposta regionale sul reddito personale scavata all'interno dell'IRPEF corrispondente a ben quindici punti di aliquota. In totale 164 miliardi di euro aggiuntivi.

In tale proposta i tributi non venivano più individuati dal livello istituzionale che li aveva istituiti, ma venivano legati fortemente ai territori su cui si poteva localizzare la base imponibile e, pertanto, questi territori dovevano ricevere la maggior parte del gettito proveniente dalle basi imponibili lì localizzate.

Il rischio forte di un tale sistema di finanziamento locale competitivo è, senza dubbio, quello di una inadeguata perequazione delle risorse aggiuntive che rimangono sui territori.

Si è detto, infatti, della limitata portata equitativa prevista dal modello di federalismo fiscale avanzato nel progetto della Regione lombarda nel quale veniva preferita la componente competitiva dell'assetto generale della proposta.

La perequazione era, infatti, integrale, analogamente al disegno di legge del Governo centrale del centro-sinistra, guidato dal Professor

Prodi, solo sui livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contempo, si sottolineava immediatamente nel testo che tali livelli essenziali dovevano essere intesi come livelli minimi.

Si poneva, pertanto, il problema del punto al quale fissare il livello delle prestazioni che rientravano nel minimo previsto e di tutto quello che doveva essere considerato oltre a tale minimo.

Veniva prevista, poi, una perequazione particolarmente ridotta sul resto delle spese regionali, corrispondente a circa il 15-20% degli attuali livelli considerati: per queste spese, la perequazione veniva considerata sulle reali capacità fiscali ma limitata alla sola prospettiva di ridurre le eventuali differenze regionali nelle capacità per abitante per non oltre il 50%, quindi, non integralmente, come, invece, suggerito dal Governo Prodi nella propria proposta.

Diversamente dal tentativo del Governo guidato da Romano Prodi, nel quale veniva preferita la perequazione verticale di natura statale, la perequazione proposta dal progetto lombardo è, come facilmente intuibile, di natura orizzontale, quindi sarebbero state le Regioni ricche a trasferire direttamente risorse finanziarie verso le Regioni considerate più povere, senza passare attraverso le lungaggini di una possibile intermediazione dello Stato⁷² in questo campo.

⁷² A. Zanardi, *Federalismo fiscale: cambia la contrattazione?*, in www.lomb.cgil.it/federalismo-fiscale/, 2008.

PARTE II

L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE DELEGA N. 42/2009

1. Introduzione

Il 29 aprile 2009 rappresenta una data fondamentale per la storia dell'assetto autonomistico italiano.

In tale data è stata, infatti, approvata, in via definitiva, la legge delega n. 42/2009⁷³, in materia di federalismo fiscale, base normativa con la quale attuare l'art. 119 del Titolo V della Costituzione.

Dopo la riforma del 2001, non si erano registrati, infatti, significativi passi in avanti sul fronte del decentramento fiscale a favore dei livelli di governo inferiori e la legge delega costituisce, quindi, un traguardo molto importante poiché, ad 8 anni dalla Legge costituzionale n. 3/2001, il fisco, in chiave decentrata, ha avuto un suo riconoscimento attuativo.

L'obiettivo principale che la riforma persegue è quello di riordinare, su nuove basi, l'attuale sistema di finanziamento delle prestazioni dei vari livelli amministrativi decentrati.

In particolare, la legge di delega si prefigge di conferire maggiore autonomia di entrata e di spesa agli Enti locali, mirando nel contempo ad una maggiore responsabilizzazione dei soggetti territoriali effettivamente chiamati ad erogare le varie prestazioni ai cittadini, unitamente ad una generale razionalizzazione della spesa pubblica

⁷³ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 5 maggio successivo.

secondo criteri di efficienza e di riduzione degli sprechi, nel rispetto dei criteri generali di solidarietà e coesione sociale.

Tutto questo, ovviamente, evitando aggravii del carico fiscale per i contribuenti.

Vale la pena di ricordare a tal fine l'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli Enti "virtuosi"⁷⁴ e di un sistema sanzionatorio per gli Enti che, invece, non rispettano gli equilibri economici e finanziari e non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni così come previsti.

A ciò si aggiunge il superamento graduale del criterio della spesa storica (basata sulla continuità dei livelli di spesa raggiunti negli anni precedenti) quale criterio perequativo nel rispetto dei principi di sussidiarietà, a favore del criterio dei costi e dei fabbisogni standard (art. 2, comma 2, lettera f) nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni appena *supra* citati.

⁷⁴ Vale a dire quegli Enti che garantiscono elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media, a parità di servizi offerti.

2. Il passaggio dalla spesa storica ai costi standard

Sembra un dettaglio tecnico ma in realtà è uno dei punti più importanti della riforma: il finanziamento delle Regioni e degli Enti locali dovrà essere connesso non più alla spesa storica, che può evidentemente comprendere anche sprechi ed inefficienze, ma alla determinazione dei costi standard sulla base di una gestione mediamente efficiente delle risorse⁷⁵.

Il passaggio al criterio del costo standard è ampiamente condivisibile⁷⁶, poiché la spesa storica ha finora contribuito ad irrigidire il bilancio pubblico, immettendo meccanismi inerziali nella dinamica della spesa ed incentivando comportamenti opportunistici da parte degli Enti, con il risultato di portare a sperequazioni ed inefficienze nella corretta allocazione delle risorse⁷⁷.

Nella determinazione dei costi standard, ovvero del costo efficiente, con il quale la Regione più virtuosa potrà erogare, ai propri cittadini, le prestazioni/servizi relativi⁷⁸, si farà riferimento ai costi mediamente sostenibili da un'amministrazione per l'erogazione di servizi efficienti; si prenderà, quindi, in considerazione il fabbisogno effettivo relativo a ciascun servizio reso alla cittadinanza.

⁷⁵ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'attuazione del federalismo fiscale: note informative*, maggio 2009.

⁷⁶ Anche nell'opinione pubblica sta maturando la consapevolezza che l'abbandono del criterio della spesa storica e del sistema di finanza derivata sia un passaggio indispensabile per combattere le inefficienze e per modernizzare alcuni elementi del patto fiscale, rendendolo più conforme al principio della *no taxation without representation*. In questo senso, L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in www.federalismi.it, 2008.

⁷⁷ I. Visco, *Indagine conoscitiva sul Disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, Senato della Repubblica, 2008.

⁷⁸ E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in www.federalismi.it, 2010.

Pertanto, per gli eventuali costi che possano alterare tale criterio dei *benchmarks*, gli amministratori dovranno rispondere direttamente ai propri elettori⁷⁹.

Infatti, qualora venisse sfiorato il tetto massimo fissato per i fabbisogni di spesa, sarebbe necessario reperire risorse aggiuntive attraverso l'introduzione di nuovi tributi, circostanza ovviamente non gradita ai cittadini/contribuenti che potrebbero sanzionare, con la mancata rielezione, il ceto politico di governo dell'Ente, qualora quest'ultimo si rendesse responsabile dell'inasprimento della pressione tributaria.

La realizzazione del federalismo fiscale andrebbe in senso opposto alle aspettative della popolazione, che richiede una migliore allocazione delle risorse, qualora dovesse determinare un incremento della pressione fiscale.

Questa consapevolezza è ben recepita dalla legge delega nella quale si prevede che il passaggio al nuovo sistema non debba produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini residenti: alla maggiore autonomia impositiva di Regioni ed Enti locali corrisponderà, di pari passo, una riduzione graduale dell'imposizione fiscale statale, in relazione alla più ampia autonomia di entrata degli Enti territoriali⁸⁰

La pressione fiscale complessiva non dovrà, infatti, con il trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie, dovranno essere trasferite anche le relative risorse umane e strumentali, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi⁸¹.

⁷⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'attuazione del federalismo fiscale: note informative*, op. cit.

⁸⁰ Se dovesse aumentare, per esempio, la quota dell'IRPEF destinata alle Regioni, verrà ridotta, in misura corrispondente, la quota dell'IRPEF dello Stato.

⁸¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'attuazione del federalismo fiscale: note informative*, op. cit.

Sempre nella direzione di non generare un ulteriore aggravio per i contribuenti, va anche visto il divieto di gravare, con ulteriori tributi, basi imponibili già interessate da tributi erariali⁸².

L'*iter* parlamentare che ha avuto ad oggetto la discussione della nuova legge sul federalismo fiscale è andato avanti in maniera celere ed ha portato, in tempi record, all'approvazione della legge delega a larghissima maggioranza e con l'astensione dell'opposizione⁸³.

Infatti, dalla versione iniziale del disegno di legge, A.S. 1117, licenziato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2008, alla versione approvata dal Parlamento il 29 aprile 2009 sono trascorsi appena 6 mesi.

Un tempo brevissimo, soprattutto se confrontato con l'inattività legislativa, che si è protratta per 8 anni dall'approvazione della riforma del Titolo V, nonostante il valido Progetto del Governo Prodi-*bis*⁸⁴.

La genesi del disegno di legge è stata caratterizzata dalla ricerca costante del consenso di tutte le istituzioni coinvolte⁸⁵, anche attraverso l'attivazione di tavoli di confronto con Regioni, Enti locali e parti sociali.

Il raggiungimento di un accordo sui punti nodali del federalismo fiscale ha condotto ad un'approvazione del testo in linea con lo spirito

⁸² Il principio del divieto della doppia imposizione, vedi *infra*.

⁸³ Per quel che concerne il Senato della Repubblica, il testo ha ricevuto 154 voti a favore (maggioranza di centro-destra più l'Italia dei Valori), 87 astensioni (PD) e soli 6 voti contrari (i tre senatori dell'UDC, e tre del PD, Marco Follini, Claudio Molinari e Franco Bruno).

⁸⁴ Si veda *supra* a riguardo nel paragrafo 4 della Parte I del presente elaborato.

⁸⁵ In tal senso si sono espressi, F. Bassanini, G. Macciotta, in A. S. 1117, *delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale. Osservazioni a prima lettura sulla nuova bozza del Governo*, 9 gennaio 2009, in www.astrid-online.it: "il testo va ... dunque apprezzato sul piano del metodo perché dimostra apertura al confronto, ai contributi ed ai suggerimenti provenienti anche da ambienti esterni alla maggioranza di Governo".

bipartisan che ha caratterizzato l'intero percorso del disegno di legge fin dall'inizio.

Tale spirito *bipartisan* della legge delega trova conferma anche nel fatto che il suo contenuto ha una certa somiglianza con il contenuto del d.d.l. delega licenziato dal Governo Prodi nell'agosto del 2007, del quale la nuova legge delega riprende molte soluzioni, migliorandone, altresì, la chiarezza espositiva.

Ma la legge delega n. 42/2009 non riprende solo gli aspetti migliori del progetto Prodi, porta a sintesi anche gli approfondimenti svolti nelle diverse sedi di studio nel corso degli ultimi anni, come il lavoro dell'Alta Commissione, aggiungendovi importanti soluzioni innovative.

Il dialogo instaurato su questa riforma ha dimostrato come il sistema politico italiano sia stato in grado di superare quel bipolarismo privo di dialogo, protrattosi per anni, per trovare, finalmente, un certo consenso⁸⁶ condiviso.

La motivazione di fondo che ha spinto il Governo in carica in quegli anni a ricercare questo ampio consenso ed a rendere, altresì, partecipi le autonomie territoriali nell'elaborazione del disegno di legge, è probabilmente stata data dalla consapevolezza che, quando, in passato, si sono cercate riforme della finanza locale "calandole dall'alto", bypassando di conseguenza le autonomie, l'insuccesso finale è stato palese.

Proprio per questo, in tale occasione, le autonomie sono state giustamente coinvolte, elaborando proposte, formulando osservazioni e

⁸⁶ E. Vigato, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in www.federalismi.it, 2009.

sottoponendo all'attenzione del legislatore statale istanze che, successivamente, hanno trovato accoglimento nel testo finale⁸⁷.

Questa apertura al dialogo ha indotto a guardare con favore alla realizzazione della riforma sia da parte degli Enti sub-statali e locali che di quasi tutte le forze politiche⁸⁸.

Infatti, l'ampio consenso raggiunto sugli aspetti essenziali del federalismo, rappresenta una solida base di partenza per un'effettiva e non pericolosamente conflittuale implementazione dei nuovi principi di coordinamento⁸⁹ e conferisce alla legge delega ottime possibilità di realizzare in Italia quella riforma auspicata da molto tempo, poiché mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un paese che, con la riforma del 2001, ha decentrato numerose competenze legislative, portando la Repubblica italiana a diventare uno Stato a regionalismo avanzato, creerebbe gravi confusioni, con la conseguente dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa e con l'insorgere di una situazione di stallo capace di rendere ingovernabili i conti pubblici con la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione⁹⁰.

⁸⁷ E. Vigato, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, op. cit.

⁸⁸ L'unica eccezione, infatti, è stata quella dell'UDC di Pierferdinando Casini.

⁸⁹ G. M. Salerno, *Verso l'approvazione finale della Legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2009.

⁹⁰ L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, op. cit.

3. L'autonomia tributaria delle Regioni

Le caratteristiche del nuovo sistema di finanza regionale vengono disciplinate – con principi e criteri specifici – nel Capo II della legge delega.

L'articolo 7 del suddetto capo, stabilisce, infatti, che le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (Iva), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle proprie funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla competenza residuale e concorrente regionale nonché le spese sostenute con riferimento a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative⁹¹.

Alla lettera b) del suddetto articolo viene, poi, chiarito cosa si deve intendere per "tributi delle Regioni", stabilendo che essi sono costituiti da:

- 1) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni⁹²;
- 2) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali⁹³;
- 3) tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi, in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Per le prime due tipologie di tributi si prevede un ampio raggio di azione da parte delle Regioni, mediante appositi atti legislativi (al fine

⁹¹ Art. 7, comma 1, lettera a).

⁹² Per questa tipologia di tributi è previsto che le Regioni, con propria legge, possano modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti previsti dalle leggi dello Stato e nel pieno rispetto di quanto previsto dall'Unione Europea.

⁹³ Per i tributi di cui alla lettera b), le Regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale.

di modificarne aliquote, prevedere esenzioni, deduzioni e detrazioni) ancorché nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale vigente.

Per la terza tipologia di tributi, invece, viene previsto il limite che il presupposto d'imposta non sia già assoggettato ad imposizione erariale, in virtù del principio di divieto di doppia imposizione presente nel nostro ordinamento.

Il nucleo centrale della disciplina contenuta nel Capo II sta nella ripartizione che l'articolo 8 fa delle funzioni delle Regioni e delle spese che queste determinano.

Le spese relative alle Regioni sono suddivise, quindi, in tre categorie:

- 1) spese determinate dall'esercizio di funzioni essenziali connesse alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁹⁴ 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 (livelli essenziali delle prestazioni, c.d. spese LEP);
- 2) le altre spese, non riconducibili a quelle considerate alla lettera a), vale a dire le spese non LEP, riguardanti, dunque, prestazioni e/o servizi non essenziali;
- 3) le spese speciali, intendendo per tali quelle riconducibili a fonti di finanziamento non ordinarie (e quindi rese possibili grazie a contributi straordinari, finanziamenti dell'UE e/o compartecipati dallo Stato) e in quanto tali attribuite in favore di destinatari speciali e non già di tutte le Regioni indiscriminatamente.

⁹⁴ Più precisamente riguardanti la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione, per la parte inerente lo svolgimento delle funzioni amministrative, nonché il trasporto pubblico locale, per il cui finanziamento è, però, previsto di considerare, come costo standard, anche la necessità di garantire la fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Proprio il criterio di finanziamento delle sopra indicate spese, per le quali in un periodo transitorio di 5 anni è previsto l'abbandono della spesa storica ed il passaggio al fabbisogno standard, appare l'aspetto più innovativo della riforma⁹⁵.

Per quel che concerne l'individuazione delle spese LEP delle Regioni la legge prevede che prima vengano determinati i beni ed i servizi da erogare, seppure tenendo conto di un qualche parametro di efficienza, e, conseguentemente si determinino i finanziamenti per ciascun Ente locale. Questo è il principio di fondo del sistema di finanziamento basato sulla perequazione al fabbisogno standard.

Le spese LEP dovranno essere determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale con la partecipazione di Regioni ed Enti locali, da erogare in condizioni di efficienza sull'intero territorio nazionale⁹⁶.

Per le spese LEP viene, quindi, garantita la copertura integrale del fabbisogno, determinato, non più sulla base della spesa storica, ma sulla base del rispetto dei costi standard (che saranno oggetto di successiva determinazione), associati ai livelli essenziali delle prestazioni in una Regione⁹⁷.

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera d) della legge delega tali spese vengono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibili uniformi, di tributi propri derivati, di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dalla compartecipazione regionale all'Iva, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire

⁹⁵ A riguardo si veda, nel dettaglio, il precedente paragrafo 2.

⁹⁶ Art. 8, comma 1, lettera b) della legge di delega.

⁹⁷ Come si può capire, quello del distacco dalla spesa storica e della individuazione dei parametri per la definizione dei costi standard è un aspetto delicatissimo.

nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna Regione⁹⁸.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni sono fissate al livello minimo necessario per finanziare il fabbisogno necessario per la prestazione dei servizi essenziali in almeno una Regione.

Nelle altre Regioni ove il gettito dei tributi è insufficiente, alla copertura integrale del fabbisogno concorre la quota del Fondo perequativo previsto per legge.

Per le spese non LEP, invece, la legge delega prevede che prima vengano determinati i finanziamenti disponibili, tenendo in considerazione le differenziazioni del territorio nazionale e, a seguito di tale fase, gli Enti territoriali potranno determinare i beni ed i servizi da fornire. Tale meccanismo viene definito sistema di finanziamento basato sulla perequazione delle capacità fiscali.

Tali spese verranno finanziate, a seguito dei decreti attuativi, con il gettito dei tributi di cui all'art. 7, comma 1, lettera b), e con quote del fondo perequativo di cui all'art. 9.

La distinzione tra spese LEP e non LEP è netta ed evidente, poiché, mentre per le spese LEP, vi è una garanzia di finanziamento integrale (anche se condizionata al raggiungimento di livelli di efficienza predeterminati), per le altre spese questa garanzia viene a mancare e, dunque, i finanziamenti disponibili per le spese non LEP saranno legati alle ricchezze dei territori di ciascuna Regione.

Questo aspetto rende determinante la definizione di quali debbano essere considerate spese LEP e quali, invece, non LEP.

⁹⁸ L'articolo 8, comma 1, lettera d), della legge delega stabilisce, altresì, che "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".

Per le spese c.d. speciali è, infine, previsto il finanziamento con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'unione europea e con cofinanziamenti nazionali.

Previsto in tali termini l'assetto definitivo e dettagliato della finanza regionale, gli articoli 10 e 20 ne disciplinano il passaggio verso lo scenario futuro: nel primo articolo si prevede la trasformazione delle risorse finanziarie delle Regioni a statuto ordinario, nell'altro, invece, si prevede che il periodo intermedio e di passaggio dal sistema di finanziamento della spesa storica al finanziamento dei fabbisogni standard avvenga senza significativi traumi.

Secondo l'art. 20, comma I, lettera c), quindi, per le materie diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), il sistema di finanziamento deve allontanarsi gradualmente dal criterio della spesa storica, a favore della capacità fiscale per abitante residente in non più 5 anni, tempo rapidissimo, considerando l'elefantismo delle amministrazioni pubbliche italiane.

Nel caso in cui, risultino situazioni oggettive dalle quali emerga l'insostenibilità per alcune Regioni, lo Stato potrà attivare meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari almeno pari al periodo transitorio.

Tali meccanismi compensativi saranno, però, attivati solo in presenza di un organico e dettagliato piano di riorganizzazione dell'Ente stesso⁹⁹.

Proseguendo nell'analisi, l'articolo 20, comma II, infine, prevede che, in via transitoria, sia la legge statale ordinaria a disciplinare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

⁹⁹ Art. 20, comma 1, lettera d).

Tuttavia, fino ad una loro nuova determinazione in virtù di una modificazione normativa statale, si dovranno considerare i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale vigente.

4. La finanza degli Enti locali come prevista nella Legge delega

Per quanto concerne gli Enti locali, il legislatore ha previsto una normativa sostanzialmente parallela a quella prevista nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni sebbene, in questo caso, il grado di autonomia risulti sensibilmente inferiore.

Il finanziamento degli Enti locali si basa, infatti, su una classificazione di tre tipi specifici di spesa, a seconda della funzione ad essi sottesa:

- 1) le *"spese riconducibili alle funzioni fondamentali definite dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale"*;
- 2) le *"spese relative alle altre funzioni"* del sistema autonomistico locale (spese non LEP);
- 3) le *"spese finanziate con contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 16"* della Legge 42/2009¹⁰⁰.

Ai fini della presente analisi risulta utile soffermarsi sulla categoria evidenziata al primo comma ovvero sia quelle relative alle funzioni fondamentali, determinate, solo in via transitoria, dalla legge di delega e che comprendono, giusto per delineare un esempio esplicativo, per quel che concerne i Comuni: le funzioni di amministrazione, gestione e controllo, di polizia locale, d'istruzione, di viabilità e trasporti, di gestione del territorio e delle problematiche ambientali ed, infine, quelle concernenti i servizi sociali.

¹⁰⁰ Art. 11, comma 1, della Legge delega che ricalca, in qualche modo, quanto visto *supra* per le Regioni.

Vengono, pertanto, a crearsi interferenze e sovrapposizioni con la sfera dei LEP regionali in quanto tra le funzioni fondamentali degli Enti locali sono incluse anche spese che ad essi appartengono.

Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali viene domandato, in via prioritaria, ai tributi propri, alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali ed alle addizionali ai summenzionati tributi.

In particolare, per espressa previsione di legge, i tributi locali dovranno garantire flessibilità, manovrabilità, e territorialità.

Pertanto, le Amministrazioni locali più efficienti, che avranno il merito di contenere i costi, a parità di servizi garantiti, potranno facilmente ed inevitabilmente ridurre i propri tributi locali a beneficio della cittadinanza¹⁰¹.

Per quanto concerne la fonte dei tributi propri, invece, nel rispetto del dettato costituzionale dell'art. 23 si stabilisce che la legge statale debba individuarne i contenuti definendone i presupposti di imposta, i soggetti passivi, le basi imponibili e stabilendo le aliquote di riferimento in vigore su tutto il territorio nazionale.

Si capisce facilmente che il legislatore mantiene in capo al Governo centrale buona parte dei poteri in campo fiscale; potremmo considerarla una cornice particolarmente dettagliata ed incisiva che poco lascia agli autonomi poteri di imposizione fiscale destinati agli Enti locali.

Inoltre, anche l'Ente regionale, mantiene uno specifico ambito di intervento normativo che potrà permettere, nel rispetto delle competenze attribuite nella ripartizione dei poteri, ex Titolo V riformato,

¹⁰¹ A. Uricchio, *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma Calderoli*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009.

di istituire nuovi tributi a favore dei Comuni e delle Province¹⁰², presenti sul territorio regionale, rispettando comunque i principi generali di coordinamento con i tributi istituiti dal livello statale e di divieto di doppia imposizione¹⁰³.

Quest'ultimo, è senza dubbio, un ambito di azione strettamente limitato all'interno del quale potrebbero essere considerate le eventuali imposizioni tributarie in materia ambientale.

Ad ogni modo, nonostante tale stringente contesto, è concesso all'Ente locale, sia che il tributo sia di natura statale o regionale, un autonomo "minimo" potere di "*modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni*"¹⁰⁴.

Si pensi, per esempio, alla configurazione data dal Governo Monti all'Imposta Municipale Unica (IMU), che ha sostituito nel presupposto, l'ICI¹⁰⁵, abolita nel 2008 dal Governo Berlusconi IV.

Tale imposta è stata ripartita, seppur debba e possa essere considerata una imposizione di natura locale, a metà tra Stato ed Enti comunali; è stata, però, lasciata ai Comuni, la possibilità di variare l'aliquota impositiva entro una cornice percentuale dettata dal Governo che ha anche indicato, nello specifico, una aliquota base¹⁰⁶.

Per la prima casa, infatti, viene prevista la possibilità di variare di due punti percentuali l'aliquota base prevista dello 0,4% fino ad un massimo dello 0,6%. I Comuni virtuosi potranno, altresì, prevedere la riduzione

¹⁰² Nel caso delle Province, ovviamente, il tutto potrà subire variazioni, stante l'incertezza maturata in questi mesi sulle future funzioni e sui futuri confini, dovuta alla volontà governativa di razionalizzare tale Ente.

¹⁰³ M. Di Siena, *Note minime sulle entrate tributarie degli Enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale*, Rivista di diritto tributario, 2009.

¹⁰⁴ Art. 12, comma I, lettera h).

¹⁰⁵ L'ICI, fino al 2008 vigente, veniva completamente devoluta ai Comuni.

¹⁰⁶ Decreto legge n. 201/2011 convertito con la Legge n. 214/2011, c.d. Decreto "Salva Italia".

dello stesso *quantum* percentile fino ad un minimo impositivo dello 0,2%.

Per la seconda casa è stata, invece, prevista una possibilità di variazione di tre punti percentili sull'aliquota base dello 0,76%.

In tale maniera, è stata concessa una certa autonomia agli Enti locali ma rimane, senz'altro il problema della destinazione dell'imposta in oggetto: risulta di difficile comprensione che una imposta denominata "municipale" debba confluire per il 50% nelle casse statali.

Per quel concerne le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, visto che per quel che compete la compartecipazione ai tributi regionali il tutto è subordinato all'adozione di una legge regionale *ad hoc*, l'articolo 12 della legge di delega, individua specificamente quali entrate dei Comuni e delle Province debbano essere destinate, in via prioritaria, al finanziamento delle funzioni fondamentali.

Per i primi, la compartecipazione è correlata principalmente all'Iva (analogamente a quanto previsto per le Regioni), nonchè, in via subordinata, all'Irpef, con la famosa addizionale, laddove per gli Enti provinciali, invece, la concreta identificazione del tributo erariale oggetto di compartecipazione risulta inespressa a livello normativo.

In tale legge, si è considerata anche l'ipotesi di assegnare, in via complementare, a Comuni e Province una quota dell'Iva¹⁰⁷, come già accade in altri ordinamenti dell'Europa continentale¹⁰⁸.

¹⁰⁷ In questo modo, non solo gli Enti locali, ma anche le popolazioni ivi residenti, verrebbero sollecitate ad un ruolo attivo nella lotta all'evasione fiscale. Anche il consumatore, infatti, avrebbe interesse a richiedere lo scontrino fiscale perchè una parte dell'imposta sarebbe destinata a finanziare direttamente i servizi del proprio Comune o della Provincia di appartenenza.

¹⁰⁸ Si pensi al Belgio, vedi *infra* a riguardo.

Il dettato in oggetto è stato un passo in avanti notevole rispetto alla prima versione nella quale per il finanziamento dei Comuni veniva individuata la sola compartecipazione all'Irpef¹⁰⁹.

In via ulteriore, per il finanziamento delle proprie funzioni fondamentali, Province e Comuni potranno disporre anche di tributi di scopo¹¹⁰ legati ai flussi turistici o alla mobilità urbana¹¹¹.

E' stata, poi, prevista la totale soppressione dei trasferimenti statali, come nel caso delle Regioni, ma anche una distinzione della spesa in ragione delle tipologie delle funzioni esercitate.

A tale complessa natura di entrate, di natura specificatamente tributaria, la legge delega aggiunge, poi, al fine di garantire adeguate risorse finanziarie agli Enti locali, una piena autonomia nella fissazione delle tariffe per le prestazioni ed i servizi offerti alla cittadinanza¹¹², nel rispetto delle indicazioni desumibili dalla disciplina normativa di settore e delle deliberazioni delle competenti autorità di vigilanza¹¹³.

Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali in oggetto viene garantito, inoltre, dal fondo perequativo. Si prevede, infatti, la creazione nel bilancio regionale di due fondi perequativi alimentati dal

¹⁰⁹ L. Antonini, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, Diritto e Pratica tributaria, 2009.

¹¹⁰ La Legge delega dispone che per i Comuni e le Province, siano previsti tributi di scopo, che l'Ente può applicare in riferimento a particolari finalità. A titolo esemplificativo, l'articolo 12, comma, lettera d), indica la realizzazione di opere pubbliche, gli investimenti pluriennali nei servizi sociali, il finanziamento di oneri derivanti dai flussi turistici e la mobilità urbana.

¹¹¹ Si pensi, ad esempio, alla tassa di soggiorno, già prevista in numerosi Comuni del territorio nazionale, come Roma o Firenze.

¹¹² Tali prestazioni e servizi non rappresentano tecnicamente una forma di imposizione fiscale.

¹¹³ M. Di Siena, *Note minime sulle entrate tributarie degli Enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale*, op. cit.

fondo perequativo dello Stato, a favore di Enti comunali ed Enti provinciali¹¹⁴.

Gli Enti locali potranno accedere a tali fondi solo nel caso in cui le risorse proprie non siano in grado di sostenere il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali.

Con riferimento alle spese non strettamente legate alle funzioni fondamentali, esse saranno finanziate con il gettito dei tributi propri, con partecipazioni al gettito di tributi erariali e con quote del fondo perequativo basato sulla capacità fiscale e non sul fabbisogno.

Concludendo sull'argomento, sempre in tema di finanziamento degli Enti locali, viene stabilito che gli Enti virtuosi vengano fattivamente premiati dal nuovo modello di fiscalità.

Viene anche prevista una autonomia fiscale premiale per quei Comuni che decidano di fondersi in modo da realizzare concreti risparmi per mezzo di economie di scala atte al raggiungimento di una migliore e più efficiente allocazione delle risorse in campo locale¹¹⁵.

¹¹⁴ Art. 13: "la dimensione del fondo è determinata per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni ed il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai Comuni e alle Province".

¹¹⁵ Tale soluzione è stata già in passato adottata, al fine di razionalizzare gli Enti locali di piccole dimensioni, in altri paesi europei; si pensi, per esempio, all'esperienza francese a riguardo.

5. L'attuazione dell'art. 116, comma III, della Costituzione

L'articolo 116, comma III, della Costituzione, così come è stato novellato, introduce il principio della possibilità di differenziazione degli ordinamenti delle Regioni a Statuto ordinario¹¹⁶.

In particolare, viene attribuita a ciascuna Regione, la possibilità di negoziare con lo Stato centrale forme e condizioni particolari di autonomia, rispetto agli standard previsti, con esplicito riferimento alle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente e ad alcune materie che, sulla base del dettato costituzionale, sarebbero di esclusiva competenza statale.

Al fine di garantire tutti i livelli degli Enti locali, sono state previste modalità rinforzate per accedere a tali ulteriori concessioni.

Tali concessioni di ulteriori poteri, dovranno, infatti, essere attribuite solo con legge rinforzata¹¹⁷, sulla base di un accordo tra lo Stato e la Regione¹¹⁸, previa iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali sub-regionali presenti nel proprio territorio.

La legge di delega, con l'articolo 14, rubricato appunto "Attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione", aveva a prima vista colmato la lacuna della mancata attuazione di tale previsione normativa costituzionale.

Tale norma prevede, infatti, che con la legge, con maggioranze rinforzate, con la quale la Regione richiedente potrà ottenere i maggiori

¹¹⁶ Il cosiddetto "federalismo differenziato", si veda sul punto, A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, in www.federalismi.it.

¹¹⁷ Si tratta di una legge ordinaria, approvata con criteri e *quorum* rinforzati come previsto dai vigenti Regolamenti parlamentari.

¹¹⁸ *Il regionalismo differenziato: attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione: problemi procedurali*, in <http://www.issirfa.cnr.it/4748,3518.html>.

poteri di autonomia concordati, si dovrà provvedere, altresì, all'assegnazione di risorse finanziarie, in conformità all'art. 119 della Costituzione ed ai principi definiti nella Legge n. 42/2009.

Con tale definizione, il legislatore della legge di delega, con una formula parziale e non definitiva, ha rinviato la soluzione del problema concernente le risorse finanziarie collegate alle ulteriori devoluzioni di materie alle Regioni, alle future leggi di recepimento delle intese concluse tra Stato e Regioni a tal fine definite, non individuando alcuna procedura obbligatoria di ipotetico finanziamento del federalismo differenziato¹¹⁹.

Il riferimento, poi, alle risorse finanziarie previste dall'art. 119 della Costituzione non aiuta certo a fare chiarezza, si potrebbe anzi affermare il contrario.

Usando il fondo perequativo per tale scopo si condizionerebbe, in maniera negativa, il processo di redistribuzione sui territori con minore capacità fiscale ed altrettanto avverrebbe con l'utilizzo dei tributi propri sempre previsti dalla normativa costituzionale.

Infatti, se così fosse, potrebbero accedere al federalismo differenziato le sole Regioni con capacità fiscali superiori alla media, introducendo un fattore di elevata competitività tra gli Enti¹²⁰.

Quindi, in definitiva, si deve supporre che il riferimento della legge di delega debba necessariamente andare alle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali, probabilmente considerando un aumento delle aliquote.

¹¹⁹ C. Bucicco, *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, Rassegna Tributaria, 2009.

¹²⁰ A. Zanardi, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, op. cit.

In tal modo viene certamente limitato il concorso da parte dello Stato nel finanziamento di tale procedura, rispettando pienamente lo spirito generale della riforma.

6. Il caso delle Regioni a Statuto speciale

Circa l'approvazione della legge di delega buona parte dell'opinione pubblica presente nelle Regioni a Statuto ordinario aveva sperato che tale momento storico potesse rappresentare l'occasione per modificare, da un punto di vista paritario, i rapporti con le cinque Regioni "speciali" presenti sul territorio nazionale.

Probabilmente sarebbe stato giusto che tutti gli Enti territoriali regionali fossero stati considerati su un piano di oggettiva parità.

Ovviamente, tale motivata e ragionevole speranza non poteva essere accolta nella Legge n. 42/2009 per il semplice motivo che una legge di natura ordinaria non può intaccare in alcun modo le difese di rango costituzionale previste per le specialità¹²¹.

Contrariamente a quanto sperato, la scelta del legislatore è stata quella di mantenere la distinzione prevista sin dal lontano 1948, valorizzandola a tal punto da introdurre, con l'art. 1, comma II, il principio di esclusività, e prevedendo, così che alle Regioni a Statuto speciale vengano applicati i soli articoli 15 e 22, ovverosia rispettivamente quello concernente la costituzione delle Città metropolitane e quello che estende alle autonomie speciali la procedura prevista per la perequazione infrastrutturale.

Infine, all'articolo 27, si prevede che tutto quanto sopra delineato possa concretizzarsi solo con una normativa di rango primario di attuazione degli Statuti speciali.

Molti restano i vantaggi previsti per tali forme di autonomie, non ultimo quello di poter mantenere una quota significativa di gettito nel proprio

¹²¹ G. Mauro, *Le Regioni a Statuto speciale nel federalismo fiscale*, in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/interventi/Muraro_Federalismo_16_03_09.pdf

territorio, in considerazione delle previsioni che cedono direttamente quote dei tributi erariali riscossi, in base alle percentuali previste nei rispettivi Statuti, alle Regioni in oggetto.

Ma l'articolo 27 appena citato, offre anche lo spunto per una apertura non di poco conto. In esso, si chiamano le Regioni a Statuto speciale a "*concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti*".

In pratica, con un chiaro richiamo alle esigenze perequative, si prevede che anche una parte del gettito tributario ottenuto dalle cinque realtà privilegiate, presenti sul nostro territorio, possa essere destinato agli Enti regionali più poveri e con meno disponibilità.

Si tratta, a ben vedere, di una apertura importante e sostanziale che potrebbe consentire allo Stato di sanare una ingiustizia per troppo tempo perpetrata, con un netto riequilibrio dei trasferimenti¹²².

Le modalità e la misura della partecipazione delle Regioni speciali agli obiettivi perseguiti con il dettato della riforma vengono, però, rimessi alle norme di attuazione degli Statuti speciali, da adottare entro i termini previsti per i decreti attuativi, lasciando in mano alle Regioni, quindi, con un poco costruttivo ping-pong istituzionale, tale compito¹²³.

Sembra che, come spesso accaduto anche in passato, il legislatore della riforma, non abbia avuto il coraggio di prevedere strumenti efficaci per l'attuazione del progetto, specificando meglio nella delega al Governo, l'ambito nel quale determinare i principi ed i criteri direttivi, di competenza statale.

¹²² S. Micossi, *Elementi di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, Diritto e Pratica tributaria, 2009.

¹²³ Nella pratica ciò non è stato ancora concretizzato.

Inoltre, le Regioni a Statuto speciale, godono ancora di un fortissimo privilegio, certificato, altresì, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹²⁴ ed accolto nella Legge n. 42/2009 ovvero sia la possibilità di istituire tributi aventi lo stesso presupposto di quelli statali¹²⁵ poichè gli articoli che prescrivono il divieto di doppia imposizione sullo stesso presupposto¹²⁶, inseriti nella riforma, non rientrano tra le norme *ad hoc* previste per le Regioni di rango speciale ed applicabili alle stesse.

Sempre la legge delega prevede l'istituzione di un "*tavolo di confronto*" tra il Governo e ciascuna Regione e Provincia autonoma al fine di raggiungere un equilibrio tra le nuove istanze di riforma del settore fiscale regionale ed il "*rispetto della peculiarità di ciascuna Regione a Statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma*".

Spetterà, pertanto, a tali nuovi organismi di confronto politico-amministrativo, indirizzare il non facile compito delle rispettive commissioni paritetiche, nel provvedere a stabilire quelle norme di attuazione "speciale" che dovranno garantire la complessiva tenuta del sistema, e soprattutto evitare che dalla presenza di talune disposizioni attuative per così dire eccessivamente "singolari" risulti inficiata l'unitarietà di senso dei principi di coordinamento¹²⁷.

Alla luce di tutto ciò, la legge di delega, prevede per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome un percorso privilegiato e dedicato, che per ora, e con riferimento alla ripartizione delle potestà

¹²⁴ Sent. n. 108/2008.

¹²⁵ G. Nori, *Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42/2009: alcune osservazioni*, in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/03_09_nori.pdf.

¹²⁶ Artt. 2 e 7 della legge di delega.

¹²⁷ G. M. Salerno, *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it.

impositive in materia tributaria, estirpa a monte qualsivoglia possibilità di allargamento del più che condivisibile principio del divieto di duplicazione dell'imposizione sul medesimo presupposto e, quindi, di ipotetica limitazione della più ampia autonomia tributaria riconosciuta agli Enti speciali.

PARTE III

I DECRETI ATTUATIVI

1. Il primo decreto attuativo: il federalismo demaniale

A seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale¹²⁸ del D. Lgs. 85 del 28 maggio 2010¹²⁹, concernente l'attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, il federalismo demaniale è diventata la prima materia tra quelle disciplinate dai decreti attuativi (nove, ad oggi) resisi necessari per l'attuazione dei contenuti della legge delega in materia di federalismo fiscale.

Tale decreto fissa le linee generali e le procedure atte a disciplinare il trasferimento di parti del patrimonio immobiliare dello Stato a favore degli Enti sub-statali e locali. Lo scopo dichiarato di tale riforma è la valorizzazione dei beni demaniali a beneficio delle collettività locali¹³⁰.

Nello specifico del dettato del decreto, tale fine viene perseguito assegnando i predetti beni alle realtà locali che meglio siano in grado di trarne valore e ponendo l'obbligo per gli stessi Enti affidatari di garantirne la massima valorizzazione funzionale¹³¹.

Molti beni immobili dello Stato sono male amministrati ed impiegati; una migliore riallocazione di tali edifici e proprietà all'Ente territoriale più congeniale potrà essere sicuramente conveniente ai fini

¹²⁸ L'11 giugno 2010.

¹²⁹ Approvato, in via definitiva, dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio.

¹³⁰ Art. 19 della L. n. 42 del 2009: "Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

¹³¹ T. E. Frosini, *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

dell'efficienza dell'intero sistema. Lo scopo ultimo connesso al decreto è, infatti, la realizzazione di un "federalismo di valorizzazione" come recita il decreto stesso.

Tali processi di effettiva valorizzazione dovranno essere pubblicati sui vari siti istituzionali degli Enti locali assegnatari e potranno coinvolgere la popolazione residente¹³².

In questo modo viene intrapresa una nuova strada; un processo che mira ad attribuire i beni ai territori stessi dove essi sono presenti. Per fare un esempio concreto, i Comuni, mediante le varianti urbanistiche potranno generare valorizzazione e ricchezza da aree che, altrimenti, rimanendo nella gestione dello Stato centrale sarebbero destinate a rimanere sotto utilizzate.

La tipologia di beni assegnata riguarderà il demanio marittimo (le spiagge ed i porti di interesse regionale¹³³); il demanio idrico (fiumi e laghi¹³⁴); il demanio militare dismesso (le caserme); gli aeroporti di interesse regionale¹³⁵; le miniere etc. etc.

Vengono, invece, considerati di rilevanza nazionale¹³⁶ e, quindi, non cedibili: i beni culturali, i parchi, le riserve naturali, i beni del Ministero della Difesa, la dotazione della Presidenza della Repubblica, i porti e gli aeroporti di rilievo nazionale ed internazionale.

¹³² Art. 2, comma IV del decreto attuativo.

¹³³ Per quel che concerne il demanio marittimo il riferimento preciso è quello all'art. 822 del Codice Civile ed all'art. 28 del Codice della navigazione con la specifica esclusione dei beni in uso all'Amministrazione statale come il demanio in uso al Ministero della Difesa.

¹³⁴ Per quel che concerne il demanio idrico si fa riferimento ai beni appartenenti al demanio idrico di interesse regionale e provinciale, nonchè alle opere idrauliche e di bonifica di competenza statale come definite dagli artt. 822, 942, 945, 946 e 947 del Codice Civile.

¹³⁵ Come definiti dall'art. 698 del Codice della navigazione.

¹³⁶ Secondo il dettato dell'art. 19 della legge di delega.

Sono, inoltre, riconducibili all'interesse nazionale i beni "in uso alle Amministrazioni statali per comprovate ed effettive finalità istituzionali". Tale categoria è quella di più difficile individuazione in quanto necessita di una motivazione, adeguatamente articolata, alla Agenzia del Demanio per richiederne l'esclusione.

Viene, così, intrapreso una sorta di censimento ragionato del patrimonio statale, dal momento che le Amministrazioni dovranno fornire le ragioni, motivandole, per sostenere che il bene non debba essere assegnato agli Enti territoriali del decentramento.

L'Agenzia del Demanio, a seguito della ricezione della suddetta documentazione, come previsto dal decreto legislativo, rende pubblici sul proprio sito i beni esclusi dalla cessione e le motivazioni pervenute ed avvalorate.

Passando al tema delle modalità di cessione di tali beni, patrimonio dello Stato, a favore degli Enti regionali e locali, vale la pena specificare che tale procedura si articola in due fasi distinte: nella prima, lo Stato individua i beni da cedere potenzialmente agli Enti decentrati (previa intesa conclusa in Conferenza Unificata), mentre, nella seconda fase, gli Enti territoriali selezionano, dai beni individuati dallo Stato, quelli di proprio interesse per i quali richiedere l'attribuzione.

Viene, poi, previsto un doppio binario per l'individuazione dei beni da parte dello Stato centrale¹³⁷.

Da un lato, il decreto sancisce una serie di principi generali che dovrebbero guidare lo Stato nella preselezione dei beni cedibili, in pieno accordo con i criteri definiti dal testo della legge di delega.

¹³⁷ A. Zanardi, *Federalismo demaniale à la carte*, www.lavoce.info, 2010.

Si è preferito non scegliere la strada di uno schema rigido, ad esempio, destinando un determinato tipo di bene ad un Ente specifico.

I criteri individuati sono, invece, elastici e funzionali, diretti a valutare assegnazioni ragionevoli, con una valutazione specifica caso per caso, con un esplicito riferimento al criterio di fondo del decreto attuativo, ovverosia la valorizzazione.

Dall'altro lato, i beni immobili da trasferire vengono direttamente identificati in categorie prefissate.

L'assegnazione, secondo il decreto, dovrà avvenire seguendo i cardini della riforma del nuovo Titolo V, ovverosia sussidiarietà, adeguatezza e territorialità.

In applicazione di tali criteri, considerando la loro appartenenza al territorio, i beni sono destinati *in primis* all'Ente più vicino alla comunità: il Comune.

Essi sono, invece, attribuiti a livelli di governo superiori solo se prevalgono esigenze di tutela, gestione e valorizzazione legate alla tipologia ed all'entità del bene trasferito.

L'assegnazione dovrà avvenire attraverso una serie di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri¹³⁸ sulla base dell'elenco di beni cedibili individuato e pubblicato, in data 13 maggio 2011¹³⁹, sul sito dell'Agenzia del Demanio, a seguito della fase di valutazione delle varie richieste di esclusione pervenute.

La cessione dovrà, poi, avvenire previa intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 281/1997, su

¹³⁸ Ai sensi dell'art. 3, comma I del D. Lgs. 85/2010. Quindi ben al di là dei centottanta giorni previsti dal decreto legislativo in esame.

¹³⁹ Come previsto dall'art. 5 del decreto sul federalismo demaniale.

proposta del Ministro dell'Economia, di concerto con il Ministro per le Riforme¹⁴⁰ ed il Ministro per gli Affari regionali.

Tali decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri comprenderanno un elenco dettagliato dei beni assegnati corredato da un insieme di notizie ed informazioni concernenti i beni stessi. Attraverso tali decreti deve essere anche ceduta la titolarità del bene con la previsione della trascrizione e della voltura catastale dei beni in fase di cessione agli Enti territoriali individuati.

Con tale procedimento, i beni assegnati entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente assegnatario, salvo non sussistano condizioni per l'indisponibilità del bene stesso e fatta salva anche la disciplina codicistica prevista per demanio marittimo, idrico ed aeroportuale.

A seguito della cessione e della loro assegnazione al patrimonio disponibile dei vari Enti tali beni potranno, altresì, essere alienati dalle Regioni e dagli Enti locali ma seguendo determinate modalità.

Al fine di massimizzare la valorizzazione, la delibera consigliare di cessione del bene dovrà passare dal *placet* di una apposita Conferenza di servizi, cui parteciperanno Comune, Provincia e Regione interessate al fine di ottenere tutte le autorizzazioni necessarie per la cessione stessa¹⁴¹.

¹⁴⁰ Attualmente, tale figura, nel Governo Monti non è presente, mentre lo era nel Governo presieduto da Silvio Berlusconi al quale le Camere avevano concesso la delega.

¹⁴¹ A seguito di attestazione di congruità rilasciata, entro il termine di 30 giorni dalla richiesta, dall'Agenzia del Demanio o dall'Agenzia del Territorio in base alle rispettive competenze.

L'Ente assegnatario dovrà avere la capacità finanziaria di poter far fronte autonomamente alle spese connesse alla gestione degli immobili e delle aree territoriali cedute.

Viene anche previsto il principio della tutela e valorizzazione ambientale, in modo che si abbia una attenzione particolare per le caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali e paesaggistiche dei beni trasferiti, al fine di assicurare il pieno sviluppo del territorio relativo e la salvaguardia dei valori della tutela ambientale.

Per quel che concerne la seconda fase si dispone che l'elenco predisposto dallo Stato, con i beni potenzialmente cedibili, venga reso noto agli Enti territoriali.

Comuni, Province e Regioni (ed, in futuro, le costituenti Città metropolitane) potranno, poi, scegliere quali prescelti beni farsi effettivamente attribuire.

Si tratta, chiaramente, di un trasferimento gratuito e non oneroso dove l'unico costo effettivo per l'Ente che acquisisce la disponibilità dell'immobile o dell'area consisterà nella riduzione delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato, nella misura pari ai mancati introiti per lo Stato stesso derivanti dal trasferimento.

I beni, infatti, verranno trasferiti nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, con subentro in tutti i rapporti attivi e passivi degli Enti assegnatari, fermi restando i vincoli storici, artistici, paesaggistici ed ambientali¹⁴².

Appare qui abbastanza evidente la problematica principale di questo tipo di sistema devolutivo: gli Enti territoriali sceglieranno, chiaramente, solo i beni meglio valorizzabili sul piano reddituale. Rimarrebbero,

¹⁴² L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it, 2009.

quindi, potenzialmente allo Stato quei beni meno redditizi. Il rischio di una devoluzione dei beni di solo tipo "reddituale" e non "funzionale", come, invece, nelle intenzioni del legislatore delegato, è concreto.

Inoltre, un altro palese rischio dell'intero sistema è riconducibile alla possibilità, concreta, che più Enti territoriali individuino e richiedano l'assegnazione di un medesimo bene allo Stato: si pensi, ad esempio, al caso di un bene o un area territoriale che insista sul territorio di più Enti comunali¹⁴³.

Infine, quei beni non specificamente oggetto di cessione, in quanto non selezionati dagli Enti sub-statali e locali, confluiranno in un costituendo patrimonio vincolato e verranno alienati sulla base di accordi tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Nel nostro ordinamento, pertanto, attraverso tale decreto e la riforma dei criteri di assegnazione dei beni ad esso collegato si vuole insistere per il passaggio da una logica superata, in cui ci si limitava a dichiarare a chi spettasse il bene, ad una logica più moderna, figlia dei tempi, secondo la quale il fine principale dovrà necessariamente essere la valorizzazione dei beni trasferiti a beneficio della collettività assegnataria¹⁴⁴.

Va, altresì, precisato che l'intero assetto del decreto sul federalismo demaniale si basa sull'idea di fondo che, con la cessione di numerose funzioni pubbliche agli Enti sub-statali e locali, diventa necessario anche trasferire adeguate risorse finanziarie di ogni genere, liquido (denari trasferiti provenienti da imposizione) o beni immobili, come in questo caso, sempre e comunque precedentemente statali per la corretta

¹⁴³ A. Zanardi, *Federalismo demaniale à la carte*, op. cit.

¹⁴⁴ L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, op. cit.

concretizzazione di tutti i principi collegati alla riforma del federalismo fiscale.

2. Il secondo decreto attuativo: l'ordinamento transitorio di Roma- capitale

Il secondo decreto legislativo, in attuazione della legge delega n. 42/2009 (e dell'art. 114 della Costituzione) che ha visto la luce, è stato il D. Lgs. n. 156 del 17 settembre del 2010, il quale attua la delega per la disciplina dell'ordinamento transitorio di Roma-capitale, limitatamente alla sola definizione degli organi di governo della stessa¹⁴⁵.

Il riconoscimento della specificità di questo nuovo Ente locale deriva, infatti, dalla necessità di dare attuazione all'articolo 114, comma III, della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale del 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 verranno attribuite, come previsto dalla Legge delega n. 42/2009, ulteriori funzioni amministrative, in aggiunta a quelle già spettanti al Comune di Roma, da esercitare mediante regolamenti adottati dal Consiglio comunale, rinominato, con il decreto in oggetto, "Assemblea capitolina", la quale è chiamata, altresì, ad approvare il nuovo statuto di Roma-capitale dopo il trasferimento delle relative funzioni al nuovo Ente mediante un ulteriore decreto attuativo¹⁴⁶.

Il decreto stabilisce che "*sono organi di governo di Roma Capitale l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina ed il Sindaco*"¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Sullo stesso, prima della emanazione, come previsto, si è espresso con parere obbligatorio ma non vincolante anche il Comune di Roma con l'o.d.g. n. 81 datato 19 luglio 2010.

¹⁴⁶ Poi effettivamente concretizzatosi il 18 aprile del 2012 (D. Lgs. 61/2012).

¹⁴⁷ Art. 2.

Riguardo all'Assemblea capitolina, l'art. 3 stabilisce, inoltre, che essa è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'Ente e che è composta dal Sindaco di Roma-capitale e da 48 consiglieri eletti contestualmente al Sindaco¹⁴⁸.

Tra le sue competenze vi è l'approvazione dello statuto capitolino, nel momento in cui verranno effettivamente devolute le nuove funzioni, nonché l'adozione dei regolamenti concernenti la disciplina delle funzioni amministrative stesse assegnate, specificate in un ulteriore decreto legislativo, varato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2011 ed emanato dal Presidente della Repubblica nell'aprile del 2012¹⁴⁹.

La figura a capo di Roma-capitale, come è facilmente intuibile, è il Sindaco, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale del Governo.

Con i nuovi poteri attribuitigli il Primo cittadino può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti riguardanti le nuove funzioni conferite a Roma-capitale; il tutto, senza l'obbligo di passare dalle sedi consuete di concertazione fra Governo ed Enti locali.

Il provvedimento rende, così, definitivo il meccanismo del patto bilaterale fra Stato e Comune sugli obiettivi del Patto di stabilità stesso.

¹⁴⁸ Tale riduzione dei membri del Consiglio poi divenuto Assemblea capitolina è stata oggetto di un lungo dibattito del Governo con il Comune di Roma nella fase antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo. La problematica è stata, poi, avanzata nuovamente anche nel corso dei lavori di preparazione del secondo decreto attuativo concernente Roma capitale, ovverosia l'ultimo decreto del federalismo (il nono) emanato il 18 aprile del 2012, n. 61.

¹⁴⁹ Per una dettagliata analisi vedi *infra*.

In altre parole: Roma tratterà direttamente con il Governo le regole da seguire e sarà esclusa dai vincoli di finanza pubblica che disciplinano tutti gli altri Enti locali.

La Giunta capitolina è, infine, composta dal Sindaco di Roma-capitale, che la presiede, e da un numero massimo di assessori pari ad un quarto dei consiglieri dell'Assemblea capitolina¹⁵⁰ stessa.

Tale organo esecutivo collabora direttamente con il Sindaco nel governo del nuovo Ente romano¹⁵¹, compiendo tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e che non ricadano nelle competenze esclusive del Sindaco o degli altri organi previsti dal decentramento.

L'assetto generale di Roma-capitale, in attesa della eventuale creazione della Città metropolitana di Roma è stato, poi, completato ed arricchito, nell'aprile del 2012, con l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica del nono decreto attuativo della legge di delega concernente il trasferimento di poteri e funzioni effettive alla capitale¹⁵².

¹⁵⁰ Pertanto, 48 Consiglieri comunali che, a far data da tale decreto, possono fregiarsi del titolo di onorevoli e 12 Assessori.

¹⁵¹ Attualmente, per il mandato 2008-2013, il Sindaco è Gianni Alemanno.

¹⁵² Si veda *infra* a riguardo.

3. Il terzo decreto attuativo: la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard

L'attuazione del federalismo fiscal, così come delineato dalla legge di delega, passa dal definitivo e graduale superamento del criterio dei costi storici a favore di quelli standard.

La spesa storica è uno di quei problemi che il nostro paese si sta portando dietro da molto tempo e che, in svariate occasioni, si è tentato invano di superare; si tratta di un principio in base al quale decine di miliardi di trasferimenti statali sono stati assegnati in base ai costi sostenuti nel passato dalle pubbliche amministrazioni, lievitati anche per continue inefficienze.

Tale criterio, evidentemente, non tendeva all'efficienza: in sostanza, più si spendeva e più si era premiati, realizzando così una sorta di incredibile e deleterio incentivo all'inefficienza.

Il criterio dei fabbisogni standard, al contrario, è, invece, diretto ad individuare il costo ritenuto efficiente di un determinato servizio, che diventa il parametro in base al quale rapportare le risorse finanziarie proprie degli Enti territoriali.

Proprio al fine di abbandonare il criterio della spesa storica, è stato approvato, pertanto, il terzo decreto attuativo della legge delega, il D. Lgs. n. 216 del 26 novembre 2010.

L'oggetto del decreto è fondamentalmente la determinazione dei fabbisogni standard degli Enti sub-statali e locali¹⁵³, che serviranno per definire l'ammontare corretto delle risorse finanziarie complessive a disposizione di ognuno di essi, nonché degli indicatori che,

¹⁵³ Per quanto riguarda le Città metropolitane, i fabbisogni standard saranno individuati una volta costituite.

coniugando efficienza ed efficacia, dovranno consentire la valutazione dell'azione della pubblica amministrazione con riferimento alle funzioni degli stessi.

Dato di grande interesse ed importanza del decreto è la determinazione, all'art. 2 delle funzioni fondamentali stesse¹⁵⁴, cosicché, finalmente, il legislatore statale ha iniziato a dipanare quel complesso groviglio terminologico risultante dalla Costituzione con riferimento alle funzioni degli Enti locali, laddove si parla, a seconda dei casi, di funzioni proprie, conferite e soprattutto funzioni fondamentali degli stessi, ex lett. p), secondo comma, art. 117 Costituzione¹⁵⁵.

All'interno del decreto, i fabbisogni standard costituiscono, quindi, i nuovi parametri a cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali degli Enti locali, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento della spesa storica, che ha costituito uno degli elementi principali dell'assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e gli Enti territoriali, in passato.

¹⁵⁴ Ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto sono funzioni fondamentali per i Comuni:

- le funzioni generali di amministrazione gestione controllo;
- le funzioni di polizia locale;
- le funzioni di istruzione pubblica;
- le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio dell'ambiente;
- le funzioni del settore sociale.

Spettano, invece, alle Province le seguenti funzioni:

- le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
- le funzioni di istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica;
- le funzioni in campo dei trasporti;
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

¹⁵⁵ A. M. Bernini, *La valenza unificante del federalismo*, in Synthesis, 2010.

Il provvedimento in esame, si limita a disciplinare i soggetti abilitati ed il percorso metodologico e procedurale da intraprendere ai fini della determinazione dei fabbisogni standard¹⁵⁶.

Questo è, senza dubbio, un aspetto critico del decreto attuativo, che contrariamente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera f), non contiene una precisa e specifica determinazione dei fabbisogni standard, ma solo norme volte a disciplinare il metodo e le procedure di elaborazione.

Il fatto che il decreto preveda solamente la determinazione della metodologia di definizione dei fabbisogni standard è giustificata dal fatto che le modalità tradizionali per la determinazione di tali fabbisogni (il metodo delle determinanti e quello della *Representative Expenditure System*) non appaiono in grado di scongiurare il pericolo di fallimento di tale progetto.

Il primo metodo (c.d. delle determinanti) è quello tradizionale, a lungo usato nell'ambito del Ministero dell'Interno.

Esso prevede l'utilizzo dell'econometria sotto forma di regressioni multiple, che stimano la dipendenza della spesa, di volta in volta considerata, da una serie limitata di variabili che colgono, nello specifico, i principali elementi di differenziazione tra i vari Enti.

Questo metodo presuppone una convergenza dei singoli Comuni verso un livello medio, sebbene ponderato in base a fattori oggettivi, e quindi tende a comportare di fatto una riallocazione della spesa storica complessiva senza modificarne il livello.

¹⁵⁶ Per ulteriori chiarimenti e approfondimenti, si veda la Relazione illustrativa allo schema di decreto sui fabbisogni standard.

Il secondo metodo (c.d. RES – *Representative Expenditure System*) prevede l'applicazione di indicatori fisici incidenti sull'amministrazione locale.

Con tale metodologia, per determinare quanto ogni Ente locale dovrebbe spendere per finanziare un certo mix di servizi vengono considerate le caratteristiche demografiche, socio-economiche e geografiche che influiscono sui bisogni di quel dato territorio.

Tali fattori permettono di riallocare la spesa sostenuta, a livello nazionale, per ogni funzione fondamentale tra gli Enti locali, in proporzione alla loro effettiva necessità.

L'ipotesi innovativa che viene assunta nel presente decreto è quella di mutuare la metodologia già utilizzata per gli studi di settore¹⁵⁷, in quanto compatibile con lo scopo del decreto e, dunque, arrivare alla determinazione dei fabbisogni standard attraverso lo studio delle metodologie della loro applicazione.

Nel caso in oggetto, invece, si intende determinare i livelli presunti di fabbisogno finanziario da considerare coerenti con un livello accettabile di efficienza dei servizi resi sul territorio dell'Ente..

Il nuovo sistema non si baserà più sull'applicazione di formule astratte, incapaci di cogliere tutta la complessità della realtà, bensì su una metodologia innovativa, estremamente avanzata, basata su questionari, su attività di filtro delle informazioni fornite, su verifiche concrete delle spese sostenute, sull'ascolto di soggetti che lavorano nei vari settori.

¹⁵⁷ Con gli studi di settore si vuole determinare, partendo dalla situazione di fatto, il livello presuntivo di ricavi da considerare coerenti con un livello accettabile di *compliance* fiscale.

Nel campo degli studi di settore questo metodo ha permesso una notevole emersione dell'evasione; nel campo della spesa pubblica, invece, dovrà necessariamente portare all'emersione degli sprechi e configurare percorsi di allineamento a standard credibili e calibrati su un'effettiva valutazione dei servizi erogati.

Dopo aver richiamato i principi ed i criteri direttivi della legge delega 42/2009, a cui il decreto fa riferimento¹⁵⁸, l'art. 3 delinea, appunto, la metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard.

Ciò avviene attraverso:

- a) l'individuazione dei modelli organizzativi in relazione alla funzione fondamentale ed ai relativi servizi;
- b) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi ed alla determinazione degli intervalli di normalità;
- c) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard.

All'articolo successivo è illustrato, poi, il procedimento previsto per la determinazione dei fabbisogni standard.

Tale procedimento, come anticipato *supra*, prevede che la predisposizione delle metodologie con cui individuare i fabbisogni standard venga effettuata dalla Società per gli studi di settore, la quale si dovrà occupare anche della concreta determinazione di tali valori, con tecniche statistiche che tengano conto delle caratteristiche specifiche delle Province e dei singoli Comuni.

¹⁵⁸ In particolare, il testo dello schema di decreto, nel preambolo, richiama i principi e criteri direttivi contenuti nei seguenti articoli della legge di delega:

- art. 2, comma 2, lettera f);
- art. 11, comma 1, lettera b);
- art. 13, comma 1, lettera c);
- art. 13, comma 1, lettera d);
- art. 21, comma 1 lettere c e d);
- art. 21, commi da 2 a 4;
- art. 22, comma 2.

La SOSE S.p.a., al fine di svolgere tale attività, potrà predisporre appositi questionari funzionali al raccoglimento di dati contabili e strutturali degli Enti territoriali e si potrà avvalere della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL¹⁵⁹) in qualità di *partner* scientifico.

Le metodologie predisposte in tal modo per la determinazione dei fabbisogni standard verranno sottoposte, per l'approvazione definitiva, alla Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale; in assenza di specifiche osservazioni le metodologie in oggetto si intenderanno approvate decorsi quindici giorni dal loro ricevimento.

Al termine del macchinoso procedimento descritto i fabbisogni standard individuati verranno, infine, emanati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ogni Ente locale dovrà, poi, darne pubblicità, sul proprio sito istituzionale.

Concludendo, al fine di assicurare la gradualità del passaggio ai fabbisogni standard, viene stabilito un periodo interlocutorio e transitorio, nel biennio 2011-2013, per l'introduzione del sistema di finanziamento basato sui fabbisogni standard a tutte le funzioni fondamentali, cui seguirà, poi, un altro triennio per la piena esecutività del nuovo assetto di finanziamento.

Per ciascun anno di detti periodi, i fabbisogni individuati, relativi ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entreranno in vigore dal primo giorno dell'anno successivo, alla piena entrata a regime, quindi, decorso il triennio transitorio, prevista per il 2017¹⁶⁰.

¹⁵⁹ www.webifel.it

¹⁶⁰ *Temî dell'attività parlamentare: i fabbisogni standard degli Enti locali*, in www.camera.it, 12 novembre 2010.

Durante l'*iter* in bicamerale il decreto si è, inoltre, arricchito, rispetto allo schema originario, di nuove disposizioni, le quali prevedono un meccanismo premiale per Comuni e Province: chi riuscirà a spendere meno dei fabbisogni potrà trattenere il relativo *surplus*.

Alla luce dei contenuti appena delineati, il decreto e le regole procedurali in esso descritte contengono adeguate garanzie per assicurare una concreta gradualità dell'importante passaggio dalla distribuzione delle risorse trasferite sulla base della spesa storica ad un sistema distributivo collegato al criterio dei fabbisogni standard.

4. Il quarto decreto attuativo: il federalismo Fiscale Municipale

L'adozione del decreto legislativo relativo alla riforma della fiscalità comunale ed alla realizzazione del c.d. federalismo fiscale municipale ha costituito (o vorrebbe costituire) un tassello fondamentale nel percorso intrapreso teso al raggiungimento dell'obiettivo di raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica italiana, così come illustrato nella relazione sul federalismo fiscale trasmessa alle Camere il 30 giugno 2010, in ottemperanza del disposto dell'art. 2, comma 6, della legge delega n. 42/2009.

In particolare, il presente decreto legislativo n. 23 del 14 marzo del 2011, reca disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, con l'obiettivo di rendere concreto il principio della coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata, passaggio fondamentale per attivare, nella trasparenza, il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali, assicurando l'autonomia di entrata dei Comuni.

Nel decreto, la riforma dell'imposizione comunale si realizza secondo un percorso che si articola in due fasi distinte.

Nella prima fase viene prevista la cessione, a favore dei Comuni, del gettito di alcune imposte, attualmente statali, che, a vario titolo, già gravano sugli immobili:

- a) l'imposta di registro e di bollo sugli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà dei beni immobili o di altro diritto reale;
- b) l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili residenziali, qualora il locatore non eserciti attività d'impresa o sia un ente commerciale;
- c) l'imposta ipotecaria e catastale (esclusi gli atti soggetti ad Iva);

- d) l'Irpef per la parte relativa ai redditi da fabbricati residenziali (al netto della nuova imposta di cui al punto g);
- e) i tributi speciali catastali;
- f) le tasse ipotecarie;
- g) l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali prevista nello stesso decreto (in opzione rispetto all'attuale sistema, art. 2).

In questo modo, nella prima fase, si realizza il passaggio da una finanza derivata ad una finanza propria.

Sono, conseguentemente, ridotti e/o soppressi i trasferimenti erariali a favore dei Comuni.

A fronte di tale soppressione, ed anche al fine di assicurare un'applicazione graduale e territorialmente equilibrata della riforma, sarà istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio: si tratta di un fondo provvisorio che dovrebbe rimanere in vita per 5 anni per poi essere sostituito dal Fondo perequativo vero e proprio previsto dalla legge delega.

Il fondo sperimentale di riequilibrio sarà alimentato dai gettiti devoluti ai Comuni, almeno nella prima fase poiché, nella seconda fase, tale fondo potrà essere alimentato da quote di gettito dell'imposta municipale propria¹⁶¹.

Allo scopo di garantire la neutralità finanziaria dell'intervento viene comunque riconosciuta allo Stato una compartecipazione al gettito dei tributi devoluti agli Enti locali.

In questa prima fase, la novità forse più rilevante è stata l'introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione dei

¹⁶¹ Ovviamente questo era la volontà del precedente Governo. L'attuale Governo Monti con l'introduzione dell'IMU ha stravolto tale impostazione.

fabbricati a uso abitativo (art. 2): il proprietario di un immobile residenziale (e non di altre tipologie di immobili), dato in locazione (su contratti in vigore e su contratti nuovi), in alternativa al regime ordinario dell'inclusione del canone nel reddito complessivo Irpef e del pagamento dell'imposta di bollo, potrà optare per una imposizione proporzionale, nella forma di cedolare secca, con aliquota fissa del 20%¹⁶².

Il nuovo regime non si applica, invece, nel caso di locazioni effettuate nell'esercizio di un'attività d'impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti di natura commerciale¹⁶³.

La cedolare secca è, dunque, un prelievo diretto in percentuale sul canone di affitto, ed opera in sostituzione di tutte le altre tassazioni previste.

Con la cedolare secca¹⁶⁴ le tassazioni sugli affitti saranno direttamente proporzionali ai canoni pattuiti e non potranno variare in base ai redditi dei proprietari. L'applicazione della cedolare sarà, pertanto, un efficace sistema per la lotta all'evasione immobiliare.

L'art. 2 del decreto prevede, infatti, che chi non registrerà il contratto di locazione entro il 31 dicembre 2010 subirà, nel caso venga scoperto, un abbassamento automatico del canone, ridotto al triplo della rendita catastale.

¹⁶² La cedolare secca sostituisce anche l'imposta di registro sul contratto di locazione, ma a partire dal 2014 (con l'eccezione delle abitazioni ubicate nei Comuni ad alta densità abitativa).

¹⁶³ M. D'Antoni, S. Pellegrino, A. Zanardi, *La riforma della fiscalità comunale. Osservazioni sulla proposta del Governo*, www.econpubblica.unibocconi.it, Università Luigi Bocconi, 2010.

¹⁶⁴ L'applicazione della cedolare secca comporta una evidente semplificazione dell'imposizione delle unità immobiliari locare per uso abitativo ed un vantaggio anche per gli inquilini consistente nel venir meno all'obbligo di applicazione dell'imposta di registro con un risparmio della quota (1% del canone) a loro carico.

Questo creerà un forte incentivo alla registrazione presso l'Agenzia delle Entrate, con una drastica riduzione dell'evasione ed un evidente vantaggio per gli Enti locali.

In questa prima fase, viene anche rafforzato il ruolo dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale.

A tale fine si prevede che sia assicurato al Comune interessato il maggiore gettito derivante dall'accatastamento di immobili non dichiarati.

Inoltre, è previsto che i singoli Comuni abbiano accesso ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio, al catasto elettrico (cioè ai dati relativi alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio), ai soggetti che abbiano il domicilio fiscale nel proprio territorio, ai soggetti che esercitino, nello stesso territorio, un'attività d'impresa o professionale.

La seconda fase della riforma sarebbe dovuta scattare, invece, nel 2014.

A partire da quell'anno i singoli Comuni avrebbero potuto istituire una nuova imposta, denominata Imposta Municipale Propria (IMUP) sulla base di una deliberazione del proprio consiglio comunale (artt. 3 e 4).

L'IMUP si configurava come un'imposta comunale derivata, poiché istituita e regolata dalla normativa statale, ma con il riconoscimento specifico ai Comuni di margini di autonomia nella determinazione delle aliquote della stessa.

Se fosse stata istituita, l'IMUP avrebbe determinato la cancellazione delle imposte statali immobiliari devolute (con l'eccezione della cedolare secca sui canoni di locazione immobiliare), nella prima fase, e dell'ICI seconda casa.

La decisione del Governo Monti di introdurre l'IMU (imposta municipale unica) prima casa fin dal 2012, con la connessa modifica anche della disciplina della tassazione ICI per la seconda casa e gli immobili commerciali¹⁶⁵, ha, chiaramente, interrotto il processo di devoluzione, a far data dal 2014, di una imposta comunale sugli immobili¹⁶⁶.

L'imposta municipale unica, infatti, pur essendo determinata, per quel che concerne l'aliquota applicata, dai Comuni con votazione del Consiglio comunale è una imposta molto "statale" anche in considerazione del fatto che oltre il 50% della stessa torna nelle casse del Governo centrale e non viene controbilanciata da adeguati trasferimenti che, anzi, sono stati ridotti ulteriormente causando necessariamente grosse difficoltà agli Enti comunali nella difficile operazione di mantenere un certo equilibrio tra entrate ed uscite dei rispettivi bilanci.

¹⁶⁵ Ora denominata sempre IMU.

¹⁶⁶ G. Tremonti, già Ministro dell'Economia nel Governo Berlusconi *quater* a riguardo ha recentemente affermato: "*L'Imup immaginata per il 2014, era solo a invarianza di gettito, non c'era dentro la prima casa, e soprattutto non c'era la rivalutazione della rendita catastale*". Fonte: www.tgcom.mediaset.it.

5. Il quinto decreto attuativo: l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le Province e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

Il decreto legislativo in esame, ovverosia il n. 68 del 6 maggio 2011, viene anche comunemente denominato decreto sul "federalismo regionale".

Le disposizioni del capo I *"assicurano l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali"*.

Sulla base dell'art. 2, comma I, a decorrere dal 2012, l'aliquota di base dell'addizionale regionale Irpef è rideterminata in misura tale da assicurare alle Regioni a statuto ordinario un ammontare di risorse pari, nel complesso, alle minori entrate derivanti, a decorrere dal medesimo anno, dalla soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente¹⁶⁷, nonché della soppressione della compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sulla benzina¹⁶⁸.

Contestualmente, la disposizione in esame, prevede la riduzione delle aliquote Irpef di competenza erariale al fine di assicurare, nel complesso, che non vi siano variazioni al rialzo della pressione fiscale¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Di cui all'articolo 6.

¹⁶⁸ Articolo 7, comma III. A partire dal 2012.

¹⁶⁹ Il principio dell'invarianza della pressione fiscale è ribadito anche all'articolo 26 del decreto, il quale prevede che l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna Regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente. Il compito di controllare che la pressione fiscale complessiva non ecceda i limiti massimi attribuito alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale si avvale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, proponendo eventualmente le misure correttive necessarie per ristabilire l'adeguata pressione fiscale.

Ulteriori effetti sull'addizionale regionale all'Irpef vengono disposti dall'art. 5, il quale prevede che ciascuna Regione a statuto ordinario possa, con propria legge ordinaria, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef di base, attualmente pari allo 0,9%, sino alla rideterminazione effettuata, ai sensi del comma I dell'art. 2.

La predetta aliquota di base non potrà, però, essere aumentata in misura superiore:

- allo 0,5% fino al 2013;
- all'1,1% per il 2014;
- al 2,1% a decorrere dal 2015.

Se la Regione sceglierà di ridurre l'Irap¹⁷⁰, allora il predetto incremento dovrà necessariamente essere contenuto nel limite dello 0,5%.

L'incremento dell'aliquota di base dell'addizionale regionale all'Irpef, in misura superiore allo 0,5%, non potrà, in ogni caso, comportare aggravii per i contribuenti con redditi fino ai primi due scaglioni derivanti da lavoro dipendente o pensione¹⁷¹.

Le Regioni, nell'ambito della presente addizionale, potranno disporre con propria legge detrazioni in favore delle famiglie nonché detrazioni in luogo dell'erogazione di sussidi ed altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale¹⁷².

¹⁷⁰ Facoltà prevista dall'articolo 4 del decreto in esame.

¹⁷¹ A tal fine ed allo scopo di garantire la razionalità del sistema tributario nel suo complesso, nonché la progressività della struttura del prelievo fiscale, si prevede, per le Regioni che intendano graduare l'incremento di aliquota dell'addizionale regionale Irpef, differenziandola sulla base dei livelli di reddito dei contribuenti, l'obbligo di applicare i medesimi scaglioni vigenti per l'imposta erariale.

¹⁷² Art. 5, commi IV e V.

L'applicazione di tali detrazioni è esclusivamente a carico del bilancio della Regione, così come è a carico del bilancio regionale anche l'eventuale riduzione dell'addizionale.

Il capo I, oltre a prevedere gli effetti appena descritti sull'addizionale regionale all'Irpef, prevede anche la riduzione dell'Irap.

L'art. 4, infatti, dispone la facoltà per ciascuna Regione, a decorrere dal 2014, di intervenire sulle aliquote Irap con propria legge, per ridurle fino al loro eventuale azzeramento.

Tale possibilità è esclusivamente a carico del bilancio della Regione e non potrà comportare alcuna forma di compensazione da parte del bilancio dello Stato a favore delle Regioni. Questo per evitare squilibri nella ripartizione.

L'esercizio di tale facoltà per le Regioni è chiaramente subordinata all'individuazione di corrispondenti compensazioni nell'ambito dei rispettivi bilanci, facendo sì che l'effetto sulla finanza pubblica risulti neutrale.

Come già anticipato, la riduzione dell'aliquota Irap non potrà concretizzarsi qualora la Regione disponga l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef in misura superiore allo 0,5%.

Per quel che concerne, poi, le soppressioni dei trasferimenti, il decreto prevede che, a decorrere dal 2012, saranno soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente destinati alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni di competenza regionale¹⁷³; inoltre, a decorrere dal 2014 saranno soppressi i seguenti tributi regionali:

- la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale;

¹⁷³ Tale soppressione, come già illustrato, sarà compensata dall'aumento dell'addizionale regionale Irpef, di cui all'art. 2, comma I.

- l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile;
- la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;
- le tasse sulle concessioni regionali;
- l'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica.

Le Regioni potranno far fronte all'onere derivante dal venir meno del gettito dei tributi soppressi, mediante l'introduzione di tributi regionali o locali, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, nonché attraverso la riduzione delle spese o con l'incremento dell'addizionale Irpef¹⁷⁴.

L'art. 8 prevede che a decorrere dal 2013 siano soppressi i trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle spese dei Comuni, in compensazione dei quali è previsto che ogni Regione determini con atto amministrativo, una compartecipazione dei Comuni all'addizionale regionale all'Irpef.

Il gettito di tale compartecipazione andrà ad alimentare un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, istituito da ogni Regione, al fine di portare in forma graduale e territorialmente equilibrata alla sostituzione dei trasferimenti regionali¹⁷⁵.

Proseguendo nell'analisi, l'art. 3 prevede che, a ciascuna Regione, spetti una compartecipazione al gettito dell'Iva¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Relazione tecnica al decreto in oggetto.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Andando incontro alle richieste dei Governatori, l'esecutivo ha lasciato all'Iva il compito di finanziare la spesa sanitaria regionale.

Per gli anni 2011, 2012 e 2013, l'aliquota di compartecipazione viene calcolata in base alla normativa vigente¹⁷⁷, mentre a decorrere dal 2014 sarà rideterminata con le modalità previste dall'art. 11, commi III e V.

Tali disposizioni normative prevedono che la percentuale di compartecipazione all'Iva venga stabilita, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al livello minimo assoluto sufficiente per assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione in base all'Iva raccolta su ciascun territorio regionale.

In ossequio al principio della territorialità¹⁷⁸, tale compartecipazione, infatti, verrà attribuita, a decorrere dal 2013, in base al luogo effettivo del consumo, inteso quale luogo in cui avviene la cessione di beni o la prestazione di servizi, identificabile, nel caso dei servizi, con il domicilio del soggetto fruitore¹⁷⁹.

Inoltre, l'art. 11, comma V, prevede, altresì, l'istituzione, dall'anno 2014, di un fondo perequativo¹⁸⁰ alimentato dal gettito prodotto dalla compartecipazione all'Iva, determinato in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento delle spese LEP (di cui al comma I, art. 10 del decreto).

¹⁷⁷ E', dunque, sarà corrispondente al 44,7%.

¹⁷⁸ Con il decreto in oggetto, dal 2013, l'Iva verrà calcolata secondo quanto effettivamente riscosso sul territorio.

¹⁷⁹ In pratica, si identificherà il luogo del consumo con quello in cui avviene la cessione di beni o la prestazione di servizi. Per esempio, un bene prodotto in Lombardia ma venduto in Puglia, determinerà un gettito Iva in capo alla Regione Puglia; nel caso dei servizi, l'Iva sarà conteggiata nella Regione del fruitore del bene.

¹⁸⁰ Nel primo anno di funzionamento del fondo le spese sono computate anche in base ai valori della spesa storica; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard.

Tale fondo interverrà, dunque, in aiuto delle sole Regioni in cui il gettito tributario risulti insufficiente a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni.

L'art. 10, poi, effettua una classificazione delle spese regionali, prevedendo, al successivo art. 11, le modalità del loro effettivo finanziamento.

Le spese delle Regioni saranno considerate connesse ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie:

- sanità;
- assistenza sociale;
- istruzione scolastica;
- trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;
- ulteriori materie individuate in base all'art. 20, comma II, della legge 42/2009.

Tali spese, ai sensi dell'art. 11, saranno finanziate, a decorrere dal 2014, al termine della fase sperimentale ed in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard, attraverso le seguenti fonti:

- la compartecipazione all'Iva;
- l'addizionale Irpef¹⁸¹;
- l'Irap, fino alla data di sua sostituzione con altri tributi;
- quote di fondo perequativo¹⁸²;
- le entrate proprie nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

¹⁸¹ Ridefinita secondo le previsioni dell'art. 2.

¹⁸² Alimentato dal gettito Iva, ai sensi dell'art. 11, comma V.

Tutte le spese diverse dalle precedenti devono essere considerate "non LEP¹⁸³" e saranno, pertanto, finanziate, ai sensi del comma V, art. 11, attraverso le seguenti fonti di finanziamento:

- i tributi propri derivati¹⁸⁴;
- i tributi propri¹⁸⁵;
- quote dell'addizionale regionale all'Irpef;
- quote di fondo perequativo¹⁸⁶.

Il Capo II del decreto è dedicato, invece, alle disposizioni che assicurano l'autonomia di entrata alle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario individuandone le fonti di finanziamento delle relative spese.

In base alle previsioni normative del suddetto capo, a decorrere dal 2012, l'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituirà tributo proprio derivato delle Province¹⁸⁷.

¹⁸³ Art. 10, comma II.

¹⁸⁴ Di cui all'articolo 7, comma II del decreto, il quale prevede che "salvo quanto previsto dal comma 1, alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. I predetti tributi costituiscono attributi propri derivati".

¹⁸⁵ Individuati dall'articolo 7, comma 1, lettera b), numero tre, della legge n. 42 del 2009.

¹⁸⁶ In questo caso, le quote di fondo perequativo sono assegnate alle Regioni sulla base dei seguenti criteri:

- le Regioni con maggiore capacità fiscale nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale Irpef supera il gettito medio nazionale per abitante alimentano il fondo perequativo;
- le Regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del fondo perequativo;
- la perequazione deve avvenire in modo da ridurre le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante.

¹⁸⁷ Attualmente tale tributo fornisce alle Province un gettito complessivamente pari a 1832 milioni di euro, secondo quanto risulta dai dati dei rendiconti consuntivi provinciali trasmessi al Ministero dell'Interno dalle Province delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2008.

In relazione a tale tributo, viene accordata alle Province una soglia entro la quale modificare l'aliquota di riferimento prevista, pari al 12,5%, fino ad un massimo del 2,5%.

Inoltre, come prima, continuerà ad essere attribuita alle Province l'imposta provinciale sulle trascrizioni.

A decorrere dal 2012, sarebbe dovuta spettare alle stesse anche una compartecipazione all'accisa sulla benzina, mediante un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in modo tale da assicurare entrate idonee a compensare i trasferimenti statali soppressi, ai sensi del comma II, dell'art. 14¹⁸⁸ e le compartecipazioni ed addizionali soppresse, ai sensi dei commi 6 e 7 dello stesso articolo (ai sensi dei quali, a partire dal 2012, verranno soppresse la compartecipazione Irpef e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica¹⁸⁹).

A partire dal 2013¹⁹⁰, saranno, inoltre, soppressi i trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle spese delle Province stesse.

Conseguentemente, in modo tale da compensare tale soppressione, verrà attribuita alle Province una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla Regione¹⁹¹.

¹⁸⁸ A decorrere dall'anno 2012, saranno soppressi i trasferimenti statali alle Province delle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza.

¹⁸⁹ Il gettito di quest'ultima spetterà allo Stato.

¹⁹⁰ Di recente si è parlato, più volte, di una soppressione dell'Ente provinciale. L'esecutivo tecnico di M. Monti, in carica da novembre 2011, aveva addirittura, nella prima bozza del decreto legge n. 201/2011, c.d. "Salva Italia", soppresso tale Ente, già a far data dall'aprile 2012, con una, perlomeno discutibile, prevaricazione del dettato costituzionale. Allo stato attuale delle cose, invece, tali Enti sopravvivranno fino alla naturale scadenza del mandato di ciascuno di essi, in quanto il nuovo testo approvato prevede che sarà una successiva legge statale a determinare il termine di scadenza degli organi provinciali stessi. Successivamente l'Ente dovrebbe diventare un Ente di secondo livello, eletto dai consiglieri comunali dei Comuni membri. Pertanto, il Capo II ed i suoi termini potrebbero, a breve, non essere determinanti e nemmeno efficaci.

Concludendo vale la pena di precisare, in questa sede, che la parte relativa alle Province del federalismo fiscale è, ad oggi, da considerarsi molto labile e poco certa stante il manifesto tentativo di soppressione dell'Ente portato avanti dal Governo Monti, nella persona del Ministro della Funzione Pubblica Patroni Griffi, fin dal d. l. 201/2011 (Salva Italia) e poi nel mese di novembre 2012.

Tale tentativo, non ha portato alla definitiva soppressione delle Province *tout court*¹⁹², ma ad un tentativo di razionalizzazione e riorganizzazione territoriale¹⁹³ delle stesse con una proposta di riduzione della suddivisione del territorio nazionale da 111 a 76 Province¹⁹⁴ non andato a buon fine.

Con l'improvviso termine dell'esperienza del Governo Monti la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ha, infatti, definitivamente affossato tale progetto di riordino dell'Ente a metà dicembre.

Sul tema della perequazione¹⁹⁵, il testo del decreto attuativo, al Capo III, si limita a ricalcare quanto già fissato dalla legge di delega: un fondo per le funzioni fondamentali (sanità, istruzione, assistenza e

¹⁹¹ In caso di mancata definizione di tale compartecipazione, potrà intervenire lo Stato, in via sostitutiva.

¹⁹² Ciò sarebbe stato verosimilmente incostituzionale senza una previa Legge costituzionale in materia.

¹⁹³ Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012 sono stati determinati i criteri per il riordino delle Province a seguito dell'emanazione del d. l. n. 95 del 6 luglio 2012, ed, in particolare, è stato stabilito che le Province dovranno possedere una dimensione territoriale non inferiore a 2.500 km² ed una popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti (in base ai dati ISTAT). Come visto *supra*, il progetto è stato bloccato dalla fine anticipata del Governo Monti e della XVI legislatura.

¹⁹⁴ Dovevano essere 51 nelle Regioni a Statuto ordinario e 25 (non riorganizzate) nelle Regioni a Statuto speciale. Le 51 Province delle Regioni ordinarie sarebbero diventate 41 all'atto della costituzione delle 10 Città metropolitane previste.

¹⁹⁵ Capo III, costituito dall'art. 19.

trasporto locale) da finanziare al 100% sulla base dei costi standard ed un secondo fondo per le altre funzioni non LEP senza il vincolo del livello minimo garantito.

Tale fondo perequativo partirà nel 2014, allorquando si terrà conto ancora dei dati relativi alla spesa storica, e si reggerà, invece, interamente sui costi standard a partire dal 2018¹⁹⁶.

In particolare, il comma I, dell'art. 19, prevede l'istituzione nel bilancio dello Stato di un fondo perequativo destinato ai Comuni ed alle Province per la compartecipazione al finanziamento delle funzioni esercitate.

La ripartizione del fondo in oggetto tra i singoli Enti avverrà, invece, in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario ed a un indicatore di fabbisogno di infrastrutture.

La determinazione del sistema di finanziamento della sanità, essendo la sanità stessa la componente più importante della spesa delle Regioni è evidentemente un fattore fondamentale nell'*iter* di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale.

A questo tema è dedicato il Capo IV del decreto in oggetto, il quale ha l'obiettivo, a partire dall'anno 2013, di definire i costi ed i fabbisogni standard nel settore sanitario per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In buona sostanza, si ripropongono molti dei contenuti del Patto per la salute 2010-2012, sottoscritto con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009.

¹⁹⁶ E. Bruno, *L'Iva forziere regionale*, in *Il Sole* 24 ore dell'8 novembre 2010.

Sarà, infatti, individuato un gruppo di Regioni migliori, ovverosia più efficienti sulle quali costruire quelli che vengono definiti costi standard e che, in realtà, sono semplicemente livelli di spesa *pro capite per tre* sotto-settori della sanità (assistenza collettiva, assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera¹⁹⁷).

I costi ed i fabbisogni standard, determinati secondo le modalità stabilite dal presente Capo, costituiscono il riferimento cui rapportare prima nella fase interlocutoria e temporanea, e, poi, nella fase a regime, l'integrale finanziamento della spesa sanitaria, nel rispetto, soprattutto, dei vincoli di finanza pubblica¹⁹⁸.

Il finanziamento complessivo della sanità è un dato esogeno: "*determinato coerentemente con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria*"¹⁹⁹.

Il punto di partenza sarà un livello programmato e sostenibile di finanziamento complessivo che costituirà il valore di risorse destinabile al finanziamento del Servizio sanitario nazionale che il Paese potrà assicurare ai cittadini per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Il finanziamento della sanità non viene, quindi, determinato come somma del costo delle varie prestazioni (i livelli essenziali di assistenza), ma deriva da una decisione politica presa a monte, nel corso del processo di formazione del bilancio pubblico.

Si tratta dell'approccio già seguito nella redazione dei vari Patti per la salute, sottoscritti da Governo e Regioni nel corso degli anni.

¹⁹⁷ G. Pisauro, *I fabbisogni standard nel settore sanitario: commento allo schema di decreto legislativo*, in www.nens.it, 2010.

¹⁹⁸ Art. 20, comma II.

¹⁹⁹ Art. 21, comma I.

Esogena è anche la ripartizione del finanziamento complessivo previsto in tre macro livelli di assistenza: 5% per l'assistenza sanitaria collettiva, 51% per l'assistenza distrettuale, 44% per l'assistenza ospedaliera. Pariteticamente avveniva nella ripartizione già contenuta nel Patto per la salute citato.

Vengono, poi, individuati un gruppo di tre Regioni di riferimento, scelte tra le cinque Regioni più efficienti, in campo sanitario, individuate dal Ministero della salute.

Le tre Regioni di riferimento (*benchmark*), tra cui obbligatoriamente la prima, sono scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque migliori Regioni, indicate dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia, che hanno garantito l'erogazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza) in condizioni di equilibrio economico e quindi in maniera efficiente.

Si considerano in equilibrio economico le Regioni capaci di garantire i livelli essenziali di assistenza considerando le risorse ordinarie stabilite dalla legislazione dello Stato.

La rosa delle cinque Regioni migliori verrà scelta in base a criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza, definiti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, sentita la Struttura tecnica di supporto della Conferenza, sulla base degli indicatori di cui agli allegati dell'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009.

Con i dati del 2009, nella rosa delle Regioni di riferimento ci sarebbero, ad oggi, Lombardia, Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Basilicata²⁰⁰.

²⁰⁰ R. Turno, *Anche una Regione del sud nel calcolo dei costi standard*, da Il Sole 24 ore, 8 ottobre 2010.

Inoltre, si sta attualmente discutendo sull'opportunità di inserire almeno una Regione per area geografica all'interno delle Regioni *benchmark*, in modo tale che il criterio possa rappresentare tutto il contesto nazionale.

Successivamente all'individuazione di tali Regioni *benchmark*, si potranno calcolare i costi standard a livello aggregato per ciascuno dei tre macro livelli di assistenza come media della spesa *pro capite* di quelle Regioni.

Il costo standard così determinato verrà, infine, applicato a ciascuna delle 20 Regioni.

6. Il sesto decreto attuativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali

Il decreto legislativo n. 88 del 31 maggio 2011, sulle risorse aggiuntive e gli interventi speciali, attua l'articolo 16 della legge delega sul federalismo fiscale, articolo che ha tradotto in criteri, i principi dettati dall'art. 119, comma V, della Costituzione.

Il percorso di questo decreto è stato particolarmente controverso in quanto il primo testo proposto dal Governo non ha trovato un accordo in Conferenza unificata per il dissenso manifestato sia dalle Regioni che dall'Anci che dall'Upi.

Tale intervento normativo interviene sulla disciplina del Fondo FAS per le aree di sottosviluppo del Paese, ridenominandolo Fondo per lo sviluppo e la coesione, con il fine di riequilibrare il riparto economico e sociale delle risorse ad esso destinato.

L'articolo 1 del decreto attua, nel dettaglio, l'articolo 16 della legge di delega. Tale articolo definisce il riparto delle risorse aggiuntive e le modalità di realizzazione degli interventi speciali che abbiano come fine ultimo la promozione e lo sviluppo economico nonché la coesione sociale del territorio della Repubblica. Mira, pertanto, a rimuovere gli squilibri sociali, economici, istituzionali ed amministrativi presenti nell'intero contesto nazionale.

La programmazione di tali interventi speciali e non obbligatori dovrà essere coordinata con la disciplina ordinaria, in armonia con il dettato della legge 42/2009 e con i criteri che verranno stabiliti nell'ambito del Documento di indirizzo strategico di cui all'articolo 5.

Saranno, infatti, destinate risorse aggiuntive solo a quegli Enti locali specificatamente individuati e bisognosi di tali interventi di sviluppo economico e territoriale.

Con riferimento all'articolo 2 del decreto si precisa che per raggiungere tali finalità saranno prioritariamente utilizzate tutte le risorse individuate dalla legge delega, vale a dire il Fondo per lo sviluppo e la coesione²⁰¹; inoltre, saranno coinvolte anche le risorse provenienti dai finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione Europea ed i relativi cofinanziamenti nazionali, destinati esclusivamente alla spesa in conto capitale per investimenti. I finanziamenti comunitari non potranno sostituire gli interventi speciali statali.

Gli interventi speciali statali, aggiuntivi rispetto al finanziamento delle funzioni dei vari Enti territoriali, confluiranno in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti direttamente a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni che avranno specifici scopi perequativi e di garanzia sociale.

La ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione tiene conto delle necessità dei vari territori della Penisola; infatti, l'85% viene destinato agli interventi nelle Regioni del sud del Paese con peculiari richieste mentre il restante 15% viene ripartito tra le Regioni del centro e del nord della Repubblica, anche tenendo conto delle aree di montagna, della presenza di isole e degli eventuali confini con Regioni a statuto speciale.

Dette risorse, come anticipato *supra*, sono alternative e non potranno sostituirsi ai contributi ordinari a carico del bilancio dello Stato e degli

²⁰¹ Ex FAS, istituito nel 2003 e dotato di risorse aggiuntive dalle leggi finanziarie che si sono succedute nel corso degli anni.

Enti sub-statali ma dovranno essere aggiuntive per poter essere ricondotte ai fondi strutturali richiesti dall'Unione Europea.

Le risorse finanziarie del fondo stesso saranno imputabili alle dotazioni finanziarie previste nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) per gli anni 2007-2013²⁰².

Il successivo articolo 4 dell'esaminando decreto entra, poi, nel dettaglio del principale strumento di coesione e sviluppo, ovverosia il Fondo per le aree sottoutilizzate per lo sviluppo e la coesione.

Tali saranno le principali caratteristiche del Fondo:

- è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese;
- ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea;
- garantisce l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione Europea;
- finanzia interventi speciali dello Stato ed eroga contributi speciali e, in particolare, grandi progetti strategici infrastrutturali e immateriali di rilievo nazionale, interregionale e regionale²⁰³.

Infine, l'articolo 8 tratta le disposizioni transitorie e finali. Viene prevista la successiva emanazione di ulteriori decreti legislativi per introdurre altre disposizioni attuative. Inoltre, fino alla conclusione di tutta la fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21 della legge delega il Ministro incaricato si relazionerà con la Commissione parlamentare per

²⁰² Per il periodo in oggetto le risorse per le politiche di coesione (comunitarie, nazionale e regionali) ammontano a circa 125 miliardi di Euro; 64 miliardi di Euro provengono dal Fondo ex FAS e circa 30 miliardi direttamente dall'Unione Europea.

²⁰³ E. Racca, *Aree sottoutilizzate: il nuovo sistema di rilancio*, Il Sole 24 ore.

l'attuazione del federalismo fiscale in merito alla realizzazione degli interventi di sviluppo e coesione previsti dal decreto in commento.

7. Il settimo decreto attuativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ovvero sia il settimo decreto attuativo in ordine di approvazione, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, ha la finalità di rendere i bilanci degli Enti territoriali, compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle amministrazioni pubbliche, per raccordare i sistemi di bilancio degli Enti territoriali con i sistemi adottati in ambito europeo secondo le regole previste sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

In tale decreto per garantire *"la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo gestionale sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale"*²⁰⁴ viene previsto che gli Enti territoriali e tutte le società a partecipazione pubblica debbano armonizzare le modalità di redazione dei vari bilanci.

Vista l'ampiezza e difficoltà del progetto viene prevista nel testo una fase interlocutoria di due anni, al termine della quale verranno definite le regole a regime dal 2014, data di introduzione effettiva dell'intero sistema.

Le entrate e le spese e, quindi, l'attivo ed il passivo di bilancio, dovranno essere contabilizzate nell'effettivo esercizio nel quale verranno adempiute (principio contabile della "cassa").

²⁰⁴ Testo del Decreto in esame.

Tale fase sperimentale è stata regolata da due Decreti della Presidenza del Consiglio, emessi a fine dicembre²⁰⁵, nei quali vengono anche individuate le Amministrazioni aderenti alla sperimentazione del sistema stesso.

Saranno parte del progetto cinque Regioni²⁰⁶, dodici Province²⁰⁷ e 54 Comuni²⁰⁸ del territorio nazionale, scelti in base a determinate caratteristiche di territorio, abitanti e contesto socio-economico.

Tra gli strumenti introdotti merita particolare attenzione l'adozione di un piano dei conti integrato, raccordato con la classificazione SIOPE²⁰⁹.

Al fine di facilitare il confronto con il risultato consuntivo di bilancio le amministrazioni oggetto della sperimentazione di cui ai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati dovranno allegare al bilancio un documento conoscitivo concernente le previsioni di bilancio dal bilancio preventivo a quello consuntivo.

Spetterà, poi, agli Enti territoriali ed ai vari Enti strumentali (società partecipate, consorzi etc. etc.) dare informazioni dettagliate sulle varie voci di bilancio per facilitare il consolidamento dei dati di tutte le realtà amministrative coinvolte.

Infine, viene richiesto alle Regioni ed agli Enti locali di redigere schemi di bilancio con il consolidamento dei dati non solo riguardanti l'Ente stesso ma anche tutte le realtà partecipate (aziende, società e consorzi) e di allegare una nota descrittiva particolarmente dettagliata sulle spese

²⁰⁵ Entrambi datati 28 dicembre 2011 emessi a seguito della approvazione in Conferenza unificata dell'ottobre precedente.

²⁰⁶ Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia e Regione Siciliana.

²⁰⁷ Biella, Bologna, Brescia, Caserta, Catania, Firenze, Genova, Roma, Pescara, Potenza, Savona e Treviso.

²⁰⁸ Tra cui Bari, Brescia, Cagliari e Firenze.

²⁰⁹ Un sistema di rilevazione telematica degli incassi volto a consentire il monitoraggio dei conti pubblici, nonchè la raccordabilità dei conti medesimi con il sistema europeo dei conti nazionali.

sostenute per mantenere i livelli essenziali delle prestazioni al fine di consentirne il confronto con i costi standard²¹⁰.

Tale modello disposto dal Decreto in esame potrà essere immediatamente applicato anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome laddove le stesse non si siano attivate autonomamente nel termine di 6 mesi dall'entrata a regime di tale sistema, mediante l'emanazione dei DPCM previsti, successivi alla fase sperimentale.

²¹⁰ Nel momento della loro chiara e certa definizione.

8. L'ottavo decreto attuativo in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni

L'ottavo decreto attuativo del federalismo fiscale approvato, il decreto legislativo n. 149 del 6 settembre 2011, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, definito dal Consiglio dei Ministri giovedì 28 luglio e pubblicato in Gazzetta ufficiale, come visto, a settembre, modifica le penalità per gli Enti inadempienti ai vincoli di finanza pubblica, a partire dagli sforamenti realizzati nel 2010.

Si tratta di un decreto legislativo che dà attuazione concreta al criterio di base sancito dalla legge stessa: la richiesta di responsabilizzazione e trasparenza del Governo delle autonomie territoriali.

Il provvedimento introduce, pertanto, meccanismi premiali e sanzionatori per Regioni, Province e Comuni che culminano nel cosiddetto "inventario" di fine legislatura, per le Regioni, e di fine mandato per Comuni e Province: una dichiarazione certificata, prevista dall'art. 1, vero e proprio strumento pubblico di rendicontazione da parte del Presidente di Regione, del Presidente di Provincia e del Sindaco²¹¹, capace di attivare quel controllo democratico sancito dalla legge, informando i cittadini sullo stato di salute degli Enti (a partire dalla spesa sanitaria delle Regioni) in vista delle elezioni.

Il testo prevede, inoltre, l'ineleggibilità per 10 anni dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia che mandano in dissesto l'Ente da loro amministrato²¹².

²¹¹ I casi del Sindaco e del Presidente della Provincia, sono, invece, trattati all'art. 4.

²¹² Art. 6.

I Governatori che mandano in "rosso" la propria Regione rischiano, invece, la rimozione ed il taglio del 30% del rimborso delle spese elettorali delle liste che li hanno sostenuti.

L'articolo 2 del provvedimento il cui titolo è "Fallimento politico del Presidente della Giunta regionale" prevede, poi, che nel caso di grave dissesto finanziario il Governo debba automaticamente proporre al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma I, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale, per fallimento nel proprio mandato amministrativo dell'Ente Regionale.

Le vera novità riguarda il taglio dei trasferimenti provenienti dallo Stato, in misura pari all'importo dello sfioramento effettivo. Una misura molto discussa ed osteggiata.

La stessa, era già stata inserita nella manovra correttiva del 2010 con il chiaro scopo di cercare di responsabilizzare gli Enti inadempienti, ma vale la pena qui ricordare che si trattava di una novità molto più pesante rispetto alla misura precedente che prevedeva il taglio del solo 5% dei trasferimenti e per tale ragione è stata fortemente osteggiata dalle realtà territoriali.

La sanzione è stata sì confermata, ma molto limitata, grazie ad una clausola di salvaguardia per la quale l'importo del taglio non potrà mai superare il 5% delle entrate correnti dell'ultimo consuntivo.

Con la soppressione dei trasferimenti statali prevista dal federalismo fiscale la sanzione sopra citata si riferisce ora anche alle entrate del fondo sperimentale di riequilibrio. Nel caso di incapienza gli Enti, gli stessi saranno comunque tenuti a sanare la differenza.

Al termine del periodo transitorio, nel 2014, con la piena entrata in vigore di tutti i principi del federalismo fiscale (almeno nelle speranze

dei fautori della riforma) i tagli verranno effettuati sul fondo perequativo.

Ai fini della valutazione dell'eventuale sfioramento degli obiettivi del patto di stabilità non andranno considerate le spese per interventi concretizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente.

Una ulteriore modifica ha, poi, riguardato l'aggiornamento della data di riferimento per il calcolo della riduzione del 30% delle indennità di mandato di Sindaci e Presidenti di Enti non virtuosi: non sarà più il 30 giugno 2008, bensì il 30 giugno 2010.

Concludendo, in estrema sintesi, si propone il quadro sanzionatorio, in cinque punti, per il mancato rispetto del patto di stabilità dopo le modifiche del decreto premi e sanzioni:

- 1) taglio del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico e comunque per un importo non superiore al 5% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo;
- 2) assoggettamento al limite delle spese correnti per gli Enti non virtuosi che sfiorano il Patto;
- 3) divieto di assunzioni a tempo determinato, di co.co.pro. e di contratti di somministrazione di lavoro temporaneo. Divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del blocco;
- 4) divieto categorico di ricorrere a mutui e prestiti per il finanziamento degli investimenti futuri;

5) taglio del 30% delle indennità di mandato di Sindaci (o Presidenti di Provincia) ed assessori e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali (o provinciali) degli Enti non virtuosi.

9. Il nono decreto attuativo: ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale

Nel mese di novembre 2011²¹³, l'attuale Governo presieduto dal Sen. Mario Monti, ha proseguito nell'*iter* attuativo della legge di delega elaborando il decreto sui poteri effettivi e le funzioni amministrative dell'Amministrazione della Capitale, il quale era ancora rimasto in sospeso, all'indomani delle dimissioni del Governo Berlusconi *quater* appena qualche giorno prima.

Tale schema di decreto è diventato, poi, nella primavera successiva, il nono decreto del federalismo fiscale come decreto legislativo n. 61 del 18 aprile 2012, a seguito dei pareri delle commissioni Bilancio di Camera e Senato e, successivamente, della Bicamerale e della Conferenza Stato-Regioni, nonché dopo aver sentito il Comune di Roma capitale, la Provincia di Roma e la Regione Lazio²¹⁴.

Nel testo presentato ed emanato dal Presidente della Repubblica, composto da 14 articoli, non c'è stato l'auspicato aumento dei membri dell'Assemblea capitolina²¹⁵ ed è stata, altresì, confermata la riduzione

²¹³ Il 21 novembre, ultimo giorno utile per la presentazione dello stesso in considerazione del fatto che la legge n. 42/2009 è entrata in vigore il 21 maggio. Infatti, l'originale termine di 24 mesi è stato allungato di altri 6 mesi dalla legge n. 85 del 2011 con la modifica di alcune norme della delega portando, così, complessivamente il termine della stessa a trenta mesi.

²¹⁴ Come per il D. Lgs. n. 156/2010, ci troviamo di fronte ad un procedimento aggravato rispetto agli altri decreti attuativi in quanto l'*iter* seguito ha visto anche l'accordo degli Enti locali laziali. Cfr. A. Sterpa, F. Verrastro, A. Danesi, *Roma capitale nella legge 42/2009*, in B. Caravita (a cura di), *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Roma, Carocci, 2010.

²¹⁵ Sono stati confermati i 48 membri previsti dal Decreto Legislativo 156/2010 e non i 60, auspicati, invece, dal Primo Cittadino in carica Gianni Alemanno come già richiesto nel corso dei lavori preparatori del precedente decreto 156/2010.

da 19 a 15 dei municipi della città, con il taglio di 4 presidenti e di ben 100 consiglieri in ossequio alla *spending review*.

Tale decreto era di vitale importanza per rendere effettivamente operante l'assetto di Roma-capitale in quanto, con il primo decreto attuativo concernente la Capitale²¹⁶ dello Stato italiano, erano state dettate esclusivamente le direttive concernenti gli organi di governo dell'ente romano e non il trasferimento delle nuove funzioni previste dalla legge di delega all'art. 24.

Senza il nono decreto i nuovi poteri di Roma sarebbero rimasti una "scatola vuota"²¹⁷ priva di reali poteri ed ulteriori rispetto ad un qualsivoglia altro comune della nostra Penisola. Il decreto legislativo 61/2012, darà la possibilità al Governo di Roma-capitale di acquisire nuove competenze in materia di:

- concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici ambientali e fluviali;
- sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- edilizia pubblica e privata;
- organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità;
- protezione civile;
- ulteriori funzioni conferite da Stato e Regione Lazio, ai sensi dell'art. 118, comma II, Cost.

²¹⁶ Il secondo decreto attuativo, n. 156/2010, vedi *supra* a riguardo.

²¹⁷ A. Danesi, *La strana (e forse illegittima) seconda attuazione della delega su Roma Capitale*, in www.federalismi.it, 2011.

Tale impianto devolutivo avverrà con un trasferimento di materie a "due livelli": dallo Stato e dalla Regione Lazio.

A ben vedere, però, detto tentativo devolutivo a due livelli lede il contenuto stesso della legge di delega che per l'appunto delega solo il Governo (quindi lo Stato), unico organo al quale il Parlamento può trasferire la propria potestà legislativa, ad operare per la realizzazione dell'intero impianto della riforma mediante decreti attuativi.

Inoltre, un rilievo molto più consistente, per non dire insormontabile al modello di trasferimento delle funzioni a due livelli suggerito dal decreto legislativo n. 61/2012, consiste nel fatto che la nostra Costituzione prevede esplicitamente la riserva di legge statale per la disciplina di Roma capitale²¹⁸. Si tratta di una riserva di legge specificatamente statale e non generica²¹⁹, quindi non interpretabile.

Tale assetto dell'art. 114 del testo costituzionale vigente, avrebbe, a ben vedere, permesso allo Stato di attivarsi anche in deroga alla competenza regionale²²⁰.

La motivazione di fondo di una tale riflessione del Governo Monti (controcorrente rispetto al Berlusconi *quater*) è stata, senz'altro, riconducibile al rischio di invadere le competenze legislative regionali nel caso si fosse intrapreso un trasferimento di funzioni in materie non di esclusiva competenza statale.

In nome di tale principio, infatti, il decreto legislativo disciplina il trasferimento all'Ente romano di solo alcune materie: concorso alla

²¹⁸ Art. 114, comma III, Cost.: "*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*".

²¹⁹ Viene evidentemente e volutamente esclusa la legge ordinaria regionale.

²²⁰ A. Sterpa, F. Verrastro, A. Danesi, *Roma capitale nella legge 42/2009*, in B. Caravita (a cura di), *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, op. cit.

valorizzazione dei beni culturali, sviluppo economico e sociale, fiere, turismo e protezione civile²²¹, lasciando alla Regione²²² il trasferimento delle funzioni nelle restanti materie non individuate con lo strumento decretale²²³.

Per le ulteriori spese previste per il nuovo Ente, a seguito della concessione di queste nuove funzioni strategiche, saranno trasferite maggiori risorse finanziarie dallo Stato al fine di coprire i costi ad esse connesse, come previsto dall'art. 2 del decreto.

Per quel che concerne la fase devolutiva del livello regionale, come stabilito dal protocollo d'intesa siglato tra il Sindaco Alemanno ed il Presidente della Regione Lazio, Renata Polverini²²⁴, ad ottobre 2011, servirà una legge ordinaria regionale per recepire i contenuti del decreto legislativo concernenti materie riconducibili alla potestà residuale regionale e stabilire anche quali e quante funzioni amministrative devolvere dalla Regione alla Capitale ex art. 118, Cost.

Con tale accordo, quindi, Regione e Stato, con separati atti, devolveranno a Roma capitale funzioni ben definite con riferimento alle rispettive competenze legislative.

²²¹ Rispettivamente artt. 8, 9 e 10 del decreto legislativo.

²²² Si veda l'art. 1, comma II.

²²³ Sviluppo urbano e pianificazione territoriale, edilizia pubblica e privata, organizzazione e funzionamento dei servizi urbani con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità.

²²⁴ Dimissionaria, le elezioni regionali sono previste per febbraio-marzo 2013.

PARTE IV

UN'ANALISI COMPARATA

1. Al di fuori dei nostri confini

Dopo aver analizzato l'evolversi, in generale, del federalismo fiscale delle Regioni e degli Enti locali in Italia, possiamo ora rivolgere l'attenzione a quanto accade oltre i nostri confini; in particolare, alle soluzioni costituzionali e giurisprudenziali adottate in alcuni Stati europei.

Il federalismo fiscale oggi è un fenomeno assai diffuso in Europa; esso è da intendersi come un sistema che prevede un progressivo ampliamento dei poteri di autogoverno finanziario degli Enti territoriali sub-nazionali, all'interno di un ordinamento decentrato.

Le problematiche relative all'attribuzione di poteri impositivi agli Enti sub-statali, in questi anni, infatti, non hanno investito solo l'Italia e gli Stati regionali ma anche e soprattutto quelli federali; in definitiva, la maggior parte degli stati unitari composti.

Alcuni paesi, come la Spagna, ad esempio, hanno avuto un cammino simile al nostro in materia²²⁵, mentre altri, come la Germania, l'Austria ed il Belgio, con le ultime riforme che hanno fortemente ampliato i poteri delle Comunità e delle Regioni, hanno seguito un percorso che, come si vedrà, è molto diverso, in quanto l'autonomia

²²⁵ Per quanto attiene il caso del Portogallo la disciplina risulta praticamente inesistente; la Francia, invece, solo a partire dal 2003, ha un limitatissimo riconoscimento del decentramento amministrativo in Costituzione.

impositiva degli Enti decentrati era già prevista nelle carte costituzionali e messa in atto, in buona sostanza²²⁶.

In questa riscoperta delle esigenze di autonomia e di modelli di governo, le esperienze istituzionali in Europa si sono ampiamente modificate e variegate. Molti paesi hanno abbandonato le tradizionali forme di stato per abbracciare modelli ibridi tra l'assetto federale e quello regionale²²⁷.

L'ordine dell'esposizione, nient'affatto casuale, tiene conto della gradazione in senso discendente del potere di autonomia fiscale degli Enti territoriali nelle esperienze trattate.

Inoltre, come si potrà vedere, i risultati non collimano con la labile distinzione tra ordinamenti regionali e federali.

²²⁶ Si vedrà che il sistema federale tedesco è considerato cooperativistico, mentre quello austriaco è detto "debole", in quanto i poteri concessi nella carta costituzionale austriaca del 1955 ai *Länder* sono rimasti, in buona sostanza, una mera astratta possibilità.

²²⁷ Si pensi al caso del Regno del Belgio ma anche all'esperienza italiana di decentramento.

2. Il Belgio

2.1. Introduzione

Fin dalla sua costituzione ed indipendenza, avvenuta nel 1830, per secessione dal Regno dei Paesi Bassi, il Belgio è stato percorso da forti tensioni e rivendicazioni delle rivaleggianti comunità francofona e fiamminga²²⁸.

La Costituzione belga, che porta la data del 7 febbraio 1831, disegna un sistema di riparto delle competenze impostato su una rigida separazione delle materie; le numerose revisioni²²⁹ che sono state approvate nel corso degli anni, però, hanno cercato di indirizzare la riforma verso la creazione di un sistema nel quale gli strumenti di cooperazione e di raccordo tra i diversi livelli di governo, giocassero un ruolo fondamentale²³⁰.

Anche nel campo impositivo locale si è cercato di stabilire un sistema di raccordi, ma, proprio le peculiarità del modello politico e del territorio del Belgio, ostacolano il funzionamento di un meccanismo cooperativo²³¹.

²²⁸ Primo Re dei Belgi, a seguito della decisione del Congresso Nazionale insediatosi a seguito della Rivoluzione, divenne, il 26 giugno 1831, Leopoldo I di Sassonia-Coburgo-Gotha (regnante dal 1831 al 1865).

²²⁹ Realizzate nel 1970, 1980, 1983, 1985, 1988, 1993 e 2001. Dalla riforma del 14 luglio del 1993 il Belgio è qualificato quale "Stato federale formato da Comunità e Regioni" (art. 1, Costituzione del Regno del Belgio).

²³⁰ G. Morra, *Belgio: una monarchia federale*, in Fed. Soc. II, 2-3, 1995, p. 45 ss.

²³¹ Secondo F. Palermo, in *Il potere estero delle Regioni*, in www.federalismi.it, 2007, pag. 46, il meccanismo cooperativo mal si adegua al modello belga che è stato "caratterizzato per un lunghissimo periodo da un sistema politico di tipo consociativo ed ora esploso nel conflitto etnico". Organo più significativo di questo tentativo è senz'altro il Comitato di concertazione che riunisce i Governi locali e quello centrale; composto su base paritaria dai due maggiori gruppi linguistici, ha il compito di risolvere i conflitti tra gli interessi dello Stato, delle Comunità e delle Regioni.

Il cosiddetto *multilevel system of government* belga prevede tre livelli di governo basati sulle varie anime etnico-linguistiche presenti sul territorio nazionale e tale complessità si riflette anche sulle relazioni fiscali e finanziarie del Regno.

Si tratta di un peculiare tipo di Stato, caratterizzato da un doppio sistema di autonomie territoriali intermedie (Comunità e Regioni), detto di *federalisme de superposition* o *fédéralisme à double strate*²³².

Si tratta davvero di un modello unico ed originale per la storia costituzionale europea nel quale alla territorialità dell'Ente sub-statale si preferisce una definizione che fa aggio sulla tipologia degli interessi da tutelare: il principio linguistico per delineare la consistenza territoriale e personale delle Comunità, il principio socio-economico per la ripartizione delle circoscrizioni regionali²³³.

Al fine di meglio certificare tale peculiarità il principio di "territorialità linguistica"²³⁴, unico in Europa, è stato introdotto anche in Costituzione per meglio ratificare la specificità della varie anime culturali presenti nel territorio belga.

Il livello superiore è costituito dallo Stato federale²³⁵, che controlla oltre il 60% delle spese pubbliche totali; una vera anomalia in uno Stato che si vuole definire, nel testo costituzionale, Federazione²³⁶.

²³² F. Delpérérée, *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

²³³ S. Ortino, *Diritto pubblico comparato*, Bologna, 1994. Totalmente diversi sono, invece, i casi italiani e spagnoli. Nel nostro modello il principio di territorialità dell'Ente viene addirittura costituzionalizzato dall'art. 119, comma II, Cost. Nel Regno iberico solo il gettito maturato e riscosso nella relativa *Comunidad Autonomas* potrà essere devoluto in tutto od in parte alla stessa.

²³⁴ S. Ortino, *Diritto pubblico comparato*, op. cit.

²³⁵ Per oltre un anno e mezzo, a seguito dell'incerto risultato elettorale delle consultazioni politiche del 2010, il Regno del Belgio non ha avuto un esecutivo stabile in carica. Il 6 dicembre 2011 il Re dei Belgi Alberto II ha finalmente conferito l'incarico di Primo Ministro ad Elio di Rupo del Partito Socialista Belga. Il Parlamento federale è composto da due Camere. La Camera dei rappresentanti si compone di 150 membri,

Ci sono, poi, come sopra anticipato, in una posizione federata, le tre Comunità linguistiche²³⁷ francofona, olandese e tedesca e le tre Regioni²³⁸ delle Fiandre, della Vallonia e di Bruxelles-capitale.

Nel caso della zona fiamminga, il territorio della Comunità e della Regione, a parte per il territorio di Bruxelles-capitale, coincide, così come pure gli organismi amministrativi; non accade lo stesso, invece, nella zona vallona e francofona, in quanto la Regione della Vallonia comprende anche l'area della Comunità germanofona, mentre la Comunità francofona chiaramente non racchiude in sé anche l'area di lingua tedesca.

Al livello intermedio sottostante si collocano le dieci Province, tenute ad agire nel pieno rispetto delle competenze federali, comunitarie e regionali²³⁹.

eletti a suffragio universale per un periodo di quattro anni. Il Senato è, invece, composto da 71 senatori, di cui 40 eletti direttamente dal popolo, 21 designati dalle Comunità e 10 nominati dai senatori. Anche i membri del Senato restano in carica quattro anni. Dalla composizione della Camera alta si può evincere chiaramente che essa è la portavoce delle istanze delle autonomie locali.

²³⁶ Il livello regionale e comunitario gestisce complessivamente il 27% delle risorse, quello comunale solo il 13%.

²³⁷ Comunità francofona, Comunità fiamminga di lingua olandese e Comunità tedesca al Confine con la Repubblica Federale Tedesca con competenze legislative specifiche (c.d. personalizzabili) nei campi della cultura, del *welfare* e della prevenzione sanitaria.

²³⁸ Regione della Vallonia, di lingua francese, le Fiandre, di lingua olandese e la Regione di Bruxelles-capitale, bilingue con competenze legislative (c.d. territorializzabili) nelle materie del bilancio, dello sviluppo economico, del commercio estero, dell'agricoltura, dell'ambiente e della ricerca scientifica.

²³⁹ La peculiarità di tale modello sta nel fatto che i vari livelli, a differenza delle altre esperienze europee, si sovrappongono l'uno all'altro quanto ai loro elementi costitutivi: la base elettorale, il territorio, e persino le istituzioni governative. Da qui il termine francese *exceptionnalisme* per definire il modello federale belga. Si veda sul punto, G. Di Plinio, *L'esperienza belga di federalizzazione*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli Editore, 2010.

Come accennato nel testo, Comunità fiamminga e Regione delle Fiandre condividono le istituzioni di governo, ma non il territorio, perché la prima estende la sua competenza anche su Bruxelles-capitale; lo stesso non avviene, invece, in Vallonia, dove gli organi amministrativi sono distinti ed è pure differente l'estensione di

Infine, il livello inferiore è rappresentato, invece, dai Comuni, subordinati ai livelli superiori e perlopiù soggetti al controllo delle Regioni²⁴⁰, anche se, sulla carta, sono a loro concessi ampi poteri impositivi, per l'integrale finanziamento delle funzioni loro conferite²⁴¹; in realtà, nella pratica, caduti nel dimenticatoio²⁴².

L'attuale assetto della finanza pubblica belga è frutto, in definitiva, di una continua e significativa evoluzione, lunga decenni, con continue problematiche maturate per le forti tensioni maturate tra le aree etnico-linguistiche presenti sul territorio del Regno.

Si vedrà che, in materia, sono intervenute, nel corso del tempo, numerose ed, a volte, radicali riforme, di natura sia costituzionale che sub-costituzionale.

2.2. La fiscalità belga

La spiegazione della peculiarità belga affonda le proprie radici nelle vicende storiche che hanno configurato il Belgio moderno come una costruzione articolata e complessa risultante dall'assemblaggio, sorto attraverso secolari conquiste e matrimoni di alcune entità geografiche al confine tra il Regno di Francia ed il Sacro Romano Impero della nazione germanica.

competenza, in quanto la Comunità francofona, come quella fiamminga, ha giurisdizione anche su Bruxelles-capitale ma non ha poteri sul territorio di lingua tedesca, sul quale però ha giurisdizione la Regione della Vallonia.

²⁴⁰ F. Cirincione, *Il federalismo belga. L'equilibrio istituzionale federale del Regno del Belgio*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2009. I comuni nel Regno del Belgio sono oltre 600. La competenza in materia di organizzazione e funzionamento di Comuni e Province verte in capo alle Regioni. L'attivazione della fiscalità regionale, pertanto, inciderà necessariamente sulle loro competenze in materia tributaria.

²⁴¹ Art. 170, par. 3, Cost. belga.

²⁴² Canone per l'occupazione del suolo pubblico e imposta sullo spettacolo solo per citare due esempi.

Tale *melting pot* è, poi, emerso in forma statutale, come anzi detto, nel 1830, con la Rivoluzione guidata dalla ricca borghesia di lingua francese del territorio vallone che, mal digeriva il Governo olandese di Amsterdam ed impose, per lungo tempo, la lingua francese anche alle comunità fiamminghe, ancora fortemente presenti nel contesto del nuovo Regno del Belgio²⁴³.

Da tale stato unitario ed accentrato dei primi decenni del XIX secolo sorse lentamente ed inesorabilmente l'attuale costruzione per "*dissociazione di un precedente Stato unitario*" dello Stato decentrato belga²⁴⁴.

L'area ricca, fino alla seconda guerra mondiale, era il sud francese ed industrializzato; tale situazione cambiò rapidamente dopo il conflitto in quanto il nord fiammingo seppe meglio integrare una rete di solide realtà di piccole e medie imprese e vide anche il rapido sviluppo dell'importanza del porto di Anversa.

In tale contesto, i fiamminghi, di lingua olandese, iniziarono a rivendicare maggiori riconoscimenti e maggiori poteri anche nella materia del decentramento della finanza pubblica.

Oggi, a seguito delle numerosissime riforme costituzionali introdotte a partire dagli anni settanta, la ripartizione delle competenze tra federazione e livello intermedio, che, come visto, si concretizza in

²⁴³ Proprio a seguito di tale accanimento tra le realtà etnico-linguistiche (si pensi che il francese fu l'unica lingua ufficiale fino al 1898), nacque il forte contrasto (*Vlaamse Beweging*) che ancora oggi divide le due entità.

²⁴⁴ M. Volpi, *La classificazione delle forme di Stato*, in AA.VV., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009. A differenza, infatti, dei canonici modelli federali (Germania e Stati Uniti) nei quali il potere federale deriva da una cessione da parte degli Stati federati nei confronti della Federazione, nel caso belga ciò si è verificato all'inverso con uno Stato centrale delegante ai membri della Federazione. Ecco perchè taluni, in dottrina, (G. G. Florida) lo hanno definito un modello di regionalismo avanzato piuttosto che di federalismo.

Comunità e Regioni, si articola in un contesto caratterizzato dall'eguaglianza gerarchica tra le fonti federali (*lois*) e quelle sub-federali (*décrets* delle Comunità e delle Regioni e *ordonnances* utilizzate, invece, dal Consiglio di Bruxelles-capitale) che servono a disciplinare l'insieme delle relazioni finanziarie del Regno.

Tale impostazione, voluta dall'esecutivo centrale ha saputo giovare del principio gerarchico in quanto, ad una attenta analisi, è sempre la fonte costituzionale o speciale a prevalere limitando, così, la portata dell'autonomia finanziaria delle Regioni, delle Comunità, delle Province e dei Comuni, almeno sulla carta, invece, molto avanzata.

Garante di tale impostazione è la Corte costituzionale alla quale compete l'importantissimo ruolo di risolvere eventuali conflitti di attribuzioni sorti.

Per quasi tutti gli anni ottanta, la questione dell'autonomia finanziaria dei governi decentrati è rimasta sostanzialmente lettera morta e le risorse destinate a Comunità e Regioni consistevano solo in trasferimenti provenienti dal bilancio federale, generalmente vincolati, e ripartiti considerando, come base di calcolo, la popolazione, il gettito complessivo dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e giuridiche e, infine, la superficie territoriale per quanto concerneva le Regioni ed, invece, una percentuale pre-stabilita per quanto concerneva le Comunità linguistiche²⁴⁵.

La riforma del 1988 introdusse una prima importante modifica dell'assetto generale della finanza pubblica sorto nel periodo postbellico alla quale corrispose un forte incremento²⁴⁶ del livello di spesa degli Enti territoriali intermedi, compensato mediante l'aumento dei trasferimenti

²⁴⁵ 55% per la Comunità fiamminga, 45% per quella francese.

²⁴⁶ Dal 10% del 1980, al 30% del 1990.

già previsti e prevedendo la compartecipazione di Comunità e Regioni del Regno ad alcuni tributi federali.

Anche la riforma del 1993, con la qualificazione costituzionale del Regno come Federazione, non ha visto sostanziali modifiche all'impianto di trasferimenti già avviato. Rimaneva assente la sovranità fiscale di Comunità e Regioni.

Infatti, la struttura del decentramento fiscale è descritta in maniera piuttosto scarna nel vigente testo costituzionale. Gli artt. 170, 175, 176 e 177²⁴⁷ definiscono un quadro in cui saranno le leggi speciali²⁴⁸, quindi non il rango costituzionale, a disciplinare il sistema di finanziamento delle Comunità linguistiche²⁴⁹ e delle Regioni.

Agli Enti intermedi viene, invece, concesso il potere di definire, con proprie fonti normative primarie, la destinazione di tali entrate fiscali a loro attribuite.

A livello di federalismo fiscale, pertanto, nel modello belga, vale molto di più la prassi dello sterile dettato costituzionale a riguardo.

²⁴⁷ Art. 175, Cost.: *"Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes"*.

²⁴⁸ Così avviene anche in Spagna con la LOFCA. Tale fonte normativa, per molti versi riconducibile all'esperienza della legge organica maturata in Francia e Spagna, si colloca in una posizione intermedia, gerarchicamente parlando, tra la legge costituzionale e la legge ordinaria. Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Le fonti nel diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2000. Il procedimento necessario per la sua formazione prevede una approvazione con la maggioranza qualificata dei 2/3 dei voti validi, oltre alla maggioranza di ciascun gruppo linguistico alla Camera dei deputati ed al Senato. Si veda, sul punto, F. Cirincione, *Il federalismo belga. L'equilibrio istituzionale federale del Regno del Belgio*, op. cit.

²⁴⁹ A parte per quel che concerne la Comunità germanofona, per la quale la fonte prevista è quella della legislazione ordinaria, art. 176, Cost.: *"Une loi fixe le système de financement de la Communauté germanophone. Le Parlement de la Communauté germanophone règle l'affectation des recettes par décret"*.

La legge speciale di finanziamento (Lsf, L. s. 16 gennaio 1989²⁵⁰, modificata, a seguito della riforma del 1993, dalla L. s. 16 luglio 1993) segna uno spartiacque importante tra il federalismo di consumo, presente in Belgio fino all'avvento di tale fonte di normazione ed un federalismo fiscale più responsabile con alcuni accorgimenti come il principio del *juste retour*²⁵¹ atti a concretizzare la corrispondenza territoriale tra spese ed entrate attraverso la concessione alle Comunità ed alle Regioni del potere di prevedere imposte proprie e la cessione di quote rilevanti di tributi erariali senza vincoli di destinazione con la connessa conseguente riduzione del sistema dei trasferimenti federali vigenti fino a tale data.

La stessa *loi speciale* prevede anche la descrizione del presupposto d'imposta delle imposte regionali devolute, come pure la possibilità di modificarlo per le Regioni²⁵². Quindi, a ben vedere, anche questi rilevanti aspetti del potere impositivo regionale sono disciplinati analiticamente non solo nella cornice ma anche nel dettaglio dal legislatore federale speciale.

Per quel che concerne le imposte regionali il principio di territorialità è pienamente soddisfatto dato che, a titoli di esempio, per le imposte di natura successoria e per l'imposta di registro sulle operazioni immobiliari il presupposto, per sua stessa natura, evidenzia un collegamento diretto con il territorio²⁵³.

²⁵⁰ *Loi speciale relative au financement des Communautés et des Régions.*

²⁵¹ T. Benedikter, *Esperienze europee di federalismo fiscale e del finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. Pfostl (a cura di), *Il Federalismo fiscale*, Roma, Apes, 2008.

²⁵² Art. 4, Legge speciale del 16 gennaio 1989.

²⁵³ Ma egualmente anche per l'imposta sui giochi e per quella sull'apertura di punti vendita di bevande alcoliche.

Le Regioni, infatti, percepiscono una quota del gettito riscosso nel rispettivo territorio in forza delle imposte c.d. congiunte (l'unica, attualmente presente, è l'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche), rispetto alle quali l'Ente regionale potrà, altresì, prevedere addizionali o stabilire deduzioni. Le Comunità, invece, partecipano direttamente al gettito delle c.d. imposte ripartite (la più importante delle quali è il canone televisivo) con le quali si finanziano.

Quindi, con la Legge speciale citata si è realizzato un modello di finanza mista e non più integralmente derivato nel quale l'autonomia impositiva viene integrata da sistemi di *revenue sharing*²⁵⁴, che collegano al momento redistributivo e non a quello impositivo il principio di connessione territoriale del gettito²⁵⁵.

Al fine di riequilibrare le distanze, in termini di ricchezza, tra le varie aree del Regno, la *loi speciale* ha anche previsto meccanismi perequativi per tutelare i territori economicamente più svantaggiati.

Si tratta di un fondo di solidarietà nazionale calcolato sulla differenza tra la media del valore dell'imposta sulle persone per abitante nella Regione più "povera" e la stessa media calcolata con base di calcolo l'intero territorio nazionale²⁵⁶.

L'introduzione di alcune imposte "proprie", però, non significava una riduzione dell'influenza federale nella materia fiscale, solo attenuata

²⁵⁴ G.F. Ferrari, *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomia*, Roma, Donzelli Editore, 2010.

²⁵⁵ Non diversamente da quanto previsto negli ordinamenti federali tedesco ed austriaco.

²⁵⁶ Art. 48, Legge speciale 16 gennaio 1989: "*Il s'agit d'une intervention budgétaire de l'autorité fédérale en faveur de la région la moins favorisée, à savoir celle dont le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant pour l'ensemble du royaume*".

dalla mediazione intergovernativa connessa alla promulgazione della legislazione speciale.

Sicuramente l'introduzione del principio generale del "giusto ritorno" ha garantito qualche potere in più agli Enti federati ed una migliore ripartizione, nonché una maggiore compartecipazione al gettito dei tributi statali riscossi nel relativo territorio; ciò, però, non ha comportato, se non in modesta misura, l'evoluzione del sistema di tributi regionali autonomi, anche in considerazione della previsione di alcuni stringenti vincoli come quello del divieto di doppia imposizione sulla medesima base imponibile²⁵⁷.

Sebbene alle Comunità linguistiche ed alle Regioni venga garantita la piena autonomia di destinazione (entro i vincoli di bilancio) dei loro tributi "propri", questi vengono accertati e riscossi dal livello federale prima di essere interamente ceduti alle Regioni stesse²⁵⁸ che hanno, in buona sostanza, solo il potere di limitare o aumentare l'aliquota applicata o di approvare l'esenzione totale o la riduzione per determinate categorie ma sempre entro un *range* prestabilito ed autorizzato dal Governo federale di Bruxelles.

La Costituzione, infatti, lascia alla Federazione il potere di sostituirsi agli Enti decentrati allorché vi siano eccezioni nelle quali sia ritenuto necessario un intervento diretto²⁵⁹ per tutelare e garantire l'unitarietà del sistema.

Anche la Corte costituzionale garantisce tale principio poichè, in caso di attivazione regionale, può far valere la *preemption* federale, qualora la

²⁵⁷ Artt. 1-ter e 4 della *loi speciale*.

²⁵⁸ T. Benedikter, *Esperienze europee di federalismo fiscale e del finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. Pfostl (a cura di), *Il Federalismo fiscale*, op. cit.

²⁵⁹ Art. 170, par. II, Costituzione belga.

Federazione abbia già istituito un tributo sulla medesima base imponibile.

Con ogni evidenza si può parlare, quindi, di una supremazia federale nella materia fiscale.

Ciò crea, in ultima analisi, un sistema omogeneo, dove la funzione di coordinamento finanziario viene assegnata allo Stato federale.

2.3. Conclusioni

Nell'ordinamento federale belga, come visto, assume dominante rilevanza lo strumento del trasferimento di risorse finanziarie dalla Federazione alle realtà amministrative del decentramento, a fronte di entrate tributarie autonome delle Comunità linguistiche e degli Enti regionali di davvero modesta entità.

Tale modalità di trasferimento prende il nome di *revenue sharing* in dottrina.

Autonomia tributaria e autonomia finanziaria, pertanto, non coincidono, dato che la potestà impositiva di natura tributaria è molto ridotta per quel che concerne gli Enti regionali ed è praticamente assente per quanto concerne le Comunità linguistiche²⁶⁰.

In buona sostanza, l'autonomia finanziaria di Comunità e Regioni, intesa come sufficienza delle fonti di entrata rispetto alle spese, è meglio garantita dalle norme che disciplinano la ripartizione e la redistribuzione territoriale dei proventi d'imposta incassati a Bruxelles, che non dalle disposizioni costituzionali relative all'autonomia impositiva delle Comunità e delle Regioni e dei loro poteri legislativi in materia

²⁶⁰ Francesco Cirincione, *Il federalismo belga. L'equilibrio istituzionale federale del Regno del Belgio*, op. cit.

finanziaria, che privilegiano, invece lo Stato federale, in capo al quale si concretizzano la maggior parte dei poteri di imposizione e di riscossione tributaria²⁶¹.

Si registra, pertanto, un ruolo da attore principale dello Stato federale nel somministrare dal Centro alle periferie le risorse ad esse destinate, nel nome di esigenze di uniformità normativa dell'intero sistema.

A fronte di tale dato, tuttavia, vale la pena di porre particolare attenzione sul principio cardine, per il modello belga, del c.d. *just retour* su cui si fonda il sistema dei trasferimenti statali nei confronti delle Regioni e, parzialmente, verso le Comunità linguistiche.

Esso vale a garantire che la ripartizione finanziaria sia eseguita in base al reale valore dell'imposta sul reddito delle persone fisiche all'interno di ciascuna Regione e Comunità e, quindi, in base a criteri di efficiente ed equa redistribuzione delle risorse di modo tale che, al termine di questo macchinoso processo, la ricchezza torni sempre nel territorio dove è stata effettivamente maturata.

²⁶¹ Nel caso del Belgio risultano, pertanto, determinanti gli aspetti della redistribuzione e dei trasferimenti.

3. La Germania

3.1. Introduzione

Forse è proprio in Germania, per la precisione nel Sacro Romano Impero Germanico degli Ottoni e degli Hohenstaufen, nato nella parte orientale di quello che era stato l'immenso dominio europeo di Carlo Magno, che può considerarsi nata la protostoria dell'erosione del potere centrale nazionale da parte degli Enti territoriali.

Infatti, tale evoluzione ha portato all'attuale configurazione dei *Lander*²⁶² (divenuti ducati e regni indipendenti²⁶³, nel corso dei secoli) ed alla loro successiva riunione nel secondo impero germanico-prussiano²⁶⁴.

La normativa concernente i rapporti finanziari fra i diversi livelli di governo in cui è articolato l'ordinamento federale tedesco (c.d. *Finanzausgleich*²⁶⁵) è stata inserita ad un livello gerarchico di natura costituzionale, in quanto è stata raccolta in un intero titolo della Legge Fondamentale²⁶⁶.

²⁶² I *Lander*, quattordici a carattere territoriale e due città-stato (Berlino ed Amburgo) sono dei veri e propri Stati dotati di una propria Costituzione con un proprio Governo ed un Parlamento regionale autonomo (*LandTag*).

²⁶³ I cosiddetti ducati etnici tedeschi: Franconia, Sassonia, Svevia e Baviera.

²⁶⁴ Nel 1871, con Guglielmo I di Hohenzollern.

²⁶⁵ Compensazione finanziaria.

²⁶⁶ *GrundGesetz* in tedesco, promulgata dal Consiglio parlamentare il 23 maggio del 1949 ed estesa nel 1990 anche ai territori dell'est appartenenti in precedenza alla Repubblica Democratica Tedesca (DDR). Vale la pena di precisare che, per il suo carattere inizialmente transitorio, essa non prese il nome di Costituzione (*Verfassung*), ma appunto di Legge fondamentale.

Tali articoli, più volte modificati negli anni²⁶⁷, sono, poi, stati integrati da una complessa normativa di carattere attuativo, nella maggior parte dei casi, soggetta all'approvazione del *Bundesrat*, la Camera alta²⁶⁸.

Nonostante le sostanziali modifiche collegate alla ricostituzione dell'identità statale tedesca del 1949, attraverso il sistema federale previsto nella RFT occidentale, con la creazione di Enti territoriali denominati *Länder*, in gran parte artificiali²⁶⁹, eredi dei ducati e dei principati sopra citati, l'intero sistema mantiene, ancora oggi, una continuità solida e strutturale con la Germania degli Hohenzollern, sorta dopo la vittoria di Sedan del 1870²⁷⁰ ma anche, e forse ancora di più, con quella nata, nel 1919, a seguito della Prima Guerra Mondiale²⁷¹.

Infatti, oggi come allora, sono determinanti per il successo del modello federale tedesco i rapporti intergovernativi instaurati tra i vari livelli di governo.

Ne è esempio strutturale proprio il *Bundesrat*, rappresentativo dei governi regionali e che partecipa attivamente al processo legislativo a livello federale²⁷².

²⁶⁷ L'ultima modifica sostanziale risale al 2006 (*Federalismusreform*), completata nel 2009. Con la stessa, è stato mantenuto il carattere residuale delle competenze dei *Länder*, ma è stata abolita la cosiddetta legislazione di cornice del *Bund*. Si veda nel prosieguo a riguardo.

²⁶⁸ Il Consiglio federale o Senato federale, già presente fin dal *Secondo Reich* del 1871, i cui componenti sono nominati dai Governi regionali e votano secondo le indicazioni ricevute dal proprio *Land*. Cfr. G. Stornaiuolo, *La struttura federale della Repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema della finanza pubblica*, in D. Fausto, F. Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2009.

²⁶⁹ Con l'eccezione della Baviera, della Sassonia, di Brema e della Città-Stato di Amburgo, da sempre presenti nell'evoluzione storica dell'Impero germanico.

²⁷⁰ Il *Secondo Reich* tedesco venne proclamato a Versailles il 18 gennaio del 1871.

²⁷¹ La Repubblica di Weimar, *Weimarer Republik*.

²⁷² F. Palermo, J. Woelk, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005.

A differenza del modello federale statunitense il modello tedesco implica, quindi, una maggiore collaborazione ed integrazione tra i vari livelli di governo intermedi e la Federazione.

Non essendoci un'amministrazione federale decentrata, in Germania, spetta ai *Lander*²⁷³ eseguire ed attuare anche la produzione legislativa del *Bund*²⁷⁴.

La *ratio* del federalismo tedesco non è mai stata, infatti, la tutela e la conservazione delle diversità, bensì l'efficienza attraverso l'attuazione decentrata e la separazione verticale dei poteri frutto anche di una tendenziale omogeneità del territorio.

Il risultato di questa evoluzione storica è sta la creazione di un sistema federale decisamente accentrato, per quanto concerne i poteri decisionali e legislativi, ma decentrato per quanto concerne l'esecuzione di tali decisioni, in particolar modo, dal punto di vista amministrativo²⁷⁵.

Il funzionamento di tale modello di federalismo fiscale viene, quindi, qui prevalentemente analizzato proprio nella prospettiva del rapporto fra *Bund* e *Lander*.

Alcuni brevi cenni, tuttavia, saranno, altresì, dedicati all'analisi dei meccanismi di finanziamento del livello comunale di amministrazione locale.

²⁷³ In questa sede, l'aggettivo regionale ed il termine Regione potranno essere usati per definire i *Lander* tedeschi, anche se questi ultimi, a ben vedere, possono essere considerati, a pieno titolo, degli Stati membri. Si veda *infra* anche per il caso austriaco. Verranno, pertanto, utilizzate entrambe le terminologie, Regione e Stato membro, nel prosieguo del presente elaborato.

²⁷⁴ Tale modello di federalismo "unitario" ha portato ad una commistione tra l'apparato centrale è quello dei *Lander* mettendo in pratica una cooperazione lunga decenni tra i vari livelli di governo.

²⁷⁵ Si veda anche il caso austriaco trattato nel paragrafo *infra* dove ciò appare in maniera ancora più spiccata.

3.2. I poteri dei *Lander*

Nonostante la competenza residuale generale legislativa a favore degli Stati membri e la configurazione della Federazione come ente a competenze enumerate e tassative²⁷⁶, la prassi tedesca ha visto ingigantirsi le attribuzioni legislative del potere centrale di Berlino, permettendo al *Bund* una frequente intrusione nella sfera dei poteri assegnati ai *Lander*.

Negli anni 60', dopo la prima riforma del 1955²⁷⁷, si è andato, pertanto, costituendosi, un modello federale cooperativo e solidale, costituzionalizzato, in maniera indelebile, dalle riforme applicate alla Legge fondamentale nel 1969 durante il periodo di governo della prima Grande Coalizione, con la creazione dei "*Gemeinschaftsaufgaben*", vale a dire i compiti comuni al *Bund* ed ai *Lander*²⁷⁸.

Tale pesante influenza del governo centrale sulle politiche degli Stati membri è stata soprattutto possibile grazie all'uso di due strumenti previsti in Costituzione: la legislazione concorrente²⁷⁹ e, fino alla sua

²⁷⁶ Agli artt. 30, 70 e 105 il GG specifica la competenza residuale in capo ai *Lander*, mentre, invece, agli artt. 71, 72 e 75 enumera le materia di competenza esclusiva del *Bund*.

²⁷⁷ La prima riforma, in tale senso, ha coinciso con l'emanazione della prima legislazione federale in materia di riparto del gettito fiscale. Essa è stata approvata per modificare la disciplina provvisoria introdotta dal *Parlamentarischer Rat* nel periodo post-bellico. Cfr. E. Bertolini, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'ordinamento federale tedesco*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, Sistema Fiscale, Autonomie*, Roma, Donzelli editore, 2010.

²⁷⁸ Inizialmente tali compiti erano destinati ai soli *Lander*. Artt. 91a e 91b. Dall'approvazione della presente riforma il *Bund* partecipa all'espletamento degli stessi.

²⁷⁹ Art. 72 del GG. Comparando il caso italiano con quello tedesco, vale la pena di precisare che in Italia, l'art. 117 comma III, Cost. ripartisce tra Stato e Regioni la materia concorrente; in Germania, invece, la potestà concorrente deve essere alternativa nel suo esercizio: ogni attività legislativa dei *Lander* risulta esclusa se ed in quanto la Federazione faccia uso dei poteri legislativi previsti in tale articolo.

abolizione, nell'ambito della riforma del 2006, attraverso la legislazione di cornice²⁸⁰.

Tali forzate intromissioni sono state, poi, controbilanciate dalla partecipazione degli Stati membri alla legislazione federale, trasformando la Camera alta, ovvero il *Bundesrat*, nella sede dei raccordi tra i vari livelli di governo, sia in termini generali, sia per i rapporti finanziari ed il coordinamento della finanza pubblica, anche in considerazione del fatto che alla Camera alta compete la necessaria approvazione di tutta la legislazione federale in materia tributaria e finanziaria²⁸¹. Ma a guardar bene, si tratta di una labile e poco efficace compensazione; i poteri e l'influenza del *Bund* risultano oggettivamente determinanti²⁸².

Agli inizi degli anni Novanta, a seguito dei risultati della riunificazione, con i suoi ingenti costi economici ed i radicali cambiamenti dovuti al fenomeno dell'integrazione europea, i *LandTage* hanno fortemente criticato il summenzionato sistema, che appariva fossilizzato ed incapace di adattarsi alle nuove esigenze post-unitarie.

Pertanto, proprio i rapporti finanziari ed, in particolar modo la perequazione fiscale, sono stati al centro di numerose controversie politiche e governative.

²⁸⁰ Tale categoria, equiparabile a quella prevista in Italia dall'art. 117, comma III, Cost., consentiva alla Federazione di determinare i principi che la legislazione regionale di dettaglio doveva rispettare. I presupposti ed i limiti per l'esercizio di tale competenza, abolita dalla riforma costituzionale del 2006, erano gli stessi che vivevano per la legislazione concorrente.

²⁸¹ F. Palermo, J. Woelk, *Germania*, op. cit.

²⁸² Il complesso di rapporti e di intrecci informali sorti tra il *Bund* ed i *Länder*, da un punto di vista politico, è stato definito "*Politikverflechtungsfälle*". Cfr. B. Reissert, F. Schnabel, F. Scharpf, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Federalismus der Bundesrepublik*, Kronberg, 1976.

Con le riforme costituzionali del 2006 e del 2009²⁸³ si sono apportate delle piccole correzioni, non certamente rivoluzionarie, concernenti l'equilibrio dei rapporti tra Federazione e *Länder*, soprattutto attraverso interventi di modifica del riparto delle competenze.

Tuttavia, in materia di federalismo fiscale le modifiche apportate al sistema generale sono state a limitato impatto, con l'allargamento del patto di stabilità nazionale anche agli Stati membri ed introducendo nella Legge fondamentale la previsione normativa del freno all'indebitamento degli Enti intermedi²⁸⁴.

Il Titolo X della Legge fondamentale viene comunemente definito anche "Costituzione finanziaria" (*FinanzVerfassung*²⁸⁵) e disciplina gli aspetti principali propri del federalismo fiscale; in esso trovano spazio ben 11 articoli (artt. 104a-115) che trattano dalla potestà impositiva alla ripartizione del gettito tributario, dalla legislazione finanziaria all'amministrazione fiscale, dalla perequazione finanziaria al bilancio federale²⁸⁶.

Si tratta di una parte ampia del testo costituzionale tedesco con una trattazione, a volte fin troppo analitica, di singoli tributi e di quote

²⁸³ Le riforme del sistema finanziario federale, *Federalismusreform*, appunto, già citate.

²⁸⁴ C.d. "*Schuldenbremse*", artt. 109, comma III e 115 del *Grundgesetz*, come riformato dalla riforma del sistema federale II del 2009. Tema di spiccante attualità anche nel panorama odierno italiano e già affrontato anche in altre realtà europee come la Repubblica federale austriaca, nel Land Stiria ma anche nella Confederazione elvetica.

²⁸⁵ O anche *Finanzwesen*.

²⁸⁶ Per una più diffusa trattazione della Costituzione finanziaria tedesca si veda A. Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in Quad. Cost. 1999. Ma anche, J. Woelk, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà, e (maggiore) competizione*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001. Infine, A. De Petris, *Tra esigenze di bilancio, vincoli solidaristici e tradizione costituzionale: il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, in Fed. fisc., 2009.

percentuali di gettito di alcune imposte comuni e compartecipate dagli Enti territoriali della Repubblica federale²⁸⁷.

Le previsioni costituzionali del 1949 sono state più volte modificate nel corso degli anni arrivando ad un radicale e sostanziale accentramento con le revisioni costituzionali del 1955 e del 1969²⁸⁸, come poc'anzi premesso.

Proprio quest'ultima, la più importante riforma del testo costituzionale avvenuta nella fase antecedente la riunificazione tedesca del 1990, mirava a rendere uniforme l'onere fiscale, attribuendo una larga fetta delle competenze legislative fiscali e tributarie al Governo di Bonn e lasciando solo qualche secondario potere nelle mani degli Stati membri²⁸⁹.

Tali disposizioni costituzionali, vengono, poi, integrate dalla legislazione ordinaria federale, per esempio, nel campo della perequazione verticale ed orizzontale del gettito delle imposte condivise, ma anche, da accordi informali tra Federazione e *BundesLänder* per la disciplina di ulteriori profili di dettaglio²⁹⁰.

La disciplina costituzionale delle competenze legislative citata, in materia tributaria, si limita solamente alle imposte; non vengono considerati gli altri tributi come le tasse ed i contributi.

Il potere in tale materia spetta in maniera preponderante al *Bund*, oltre alle già previste competenze legislative federali esclusive che comprendono i monopoli fiscali ed i dazi doganali²⁹¹.

²⁸⁷ Artt. 105 e 106, comma III.

²⁸⁸ *GroBe Finanzreform*.

²⁸⁹ Una ripartizione molto simile, nella sostanza, al modello federale austriaco, sotto analizzato, ancora più spiccatamente accentrato.

²⁹⁰ Così anche in Austria per quanto riguarda la negoziazione del *Bund* con gli Enti territoriali.

²⁹¹ Art. 105, comma I, GG.

Nonostante la distinzione chiara e netta delle competenze legislative tra *Bund* e *Lander*, prevista nella Legge fondamentale, la potestà legislativa federale in materia finanziaria si è rapidamente ed incessantemente estesa anche a campi non espressamente destinati al governo centrale in Costituzione.

Rispetto a tale intervento invasivo della Federazione, i *Lander* godono di una competenza legislativa, in materia finanziaria, piuttosto modesta, anche e soprattutto con riferimento al volume del gettito, in materia di imposte locali di consumo e di lusso²⁹². Come ulteriore condizione, poi, il divieto della doppia imposizione fiscale²⁹³ restringe ancor di più la facoltà di introduzione di nuove imposte da parte degli Stati membri, in quanto esse non potranno avere lo stesso presupposto d'imposta di quelle già applicate dal governo centrale.

Il principio dell'accentramento delle competenze legislative in campo finanziario, in capo al *Bund*, trova, poi, una sorta di conferma costituzionale nella stessa legge fondamentale che specifica l'obiettivo di "*evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti per mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale*"²⁹⁴.

Seguendo la logica più volte affermata del federalismo partecipativo e cooperativo tedesco, seppur le decisioni vengano concretizzate, in buona sostanza, dal potere centrale, esse vengono realizzate in strettissima cooperazione tra la Federazione ed i *Lander*, vista anche la necessità istituzionale che la legislazione in ambito finanziario venga vagliata dal *Bundesrat*, la Camera delle Regioni.

²⁹² Si pensi, ad esempio, alle imposte sul gioco, sulla seconda casa, su imballaggi e bevande, sulla caccia e sulla pesca e sul possesso di animali domestici.

²⁹³ Principio presente anche nel caso italiano, vedi *supra*.

²⁹⁴ Art. 106, comma II.

Inoltre, è presente, nell'ordinamento tedesco, un organo comune di coordinamento e di consultazione denominato Consiglio di Stabilità²⁹⁵.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa, la Costituzione richiama il principio di separazione²⁹⁶ secondo il quale *il Bund* e gli Enti intermedi devono sopportare separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo sia diversamente previsto. Il principio fondante del sistema, pertanto, è quello della piena corrispondenza tra la titolarità di compiti e la responsabilità di spesa.

Non è, quindi, possibile delegare ad un certo livello amministrativo compiti senza allo stesso tempo dotarlo dei necessari mezzi finanziari per l'esercizio delle stesse funzioni delegate²⁹⁷. Ciò gioca chiaramente a favore dei *Länder* che per eseguire le decisioni del *Bund* avranno obbligatoriamente devolute anche le risorse finanziarie per realizzarle²⁹⁸.

3.3. Il sistema perequativo

Come si vedrà meglio *infra*, il gettito di alcune imposte compete esclusivamente e totalmente al *Bund*²⁹⁹, il gettito di altre interamente agli Stati membri³⁰⁰.

Infine, vi sono le imposte condivise³⁰¹, che in termini di gettito totale sono decisamente le più importanti³⁰². La ripartizione di tali imposte, tra

²⁹⁵ *Stabilitätsrat* in tedesco. Fino al 2011, era presente un organo con analoghi poteri che veniva chiamato Consiglio di pianificazione finanziaria, *Finanzplanungsrat*.

²⁹⁶ Art. 104a, comma I, GG.

²⁹⁷ Art. 104a, comma II, GG.

²⁹⁸ *Konnexitätsgrundsatz*.

²⁹⁹ Dazi doganali ed imposte sui trasferimenti dei capitali.

³⁰⁰ Imposta sulle successione, imposta sulla birra etc. etc.

³⁰¹ *Gemeinschaftssteuern*.

Bund e *Lander* è, tra l'altro, analiticamente trattata nella Legge fondamentale.

Per la ripartizione delle entrate condivise si distinguono, infatti, quattro distinte fasi: le prime due prevedono una prima distribuzione del gettito tra *Bund* e Stati membri (c.d. riparto verticale) e, successivamente, fra i *Lander* (c.d. riparto orizzontale).

Queste prime due fasi sono seguite, poi, dalla ripartizione secondaria e subordinata per valutare gli squilibri presenti tra i *Lander* stessi: tale compensazione viene prima effettuata tra i *Lander* ricchi e quelli più poveri (perequazione orizzontale) ed, eventualmente, integrata da trasferimenti aggiuntivi provenienti dal *Bund* e diretti al singolo *Land* bisognoso (perequazione verticale) laddove ulteriormente necessario.

Per quel che concerne la prima fase appena citata, possiamo ricordare che la Legge fondamentale disciplina nel dettaglio la ripartizione (50% al *Bund*, 50% ai *Lander*) dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta sui redditi delle persone giuridiche (IRPEG)³⁰³.

Per la ripartizione dell'IVA³⁰⁴, invece, vengono solo previsti, in Costituzione, i principi guida da seguire per la ripartizione del relativo gettito, che varia in base a criteri periodicamente aggiornati attraverso lo strumento della *Finanzaugsleichsgesetz* (Legge federale finanziaria)³⁰⁵.

³⁰² Oltre il 71% del gettito totale della Repubblica federale tedesca.

³⁰³ Art. 106, comma 3, GG.

³⁰⁴ *Umsatzsteuer* in tedesco.

³⁰⁵ Attualmente, il 50,5% del gettito dell'IVA è attribuito al *Bund*, il rimanente agli Stati membri nella loro generalità.

Anche nella seconda fase, sempre prevista in Costituzione³⁰⁶, il c.d. riparto orizzontale, vi sono modalità diverse di riparto tra imposte sul reddito e compartecipazione all'IVA³⁰⁷.

La quota orizzontale delle imposte sul reddito viene devoluta ai *Lander* in base al principio di quanto effettivamente è stato riscosso sul relativo territorio. La base di calcolo è, dunque, la capacità contributiva reale del singolo *Land*.

A tali risorse devono essere aggiunte, poi, quelle provenienti dalla ripartizione del 75% del gettito dell'IVA, calcolata, invece, in base al numero di abitanti presenti nel *Land*.

Il restante 25% del gettito dell'IVA tedesca viene destinato, al fine di raggiungere un riequilibrio perequativo già in questa fase, ai soli *Lander* con entrate *pro capite* inferiori alla media nazionale.

Nella terza fase, quella di perequazione vera e propria, vengono trasferite risorse dai *Lander* "ricchi", ovverossia erogatori, a quelli "poveri"³⁰⁸, ovverossia beneficiari, al fine di garantire condizioni di vita analoghe in tutto il territorio federale³⁰⁹.

A causa del loro effetto esageratamente redistributivo tali trasferimenti orizzontali tra gli Stati membri sono particolarmente osteggiati. In verità, infatti, nella prassi, pochi *Lander* erogatori, con un'elevata capacità finanziaria, devolvono ingenti somme a favore di tanti *Lander* beneficiari³¹⁰.

³⁰⁶ Art. 107, comma I, GG.

³⁰⁷ E' bene precisare, in questa sede, che anche i Comuni tedeschi, seppur in piccola parte, partecipano della ripartizione del gettito dell'IVA, a partire dal 1997. Si veda *infra* a riguardo.

³⁰⁸ *Geberlander* (ricchi/erogatori) und *Nehmerlander* (poveri/beneficiari).

³⁰⁹ Art. 107, comma II, GG.

³¹⁰ Infatti, sono solo 5 i *Lander* erogatori (Baviera, Baden-Wurtemberg, Assia, Nordreno-Westfalia ed Amburgo) e ben 11 quelli beneficiari (Berlino, Brandeburgo,

Infine, viene anche prevista una ulteriore ed eventuale fase verticale, nella quale il *Bund* può valutare l'opportunità di assegnare ulteriori contributi integrativi, derivanti da risorse centrali, a singoli *Lander* con ridotta capacità finanziaria³¹¹, sempre con il fine ultimo di garantire un paritetico livello generale delle prestazioni ed analoghe condizioni di vita in tutto il territorio federale.

Detti trasferimenti, stabiliti dal Legislatore centrale nella legge sulla perequazione, non sono da considerarsi obbligatori ma solo eventuali, e possono essere a carattere generale o a carattere specifico, nel caso in cui riguardino necessità in particolari situazioni³¹² (si pensi, per fare un esempio concreto, alla ricostruzione nei *Lander* orientali dopo la riunificazione del 1990).

3.4. I rapporti tra Bund e Lander

La potestà legislativa in materia tributaria compete principalmente al *Bundestag*³¹³, anche se spesso con il concorso del *Bundesrat*³¹⁴.

Il sistema delineato dalla Legge fondamentale riguarda sostanzialmente l'applicazione di due diversi modi di distribuzione delle fonti tributarie: il

Brema, Meclemburgo-Pomerania Anteriore, Bassa Sassonia, Renania-Palatinato, Saarland, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turingia). Il *Land* erogatore più ricco della Repubblica Federale tedesca è la Baviera.

³¹¹ Quindi solo nei confronti degli 11 Enti regionali poveri appena sopra elencati.

³¹² A tal uopo venne istituito un particolare sistema transitorio di perequazione (1990-1995) a favore dei 5 *Lander* orientali per gestire al meglio l'emergenza economica nell'Est del Paese.

³¹³ La Camera bassa, composta da 622 deputati eletti con sistema elettorale misto uninominale e proporzionale con sbarramento al 5%, con la quale il Governo dell'attuale Cancelliere Angela Merkel mantiene il rapporto fiduciario. Il Presidente del *Bundestag*, attualmente in carica, è il deputato della CDU Norbert Lammert.

³¹⁴ V. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania*, Milano, Egea, 2005.

*Trennsystem*³¹⁵ (sistema della separazione) ed il *Verbundsystem*³¹⁶ (sistema della partecipazione al gettito).

Per i tributi menzionati nei commi 1 e 2 dell'articolo 106 del GG, si applica il principio della separazione, nel senso che ogni livello di governo ha diritto a percepire per intero il gettito del tributo riscosso nel suo territorio³¹⁷. Con il sistema della partecipazione, invece, gli Enti territoriali dispongono di percentuali del gettito di imposte centrali.

Il modello tedesco di ripartizione delle fonti tributarie prevede dunque la coesistenza dei due sistemi, seppur con una netta prevalenza per la compartecipazione.

In pratica il *Bund* ha, in nome del principio di uniformità, affermato dal Tribunale costituzionale federale³¹⁸, regolato anche le imposte locali, lasciando ai *Lander* l'emanazione di disposizioni tributarie solo in materia di: caccia, pesca, cani, imballaggi, successioni, bevande, case da gioco e seconde case³¹⁹.

³¹⁵ Il sistema della separazione delle fonti implica una riserva delle basi imponibili per ogni livello di Governo, che disciplina ed amministra le proprie imposte. Pertanto, gli Enti territoriali, in questo specifico caso, godono di una considerevole autonomia finanziaria che li porta ad acquisire interamente il gettito del tributo riscosso sul proprio territorio.

³¹⁶ Attribuzione per quota parte delle imposte comuni incassate collettivamente.

³¹⁷ Ai sensi dell'articolo 106, comma 1, della Legge fondamentale, spettano al *Bund* i monopoli fiscali, i dazi doganali, le principali imposte di consumo, le imposte per la circolazione stradale delle merci, le imposte per i trasferimenti di capitale, delle assicurazioni e dei titoli di credito, le imposte straordinarie sul patrimonio e le imposte di conguaglio riscosse al fine di realizzare la compensazione degli oneri, le imposte supplementari all'imposta sul reddito ed all'imposta sulle società e le imposte nel quadro della Comunità europea.

Sempre al *Bund*, anche se con il concorso del *Bundesrat*, spetta la disciplina delle cosiddette imposte comuni. Ai *Lander*, invece, spettano le imposte ordinarie sul patrimonio, le imposte sulle successioni, le tasse di circolazione sugli autoveicoli, l'imposta sulla birra e le imposte sulle case da gioco.

³¹⁸ *BverfGe*, n. 65 del 1983.

³¹⁹ A. Alacri, *Federalismo fiscale ed omogeneità di trattamento*, in *Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico*, Torino, Università di Pisa, 1996.

Quel che residua in capo ai *Lander*, ai sensi del comma III, dell'articolo 105, è solo la disciplina delle imposte locali di consumo e di lusso "finchè e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale³²⁰".

Nel sistema tedesco il desiderio di mantenere un livello uniforme di prestazioni pubbliche e, quindi, anche indirettamente, della pressione fiscale, ha indubbiamente sacrificato un'autonoma conduzione della politica tributaria e fiscale da parte dei *Lander* a favore della globale unitarietà del sistema in generale.

Al *Bund* spetta, quindi, il compito di disciplinare tutti i tributi più rilevanti³²¹. Ai *Lander*, invece, competono solo i relativi poteri di amministrazione ed esecuzione.

3.5. La finanza del livello comunale

Il governo locale teutonico si articola su due livelli: i circa 15.000 Comuni (*Gemeinden*) ed i 329 circondari (*Kreise*).

Gli Enti comunali sono finanziati, oltre che, in minima parte, da tributi propri³²² anche e soprattutto dai trasferimenti erogati dal *Land* di appartenenza, in base al complesso meccanismo del c.d. *Finanzausgleich* comunale.

³²⁰ Art. 105, GG.

³²¹ E' lo stesso art. 30 del GG che, ad una attenta analisi permette, di "allargare" la competenza esclusiva del *Bund* anche alle materie residuali laddove richiesto dalla teoria cooperativistica vigente nell'area territoriale teutonica. Infatti, nonostante l'ordinamento normativo tedesco sia ispirato al principio di sussidiarietà fra i diversi livelli di governo, in base al quale il *Bund* interviene a livello normativo principalmente per assicurare l'organicità della disciplina, in realtà le competenze federali sono così ampie da restringere, di fatto, la potestà legislativa dei livelli di governo inferiori. I *Lander* svolgono un importante compito di supporto cooperando col *Bund* nella elaborazione e nella approvazione delle leggi federali.

³²² Art. 106, comma VI, GG.

La disciplina dell'imposizione fiscale locale, dei Comuni e dei circondari, è, pertanto, competenza dei *Lander*. Ma ai Comuni, come previsto dalla Legge fondamentale³²³, è consentito il diritto di determinare le aliquote per le imposte reali, quali l'imposta sulle attività produttive e l'imposta fondiaria³²⁴.

Nel caso tedesco le linee di tale sistema sono delineate nella Carta fondamentale cosa che, seppur in un sistema in un certo senso analogo, con il livello cantonale che detta le regole della finanza locale ai Comuni, non avviene in Svizzera³²⁵.

In proposito, ogni *Land* ha specifiche regole, dettate dal sistema federale, che mirano a realizzare, in ciascuna determinata realtà, gli obiettivi previsti dalla Carta fondamentale, di uniformità delle condizioni di vita e di efficienza amministrativa dei vari livelli di governo.

Due elementi partecipano alla costituzione dell'ammontare degli importi da destinare ai livelli *sub-Lander*: uno obbligatorio ed uno facoltativo.

L'elemento obbligatorio è costituito dalle quote dei tributi federali compartecipati che ciascun *Land* riceve a seguito dell'applicazione del *Finanzausgleich* statale (verticale ed orizzontale).

L'elemento facoltativo, a totale discrezione dei *Lander*, è costituito, invece, da quote di proprie imposte che l'Ente sub-statale può decidere di cedere ai Comuni³²⁶.

Strictu sensu, poi, i trasferimenti previsti dai *Lander* potranno essere vincolati o non vincolati.

³²³ Oltre all'art. 106, comma 6, già citato, si ricorda l'art. 28, comma 2 del GG.

³²⁴ G. Corasaniti, *L'autonomia impositiva nell'ordinamento tributario tedesco*, Milano, Diritto e pratica tributaria, 2009.

³²⁵ Si veda sul punto, il successivo paragrafo 5, proprio dedicato al caso elvetico.

³²⁶ G. Corasaniti, *L'autonomia impositiva nell'ordinamento tributario tedesco*, op. cit.

I trasferimenti non vincolati sono, nella sostanza, trasferimenti perequativi generali, assegnati attraverso l'indice di fabbisogno dei singoli Comuni del *Land* di appartenenza.

I trasferimenti vincolati, viceversa, costituiscono canali di finanziamento per progetti e opere specifiche³²⁷.

Dal 1997, poi, le *Gemeinden* tedesche partecipano con la Federazione ed i *Länder* alla ripartizione dell'IVA, con una piccola parte a loro destinata.

Si deve, infine, precisare come, nel caso in cui un *Land* non abbia Comuni all'interno del suo territorio di riferimento, le quote che dovrebbero spettare a questi, vengono direttamente percepiti dallo Stato membro³²⁸.

3.6. Le riforme federali del 2006 e 2009

La prima fase della riforma³²⁹ introdotta nell'ordinamento tedesco nel 2006³³⁰ non riguarda, se non per piccolissime variazioni, il federalismo fiscale.

³²⁷ CALRE, *Rapporto sul federalismo fiscale in otto Stati membri*, in www.consiglioveneto.it.

³²⁸ Si pensi al caso delle due città-stato di Amburgo e Berlino. Non al caso di Brema, invece, dove sono presenti due distinte municipalità: Brema e Bremerhaven.

³²⁹ Per una attenta analisi della riforma citata si veda Astrid, *Federalismusreform, 2006*, in www.astridonline.it/Dossier-r/Riforma-co/Sen_ServStud_dossier_n_22_Rifcostted.pdf.

³³⁰ La riforma del 2006 è, senza ombra di dubbio, la più ampia mai approvata dal giorno della costituzione della Repubblica federale tedesca del 1949. Essa ha modificato ben 24 articoli del *Grundgesetz*. I larghi numeri del governo di grande coalizione (*Große Koalition*) guidato dal Cancelliere Angela Merkel, sorto all'indomani delle elezioni del 18 settembre 2005, che ebbero un esito ambiguo, con una sostanziale parità tra CDU/CSU e SPD, hanno permesso una facile e rapida approvazione del disegno di riforma (428 voti favorevoli al *Bundestag* e 62 voti a favore su 69 al *Bundesrat*).

L'unica modifica che ha riguardato tale materia ha ampliato le competenze devolute alle *Gemeinden* con la possibilità di trasferimenti di nuovi poteri mediante legge federale³³¹.

Rimane quindi il sostanziale controllo del *Bund* in materia, a parte una labile apertura agli Stati membri con la previsione, inserita in tale modifica costituzionale, della possibilità di modificare le aliquote locali per l'imposta regionale sull'acquisto immobiliare.

Sono state, invece, introdotte, significative modifiche in merito all'approvazione delle leggi federali da parte del *Bundesrat*, con una sostanziale riduzione dei casi in cui tale approvazione risulta ancora tassativa³³².

Inoltre, è stata completamente abolita la competenza legislativa federale di cornice. Esse comprendeva, soprattutto, i principi generali della disciplina universitaria e dello *status* giuridico dei pubblici funzionari.

Molto più importante, dunque, ai fini della presente analisi, è stato l'intervento di riforma del 2009³³³.

Anche se non è stata quella rivoluzione auspicata da molti, in realtà ha introdotto una modifica importante³³⁴ sul tema del pareggio di bilancio³³⁵ degli Enti intermedi.

³³¹ Art. 85, comma I, GG.

³³² Se tale modifica fosse stata applicata alle legislature precedenti avrebbe portato ad una riduzione di circa il 25% delle leggi approvate con voto anche del *Bundesrat*. Fonte *Deutscher Bundestag*, www.bundestag.de.

³³³ Il quale ha apportato modifiche al dettato degli artt. 109, 109a, 115, comma II e 143d della Legge fondamentale.

³³⁴ Si tratta di un istituto, previsto anche nel *Land* Stiria in Austria, a partire dal 2010, che recepisce una simile riforma costituzionale elvetica del dicembre del 2001, cfr. www.efd.admin.ch.

³³⁵ Freno all'indebitamento, in tedesco "*Schuldenbremse*".

Con tale obbligo, sancito dalla Legge fondamentale, di un sostanziale pareggio e del rispetto di un tetto massimo per i debiti nuovi si è voluto, infatti, porre un limite al crescente indebitamento dei vari livelli di governo presenti sul territorio teutonico; seguendo tale previsione normativa, la Federazione ed i *Lander*, in base ad un calendario temporale chiaramente definito³³⁶, non potranno più contrarre debiti per finanziare la spesa pubblica.

Tale scelta si è resa necessaria in considerazione dei notori problemi fiscali presenti in molti *Lander* nel corso dell'ultimo decennio³³⁷. Probabilmente collegata alla necessità di risolvere tale problema deve essere considerata la previsione inserita nell'art. 143d, sulla base della quale nel lasso di tempo 2011-2019, quindi nel periodo intercorrente tra la piena entrata in vigore della riforma e la scadenza del termine del 2020 per il pareggio di bilancio, ai soli *Lander* elencati (Berlino, Brema, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein) potranno essere erogati fondi provenienti dalla Federazione per consolidare tali bilanci, considerati critici, se non addirittura, in alcuni casi, come la città-stato di Berlino, a chiaro rischio di dissesto, ed aiutarli in questo modo a superare le difficoltà riscontrate negli anni passati e collocarsi al medesimo livello degli altri *Lander* della Federazione.

Una novità istituzionale, poi, è stata prevista dall'art. 109 GG, con l'introduzione del Consiglio di Stabilità che sostituisce il già presente Consiglio di programmazione finanziaria. Il nuovo organo, composto dai

³³⁶ Dal 2016 l'indebitamento federale non potrà superare lo 0,35% del PIL, mentre dal 2020, i bilanci di tutti i *Lander* dovranno addirittura trovarsi in equilibrio tra entrate e spese. Si veda il nuovo dettato del comma II, dell'art. 115 del GG.

³³⁷ SaarLand, Brema e Berlino hanno necessitato di aiuti cospicui, mediante trasferimenti speciali da parte del *Bund* in questi anni, per sanare il deficit tra entrate e spese.

Ministri di materie finanziarie del Governo centrale e dei *Lander* dovrà garantire il rispetto del patto di stabilità dell'Unione Europea, assicurando, attraverso specifici controlli della politica fiscale di bilancio, la stabilità fiscale generale del sistema tedesco³³⁸.

3.7. Conclusioni

La Costituzione finanziaria tedesca e quindi le disposizioni costituzionali concernenti il federalismo fiscale ed i rapporti finanziari tra il *Bund* ed i *Lander* risalgono al periodo del Governo della prima grande coalizione³³⁹, iniziato nel 1966.

In tale periodo, il Governo centrale, targato CDU/SPD, ha fortemente lavorato per accentrare i poteri, in tale campo, nelle proprie mani, ovvero sia del *Bund*.

Di conseguenza, i principi generali del sistema tedesco sono ancora fortemente ancorati a tale modello, che certamente permette un certo equilibrato livello di ripartizione nella Federazione ma limita fortemente le aspettative e l'area di azione di quei *Lander*, come la Baviera, economicamente più evoluti.

Questo sistema è, però, entrato in crisi a seguito della Riunificazione tedesca del 1990, il cui impatto economico, potenzialmente devastante, è stato limitato da interventi federali transitori.

Ma ciò non ha impedito ai *Lander* più forti³⁴⁰ di insistere, in questi anni, per il riconoscimento di poteri più accentuati e pervasivi.

³³⁸ I poteri di tale nuovo organo sono stati regolati con la Legge federale adottata il 10 agosto 2009.

³³⁹ Entrato in carica il 2 dicembre del 1966 e durato fino al 1969 con in carica, in qualità di Cancelliere federale, il cristiano-democratico Kurt Georg Kiesinger.

³⁴⁰ Baviera, Baden-Württemberg ed Hessen.

Tuttavia, la riforma della Legge fondamentale del 2006 ha aperto solo cautamente e solo in specifici settori ad una maggiore competizione e diversità tra i *Länder*.

Il passaggio graduale da un sistema federale fortemente cooperativo ad una maggiore tendenza ad accentuare le diversità economiche dei *Länder*, con il riconoscimento della connessa possibile conflittualità, rappresenta una potenziale svolta nella tradizione del modello federale tedesco.

Quello appena analizzato, dunque, appare oggettivamente un sistema di trasferimenti poco efficiente ed, in ultima analisi, non completamente tutelante delle esigenze di autonomia, almeno sulla carta, riconosciute alle realtà dei *Länder*.

Nell'equilibrio che ricercano tutti gli Stati federali tra pluralità ed unità, si è decisamente privilegiata, forse troppo, quest'ultima in materia tributaria, riducendo, se non azzerando, la possibile competizione³⁴¹ tra i *Länder*, salvo labili spiragli.

Il risultato, espressamente manifestato dalle disposizioni del *GrundGesetz*, è di una legislazione fiscale uniforme su tutto il territorio nazionale.

Nei fatti, infatti, la Federazione utilizza questa competenza legislativa in maniera cooperativa, facendo ricorso a leggi che prevedano il consenso del *Bundesrat* ed in tal modo assicurando, salvo in rare eccezioni, anche

³⁴¹ Tale meccanismo ha portato la dottrina predominante a parlare del sistema federale tedesco come di un modello solidaristico e di quello statunitense come di un modello competitivo. Cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

il coinvolgimento dei *Länder* per le decisioni relative alle imposte che, in tutto o in parte, spettano alla Federazione³⁴².

Paradossalmente, il sistema tedesco in tema di federalismo fiscale, ad un'attenta analisi, appare molto più centralista³⁴³ di quanto immaginabile, con una radicata tendenza, in atto fin dalla prima *Finanzreform* del 1969, del Governo Kiesinger, ad una cospicua e coordinata cooperazione dei *Länder* con il *Bund*³⁴⁴.

³⁴² A. De Petris, *Tra esigenze di bilancio, vincoli solidaristici e tradizione costituzionale: il federalismo fiscale nella Repubblica federale di Germania*, *Federalismo fiscale*, rivista di diritto ed economia, 2009.

³⁴³ Pariteticamente, se non ancora più accentrato, risulta quello austriaco, descritto nel paragrafo successivo.

³⁴⁴ L. Mezzetti, *Il sistema federale tedesco*, op. cit.

4. L'Austria

4.1. Introduzione

L'Austria fu, per secoli, il principale dominio degli Asburgo, centro politico dell'immenso Impero che ha retto, in buona sostanza, le sorti dell'Europa³⁴⁵ nel secolo XVIII e nel secolo XIX.

Dapprima appartenente al Sacro Romano Impero Germanico, poi dal 1804 divenne formalmente Impero d'Austria³⁴⁶ e successivamente, nel 1867³⁴⁷, Impero d'Austria e Regno di Ungheria, costituendo, *de facto*, una monarchia duale, con due Parlamenti distinti.

Al termine della prima guerra mondiale, nel 1918³⁴⁸, l'Impero venne smembrato negli attuali stati nazionali di Austria, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, portando l'Austria, nel novembre del 1919, ad ottenere la conformazione federale attuale (*Bundesstaat Osterreich*³⁴⁹).

Il testo della Costituzione attuale, nuovamente in vigore, con alcune modifiche, dal 1955, data di formazione della Seconda Repubblica d'Austria³⁵⁰, è stato promulgato nel 1920 e novellato, in maniera importante e decisiva, nel 1929³⁵¹.

³⁴⁵ Da qui il famoso motto di casa Asburgo: *Austriae Est Imperare Orbi Universo*, traducibile in: spetta all'Austria comandare sul mondo intero.

³⁴⁶ *Kaisertum Osterreich*, regnante Francesco I d'Asburgo.

³⁴⁷ Regnante Francesco Giuseppe I d'Asburgo, cfr. F. Herre, *Franz Joseph*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1990.

³⁴⁸ L'11 novembre del 1918, infatti, venne costituita la Repubblica dell'Austria Tedesca che, a seguito del successivo Trattato di Saint-Germain divenne, alla fine del 1919, la Prima Repubblica d'Austria, che durò fino all'*Anschluss* nazista del 1938.

³⁴⁹ F. Fejto, *Requiem per un impero defunto*, Milano, Arnoldo Mondadori, 1996.

³⁵⁰ *Sweite Republik der Osterreich*, indipendente dal 27 luglio del 1955, al termine dell'occupazione post-bellica, come stabilito dal Trattato di Stato per la re-istituzione di un'Austria indipendente e democratica, firmato a Vienna, dalle potenze occupanti alleate, il 15 maggio dello stesso anno. Gli Stati componenti della Federazione austriaca sono nove (otto stati nel vero senso della parola ed una città-stato): Alta

Per espressa previsione costituzionale (art. 13 *B-VG*³⁵²), la regolazione dei rapporti finanziari tra Federazione, *Lander* e Comuni è rimessa ad un'apposita legge costituzionale federale.

Questa, la cosiddetta legge costituzionale finanziaria (*F-VG*³⁵³), è stata approvata nel 1948 e, nel corso degli anni, modificata in svariate occasioni.

La sua impostazione di evidente privilegio del livello di governo rappresentato dalla Federazione, determina il fatto che, malgrado la sua struttura dichiaratamente federale, l'Austria presenta una percentuale piuttosto elevata (circa il 36%) di spesa amministrata e gestita direttamente dal Governo centrale di Vienna³⁵⁴.

Austria, Bassa Austria, Burgenland, Carinzia, Salisburghese, Stiria, Tirolo, Vorarlberg e la città-stato di Vienna.

³⁵¹ Con la modifica costituzionale del 1929 (*Verfassungsnovellen*) la forma di governo parlamentare venne tramutata in quella semi-presidenziale, con l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Con riguardo alla forma di governo austriaca, però, si è anche parlato di un sistema parlamentare con impatto presidenziale o meglio ancora di una Repubblica presidenziale-parlamentare. Cfr. L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997.

³⁵² *Bundes-Verfassungsgesetz*, la Costituzione austriaca.

³⁵³ *Finanz-Verfassungsgesetz*, adottata il 21 gennaio del 1948: in italiano, Legge costituzionale sulla disciplina dei rapporti finanziari tra la Federazione e gli altri Enti territoriali. Tale Legge costituzionale finanziaria venne preceduta, nel periodo della Prima Repubblica d'Austria, da altri tre testi, quello del 1922 e quelli promulgati nel 1931 e nel 1934. Suddetti testi citati prevedevano deboli poteri finanziari per i *Lander*, addirittura inesistenti nel testo della Costituzione provvisoria del 1918.

³⁵⁴ Sul punto, in dottrina, si è anche parlato di pseudo federalismo e federalismo "debole", si veda in particolare, L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, op. cit.; ma anche, G. Ligugnana, *La cooperazione per accordi fra Bund e Lander in Austria e Germania*, in G. Pastori (a cura di), *Accordi e intese nell'ordinamento regionale. Materiali per la riforma*, Milano, Franco Angeli, 1993, nel quale l'autrice, con riferimento all'Austria, insiste sul fatto che "tra i sistemi federali europei, quello austriaco si presenta forse come quello più originale ... la posizione di particolare debolezza dei Lander ... porta l'Austria ai limiti inferiori di quello che può essere definito uno Stato federale".

4.2. Le competenze dei *Länder* ed i rapporti con il *Bund*

Nell'ordinamento austriaco i rapporti finanziari tra *Bund*, *Länder* e *Gemeinden*³⁵⁵ sono assoggettati ad una rigida gerarchia con una sorta di sottomissione delle Regioni³⁵⁶ e dei Comuni allo Stato centrale, ciò a dispetto della struttura federale, ma solo sulla carta, dell'ordinamento austriaco. I livelli di governo inferiore, infatti, salvo in alcuni casi, non partecipano direttamente ed attivamente ad alcune vitali decisioni, in campo finanziario, sempre di competenza del *Bund* nel sistema austriaco.

L'unico contrappeso a tale conformazione, con un peso chiaramente superiore dell'Ente di governo statale, viene rappresentato dal metodo della contrattazione, molto usato in Austria e figlio di un sistema complessivo impostato al lento ammodernamento del sistema ma nel rispetto della tradizione.

Quindi il sistema si contraddistingue per alcune peculiarità non presenti in altre realtà europee: un modello federale caratterizzato da un forte centralismo e dal ruolo preponderante del *Bund* nei rapporti intra-federali.

Tale netta incongruenza del centralismo in un sistema riconducibile ad un modello federale³⁵⁷ pervade anche l'intera Costituzione finanziaria (*Finanzverfassung*), a partire dalle fonti normative, spiccatamente centralizzate.

³⁵⁵ I Comuni in lingua tedesca.

³⁵⁶ Come già esplicitato per il caso tedesco sopra analizzato, useremo indistintamente il termine Regione ed il termine Stato membro per riferirci ad un *Land*.

³⁵⁷ F. Palermo, *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.

A tale proposito è opportuno ricordare che il riparto delle competenze previsto tra *Bund* e *Lander* in Costituzione è avvenuto per temi o blocchi di materie in relazione ai quali vengono specificate le prerogative di ciascun livello di governo.

Così, vi sono materie nelle quali la potestà legislativa ed esecutiva è affidata al *Bund*³⁵⁸, altre in cui la legislazione spetta al *Bund* e l'esecuzione ai *Lander*³⁵⁹, per altre ancora è attribuita allo Stato centrale la potestà di adottare la legislazione di principio, lasciando il dettaglio agli Enti regionali³⁶⁰.

Le materie non assegnate espressamente alla potestà legislativa o esecutiva federale cadono necessariamente nelle competenze proprie dei *Lander*³⁶¹.

In buona sostanza, tale tecnica di riparto è volutamente molto rigida ed improntata ad una netta distinzione delle varie competenze, eludibile solo mediante legge costituzionale o con il ricorso a strumenti pattizi di diritto privato³⁶².

Il complesso quadro delineato determina, anche in campo finanziario, una netta compressione dei poteri dell'Ente intermedio regionale ed una sovrastima dei poteri centrali, a discapito dei principi federalistici del modello austriaco.

Infatti, per quanto la clausola residuale presente³⁶³ giochi a favore dei *Lander*, il carattere estremamente analitico degli elenchi porta ad una

³⁵⁸ Art. 10, *B-VG*.

³⁵⁹ Art. 11, *B-VG*.

³⁶⁰ Art. 12, *B-VG*.

³⁶¹ Art. 15, *B-VG*.

³⁶² Art. 17, *BVG*.

³⁶³ Si veda sempre l'art. 15.

netta compressione dell'ambito di applicazione della potestà legislativa residuale anzidetta.

Accanto a tale sistema generale, il *B-VG* prevede due sistemi, non riconducibili al quadro generale, di ripartizione delle competenze in campo finanziario³⁶⁴ e scolastico.

Pertanto, sarà la Legge costituzionale finanziaria la fonte privilegiata dei rapporti tra i distinti livelli di Governo³⁶⁵ in detti campi.

Il *F-VG* si apre stabilendo il principio della corrispondenza tra funzioni e spese che lascerebbe presagire una autonoma capacità di prelievo e, simmetricamente, di spesa in capo agli Enti territoriali, nel quadro di una gestione distinta delle risorse tra Governo centrale e governi degli Stati membri.

In realtà non è affatto così perchè l'impostazione della Legge costituzionale finanziaria e la sua articolazione risultano improntate a una concezione di privilegio del *Bund* nei rapporti intra-federali, che porta ad una sostanziale compressione sia dell'autonomia finanziaria dei *Länder* e parallelamente dei *Gemeinden*, sia della partecipazione degli stessi alle decisioni in materia di politica fiscale di rango federale.

La disposizione più significativa a riguardo è quella contenuta al paragrafo 3 del *F-VG* che demanda la disciplina della potestà impositiva e della ripartizione in concreto del gettito tra *Bund*, *Länder* e Comuni ad una Legge federale ordinaria³⁶⁶.

Viene, poi, prevista la ripartizione della potestà impositiva e delle tipologie di imposte tra i vari livelli di Governo della Federazione.

³⁶⁴ Ovverosia quello privilegiato ai fini della presente analisi.

³⁶⁵ La definizione dei rapporti è, altresì, demandata a norme costituzionali, legislazione ordinaria ed accordi intergovernativi. Cfr. A. Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e "federalismo fiscale"*, in Quad. Cost. 1999.

³⁶⁶ Quindi promulgata dal *NationalRat* di Vienna.

Più nel dettaglio il paragrafo 6 prevede due tipologie impositive. La prima è quella delle imposte esclusive, vale a dire di quella tipologia di imposte per le quali il gettito collegato viene integralmente destinato al *Bund* o ai *Lander* o ai Comuni senza compartecipazioni o collegamenti tra i livelli di Governo.

La seconda, invece, si identifica nelle imposte ripartite e compartecipate tra i livelli della Federazione, *Lander* e *Gemeinden*, oppure tra i soli *Lander* e Comuni e si sotto-articola in imposte comuni³⁶⁷, addizionali³⁶⁸ ed imposte sul medesimo bene imponibile³⁶⁹.

Tuttavia, si sottolinea come, ai sensi del paragrafo 7, sia la Legge federale ordinaria a stabilire non solo la disciplina delle imposte federali centrali, come sarebbe naturale per un sistema federale, ma anche l'assegnazione delle singole imposte ai vari livelli di Governo, determinando così anche l'attribuzione della relativa competenza legislativa ed amministrativa al livello prescelto dal legislatore della Federazione.

La Corte Costituzionale ha, però, di recente, ritenuto, con una forte apertura a favore dei *Lander*, che i tributi esclusivi dei *Lander* di cui alla legge di perequazione non rappresenti un elenco tassativo, per cui ha

³⁶⁷ Riscosse dalla Federazione (o dai *Lander*) ed il cui gettito viene ripartito *pro quota* tra *Bund*, *Lander* e Comuni (o tra *Lander* e Comuni), come, per esempio, le imposte sui redditi delle persone fisiche e delle persone giuridiche.

³⁶⁸ Consistenti in un tributo fisso della Federazione (o dei *Lander*) e in quote addizionali dei *Lander* e dei Comuni (o dei soli Comuni), come ad esempio le imposte sui giochi e le scommesse.

³⁶⁹ Che si verificano allorchè Federazione e *Lander* (o *Lander* e Comuni) riscuotono uguali imposte sul medesimo bene imponibile. In Italia, tale modalità di imposizione, è espressamente vietata. Si veda *supra*, nella Parte II, a riguardo.

considerato legittima la prassi dei *Lander* di approvare tributi ulteriori rispetto a quelli già previsti nella legge federale³⁷⁰.

Il potere in campo finanziario del *Bund* è talmente stringente che con Legge federale ordinaria il Governo centrale può giungere fino a disciplinare direttamente le imposte di *Lander* e Comuni nei casi in cui lo ritenga necessario, senza la possibilità di opporsi da parte dell'Ente che ne subisce le ingerenze.

E' significativa, poi, a riguardo, la previsione, per la materia tributaria, secondo la quale il *Bund*, qualora ritenga utile una disciplina unitaria, può intervenire anche nella definizione dei poteri amministrativi negli ambiti riservati alla competenza esclusiva dei *Lander*³⁷¹.

Tutto ciò cela, evidentemente, un centralismo mascherato da vesti federaliste.

In questo inquadramento generale di debolezza globale dei *Lander* devono, però, essere ricordati gli strumenti di partecipazione istituzionale degli stessi ai processi decisionali centrali mediante la Camera alta *del Bundesrat*³⁷².

Tale Camera, fin dalla costituzione della seconda Repubblica austriaca, nel 1955, è stata concepita come sede di confronto e non come sede effettivamente decisionale, anche in tema di rapporti finanziari tra i vari Enti intermedi della Federazione.

³⁷⁰ La Corte costituzionale è composta da quattordici componenti effettivi, fra i quali un Presidente ed un Vicepresidente, e da sei membri supplenti (art. 147.1 Cost.). Essa adotta collegialmente gran parte delle sue decisioni, escluse quelle di minore rilievo, che possono essere adottate da collegi composti da soli tre giudici (*Kleines Senat*). Cfr. G. Parodi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale austriaca nel biennio 1999-2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, n. 5.

³⁷¹ Art. 11, comma II, della Costituzione Federale austriaca.

³⁷² In merito a tale aula parlamentare, si può leggere in italiano il testo di P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della seconda camera di un federalismo debole*, Torino, Giappichelli, 2007.

Per ovviare a tale debolezza cronica della Camera alta si sono sviluppate altre forme di collaborazione tra gli Enti anche al fine di meglio tutelare il principio perequativo a cui è molto sensibile l'esperienza austriaca.

La Legge sulla perequazione finanziaria³⁷³ rimane di competenza della fonte federale, ma la collaborazione degli altri Enti territoriali, in tale tematica, è più stringente che in altre.

Il FAG viene varato per un periodo pluriennale (da quattro a sei anni) e può, tra l'altro, coesistere con altre modalità perequative.

Ai sensi della Legge costituzionale finanziaria tale strumento ha il compito di garantire, a tutti i livelli di governo, le risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni loro assegnate, secondo i principi di parità e di efficiente ripartizione.

La perequazione legislativa viene, pertanto, preceduta da un processo di negoziazione in cui sono attori *Bund, Lander e Gemeinden*³⁷⁴.

Più in particolare, in base a tale prassi, la perequazione finanziaria e tutte le modifiche essenziali delle condizioni del quadro finanziario di *Lander* e Comuni possono essere attuate solo d'intesa con gli Enti stessi. Di qui il chiaro interesse del *Bund* a cercare l'accordo negoziato per evitare le lungaggini del potere di veto sospensivo, eventualmente esercitabile.

Questa forma di federalismo contrattato appare come un necessario e salutare contrappeso all'impianto centralistico, mascherato sotto vesti federaliste, dell'intero assetto costituzionale austriaco vigente,

³⁷³ FAG, *Finanzausgleichsgesetz*.

³⁷⁴ A tale proposito, il principio di contrattazione ha radici antichissime, riconducibili agli albori della seconda Repubblica austriaca del 1955.

superandolo con strumenti negoziali ai quali partecipano tutti e tre i livelli di governo³⁷⁵ presenti sul territorio.

L'effetto pratico di tale modalità di negoziazione è stato che Vienna ora deve discutere con i *Länder* ed i Comuni in materia di spesa, non potendo più imporre unilateralmente decisioni che possano comportare un esborso per le casse regionali o comunali senza il previo consenso dell'Ente stesso.

Si tratta chiaramente di un notevole passo in avanti rispetto all'impianto di base del federalismo austriaco, soprattutto in un settore, come quello finanziario, nel quale gli Enti territoriali non avevano molta voce in capitolo e neppure poteri costituzionalmente garantiti per limitare lo *stra-potere* del *Bund*.

4.3. Il principio cooperativo

Il coordinamento delle finanze dei diversi livelli di governo non passa, se non in misura limitata, attraverso il *Bundesrat*, vale a dire il Consiglio federale che ha, in linea di principio, il compito di rappresentare le istanze dei *Länder*.

Quest'ultimo, infatti, non ha se non limitatissimi poteri di intervento in questo campo, poteri particolarmente depotenziati, in quanto un suo eventuale veto sospensivo³⁷⁶, nel sistema austriaco, potrà essere superato facilmente con una votazione a maggioranza semplice, seppur

³⁷⁵ Infatti, vi partecipano anche i Comuni, per tramite dell'Unione austriaca dei Comuni e dell'Unione austriaca delle Città.

³⁷⁶ G. Parodi, *La Germania e l'Austria*, in P. Carozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009. Ma anche P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della seconda camera di un federalismo debole*, op. cit.

in presenza di almeno la metà dei membri eletti, dell'altra Camera, quella elettiva diretta, ovverosia il *Nationalrat*³⁷⁷.

Il ruolo del *Bundesrat* è senz'altro più incisivo e determinante, invece, nel gemello federale teutonico³⁷⁸.

Le relazioni finanziarie intergovernative nell'ordinamento austriaco, come visto, sono improntate, secondo le disposizioni contenute nella legge costituzionale finanziaria, più a criteri di subordinazione che di coordinamento, in quanto la posizione della Federazione è nettamente sovra-ordinata rispetto a quella degli altri livelli di governo presenti sul territorio austriaco e soprattutto degli Stati membri.

Di solito sono i partiti e, quindi, la politica a gestire, in prima persona, le trattative destinate a raggiungere i vari compromessi in tale materia. Esiste, pertanto, in Austria un chiaro ed evidente sistema di concertazione, anche e soprattutto in materia finanziaria, di natura pattizia³⁷⁹, fondato sul compromesso politico³⁸⁰.

Anche per questa ragione lo strumento canonico ed istituzionale previsto nella Legge Costituzionale finanziaria, denominato Commissione dei 26³⁸¹, non è stato quasi mai convocato, in quanto l'importanza pratica dell'organo è decisamente trascurabile.

³⁷⁷ Composto da 183 membri, eletti direttamente dal corpo elettorale con sistema proporzionale. Fonte www.parlinkom.gv.at.

³⁷⁸ Si veda *supra* a riguardo. Per la comparazione, invece, tra i poteri delle Camere alte tedesca ed austriaca, si veda l'ottimo saggio di F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1997.

³⁷⁹ Detto di perequazione pattizia.

³⁸⁰ F. Palermo, *La costituzione finanziaria austriaca, tare genetiche di un sistema in evoluzione*, op. cit.

³⁸¹ Espressamente prevista dal Par. 9 del V-FG. I componenti della Commissione in oggetto vengono scelti per metà dal *Nationalrat* e per l'altra metà dal *Bundesrat*, secondo il criterio proporzionale ed in base alla disciplina dettata dai relativi regolamenti parlamentari. La presidenza è attribuita alternativamente ad un

Anche in tale sede, i membri del *Bundesrat*, però, sono eletti su base politico-partitica e non territoriale come sarebbe più logico ed auspicabile pensare in un sistema federale.

In tale modo viene denaturato e limitato l'apporto effettivo dei *Lander* al processo decisionale federale.

La Commissione, può essere convocata dal Presidente laddove sorga un netto contrasto tra l'esecutivo centrale, il *Nationalrat* ed un *Landtage* in ordine alla competenza di una legge ordinaria adottata da un *Land* in materia impositiva.

Viene, invece, considerato strumento di raccordo e di concertazione non canonico, in quanto non disciplinato dalla Legge costituzionale finanziaria, ma particolarmente usato, la Conferenza dei presidenti dei *Lander*.

In tale contesto di partecipazione pattizia, nel 1998³⁸², è stato sottoscritto un accordo tra Federazione, *Lander* e Comuni, che detta una nuova disciplina per la cooperazione tra livelli di governo in materia finanziaria.

Quindi, in definitiva, una delle peculiarità del federalismo fiscale austriaco è data dal fatto che, al di fuori della sede parlamentare, esistono diversi canali di raccordo, vale a dire i patti e le convenzioni tra Enti della Federazione, che consentono di veicolare gli interessi specifici territoriali.

esponente di un ramo del Parlamento. Cfr. M. Mazza, *Il federalismo fiscale nell'ordinamento austriaco*, op. cit.

³⁸² L'accordo è, poi, entrato in vigore il 15 gennaio del 1999. Cfr. M. Mazza, *Il federalismo fiscale nell'ordinamento austriaco*, op. cit.

4.4. I Comuni

L'effettiva autonomia finanziaria viene tendenzialmente ricondotta al livello di governo appena sovra-ordinato a quello comunale, ovvero sia ai *Länder*, nei sistemi canonicamente federali occidentali. Anche l'Austria, sulla carta, sembra rispettare tale canone, ma, a ben vedere, le cose stanno diversamente. Il ruolo del *Bund*, come del resto per tutto l'insieme dell'assetto austriaco, appare determinante per l'ennesima volta.

Nell'ordinamento austriaco, sulla carta, infatti, l'interlocutore istituzionale diretto dei Comuni sembra essere i *Land* di appartenenza, in virtù dei poteri di controllo, organizzativi e di determinazione delle funzioni che la *Bundes-Verfassungsgesetz* attribuisce loro³⁸³.

D'altro canto, però, la prassi ha reso inoperanti tali poteri degli Enti intermedi, a favore dell'Ente centrale di Governo.

I Comuni³⁸⁴ (*Gemeinden*), in base al dettato della Legge Costituzionale finanziaria (*F-VG*), dispongono di piena potestà impositiva tributaria, non di mera finanza derivata o di trasferimento, seppur nei limiti definiti e garantiti dal testo normativo, di rango costituzionale, appena citato.

In altri termini, i Comuni austriaci, dispongono di entrate proprie, per di più, costituzionalmente garantite.

Però, la potestà impositiva degli Enti locali, è sì contemplata dall'ordinamento costituzionale dell'Austria, come risulta *apertis verbis*

³⁸³ L'art. 115 del B-VG stabilisce che l'ordinamento dei Comuni venga regolato da Legge ordinaria del *Land* di appartenenza secondo i principi fissati nella Costituzione federale austriaca, ad esclusione dei casi in cui sia espressamente prevista la competenza del *Bund*.

³⁸⁴ Nel territorio federale austriaco sono presenti 2358 Enti comunali. Cfr. <http://www.bka.gv.at/site/3327/Default.aspx>.

dall'art. 116, comma 2 *B-VG*, ma siffatta potestà deve, in ogni caso, fare i conti con la mancanza di corrispondente potestà legislativa in capo alle amministrazioni comunali.

Detto in maniera più esaustiva, il potere in oggetto non è in alcun caso originario, ma dipende sempre dal rilascio di una apposita "delega", spesso ricca di precisazioni, consistenti, per esempio, nell'individuazione del tetto massimo dell'ammontare del tributo comunale, consigli e dettagli³⁸⁵ da parte dell'Ente sovraordinato che la detiene per la materia: il *Bund* o il *Land* di appartenenza.

Infatti, i Comuni possono istituire tributi propri solo in base ad una esplicita autorizzazione legislativa federale o del *Land* entro il quale sono³⁸⁶.

In tale quadro di insieme è sempre il *Bund* e, quindi, la fonte legislativa federale a prevalere, anche su quella del *Land*, eventualmente con essa contrastante³⁸⁷.

Si è assistito, quindi, in tale campo, nonostante le previsioni normative, in astratto, consentano *in subiecta materia*, la potestà legislativa dello Stato membro, ad una sostanziale delega, per inerzia e mancata attivazione degli Enti intermedi, al grado di governo sovrastante federale; infatti, la quasi totalità delle imposte di competenza delle amministrazioni comunali vengono disciplinate dalla legislazione federale e non da quella dei *Länder*.

Fra le imposte locali, spicca, per rilevanza, la *Kommunalsteuer*³⁸⁸, consistente in un prelievo pari al 3% sulla massa salariale riconosciuta

³⁸⁵ Par. 7, comma V e 8, commi V e VI del *F-VG*.

³⁸⁶ Sempre Par. 7, comma V.

³⁸⁷ Cfr. G. Parodi, *La giurisprudenza costituzionale austriaca nel biennio 1999-2000*, In Giur. Cost, 2001.

ai dipendenti e pagata dai datori di lavoro, la quale costituisce poco meno di un quinto³⁸⁹ delle complessive risorse economiche a disposizione delle amministrazioni comunali³⁹⁰. Tale imposta, viene pagata direttamente, alla rispettiva Municipalità, dal contribuente interessato ma sono previsti specifici regimi speciali di esenzione per coloro che operano nei campi della tutela della salute e dell'assistenza sociale.

Infine, altro tributo, il cui gettito risulta di competenza dei Comuni, è la tassa sulla proprietà immobiliare (*Grundsteuer*³⁹¹); l'ammontare della tassa locale sui beni immobili viene calcolato, in percentuale, sul valore standard dell'immobile, in Italia si parlerebbe di rendita catastale, che dovrebbe essere aggiornata, ogni dieci anni, dal Parlamento nazionale austriaco.

Tale imposta locale, viene posta a carico dei proprietari di unità immobiliari del territorio di competenza dell'Ente comunale di riferimento, con una imposizione graduata. Infatti, l'ammontare previsto per i terreni agricoli e boschivi risulta drasticamente inferiore a quanto previsto, invece, per le abitazioni e le costruzioni a destinazione commerciale presenti nelle aree urbane edificate.

³⁸⁸ Prevista dalla Legge federale n. 819 del 1993, modificata con Legge federale n. 144 del 2001.

³⁸⁹ Il 18%, per la precisione.

³⁹⁰ Solo il 47% delle entrate amministrative comunali deriva da imposizioni dirette, quindi da entrate proprie dell'Ente locale territoriale, come quelle su terreni e fabbricati. Il restante 53% deriva, invece, dalla compartecipazione delle amministrazioni municipali alle imposte comuni ovvero da trasferimenti finanziari federali. Cfr. G. Bizzioli, *Profili comparatistici e comunitari*, in L. Fedrico, L. Robotti (a cura di), *Le associazioni tra Comuni*, Milano, Franco Angeli, 2008.

³⁹¹ Una sorta di vecchia ICI italiana, ora rinominata IMU, disciplinata dalla Legge federale n. 149 del 1955, modificata a più riprese e, da ultimo, con la Legge federale n. 28 del 1999. Si veda, G. Di Muro, *Federalismo fiscale in Italia: le soluzioni possibili da attuare prendendo spunto dalle situazioni in Germania, Belgio, Svizzera, Austria e Spagna*, 2008, in www.businessonline.it.

Nel quadro istituzionale appena delineato, le procedure di consultazione tra *Bund*, *Länder* e *Gemeinden*³⁹², in materia finanziaria, hanno contribuito a rafforzare, in maniera sostanziale, il peso dell'Ente comunale, a discapito dell'Ente intermedio dei *Länder*, nel modello federale austriaco.

A ciò si aggiunga pure che i Comuni, a dispetto di quanto stabilito a chiare lettere nella Costituzione federale, intrattengono spesso rapporti diretti con lo Stato centrale, by-passando, anche in decisioni importanti, i *Länder* di riferimento.

4.5. Conclusioni

Concludendo, vale la pena di ricordare che, a partire dal 2003 e, poi, ancora più incisivamente dal 2008, è stato intrapreso un processo di sostanziale e radicale riscrittura della Costituzione federale austriaca che si propone di modificare l'assetto istituzionale odierno con l'aggiornamento della ripartizione delle competenze, dei principi della Costituzione finanziaria e dei vitali meccanismi di perequazione.

Sarà anche sancito un efficace sistema di controlli, a tutti i livelli di governo³⁹³.

Per quel che concerne le peculiarità del sistema austriaco, la presente analisi, ha rivelato come particolarità caratterizzante il modello federale austriaco, il forte grado di concertazione finanziaria fra i diversi livelli di

³⁹² Introdotte dalla Legge costituzionale n. 35 del 1999.

³⁹³ A tal uopo è stato nominato un organo *ad hoc* denominato *Konvent* che ha operato dal giugno del 2003 al gennaio del 2005 con il compito di predisporre un nuovo testo nel quale fossero raggruppate tutte le norme di rango costituzionale vigenti nell'ordinamento austriaco. Si veda anche sul tema, A. Fuentes, E. Wurzel, A. Worgotter, *Reforming Federal Fiscal Relations in Austria*, Oecd Economics Department Working Paper 474, Oecd, Economics Department in www.oecd.org.

governo, realizzato, peraltro, mediante strumenti pattizi e negoziali non muniti di copertura costituzionale.

Nell'insieme, vale la pena precisare che il livello di effettivo decentramento finanziario appare ancora relativamente limitato, in particolar modo in merito alle entrate tributarie, ma anche, come visto *supra*, relativamente alle spese, dato il sostanziale potere del *Bund* in tale materia.

Ciò pare dipendere, più che dal dettato costituzionale, dall'interpretazione che è stata data, negli anni, alle disposizioni costituzionali analizzate in materia di finanza pubblica e che rivela il carattere fortemente centralista del modello federale austriaco in campo finanziario.

Oggi, tale centralismo è stato limitato, accentuando l'elemento cooperativo del federalismo austriaco, sul modello del gemello tedesco³⁹⁴.

³⁹⁴ Sul punto, si veda soprattutto, il paragrafo 3.2. della precedente analisi del sistema tedesco.

5. La Svizzera

5.1. Organizzazione territoriale

La storia confederale elvetica ha radici antichissime che trovano inizio nel periodo tardo medievale, nel lontano agosto del 1291, per la precisione, allorquando il primo nucleo fondativo di tre Cantoni³⁹⁵ si giurò reciproca e perpetua assistenza e difesa con il Patto eterno del Grutli.

Da allora, nel corso di tutta l'età moderna, il territorio svizzero andò espandendosi a comunità ed aree con lingue e culture drasticamente differenti fino ad arrivare all'attuale conformazione statale nel periodo napoleonico.

L'organizzazione territoriale del sistema fiscale svizzero, come quella delle sue istituzioni politiche, è articolata su tre livelli sovrapposti: partendo dal basso, al livello locale ci sono i Comuni; al livello intermedio i Cantoni; al livello nazionale il Governo federale³⁹⁶.

L'attuale Costituzione federale è stata approvata, con votazione popolare, il 18 aprile 1999, modificata nuovamente nel 2004 ed ha sostituito la precedente, in vigore sin dal 29 maggio del 1874³⁹⁷.

Sia i Cantoni, sia i Comuni possono essere considerati Enti territoriali autonomi: uno dei principi cardine dell'ordinamento elvetico è, infatti, il

³⁹⁵ Le comunità di Uri, Svitto ed Unterwaldo.

³⁹⁶ La Svizzera politicamente è una federazione di 26 Cantoni. Negli usi mantiene ancora la denominazione di Confederazione ma, in realtà, da un punto di vista politico ed organizzativo la Confederazione elvetica ha cessato di esistere nel 1848. Si veda *Federalism and Multiethnic State. The case of Switzerland*, Basel, Helbing and Lichtenhan, 2000.

³⁹⁷ Che, a sua volta, aveva sostituito quella del 1848.

principio della piena sovranità cantonale (art. 3 della Costituzione³⁹⁸) secondo il quale i Cantoni sono sovrani nella misura in cui la loro sovranità non viene limitata dalla Costituzione federale.

Con questa disposizione si intende che i Cantoni hanno facoltà di organizzarsi liberamente avendo una propria Costituzione³⁹⁹ e nominando le proprie autorità, attribuendone i relativi poteri.

Inoltre, vi sono potestà legislative e regolamentari ben definite oltre ad un sistema fiscale autonomo.

Anche i Comuni dispongono di poteri di normazione secondaria ma solo nell'ambito delle leggi dei rispettivi Cantoni⁴⁰⁰.

A livello centrale, poi, l'ordinamento è costituito da un'Assemblea federale e da un Consiglio federale⁴⁰¹.

Un elemento caratterizzante del sistema svizzero è la possibilità data ai cittadini di intervenire direttamente su decisioni fiscali, mediante *referendum* o iniziativa legislativa⁴⁰²; questo tipo di strumenti permette

³⁹⁸ La nuova Costituzione introduce nuovi criteri di concorrenza e condivisione che valgono a qualificare il sistema svizzero come "cooperativo" o "solidale", sul modello tedesco. Gli artt. 42 e 49, rafforzano questa impostazione, dando un'ampia discrezionalità alla Federazione nell'arrogarsi tutte le competenze che necessitino una regolamentazione unitaria.

³⁹⁹ Le Costituzioni cantonali non possono per alcun motivo entrare in contrasto, con il dettato del testo costituzionale confederale. Si veda *Messaggio concernente la revisione della Costituzione Federale del 20 novembre 1996*, in Foglio federale 1997.

⁴⁰⁰ D. Schindler, in *Commentaire de la Constitution federale*, Basel, Helbing and Lichtenhan, 1999.

⁴⁰¹ Detta Assemblea federale comprende due Camere: il Consiglio nazionale, composto da duecento deputati, eletti direttamente dal popolo a suffragio universale diretto per quattro anni, ed il Consiglio degli Stati, formato da quarantasei deputati eletti dai Cantoni secondo le disposizioni costituzionali. Il Consiglio federale è composto da sette membri, eletti direttamente dall'Assemblea federale in seguito al rinnovo integrale del Consiglio nazionale. La riforma del 2004 ha limitato ulteriormente i poteri centrali; va, infatti, ricordato che vige la clausola di residualità a favore dei Cantoni come prevista dall'art. 43 del testo costituzionale.

⁴⁰² A livello cantonale, i cittadini sono consultati tramite *referenda* su tutte le spese per investimenti superiori ad un certo ammontare, oppure su leggi federali e modifiche

di rafforzare drasticamente il controllo democratico sulle scelte fiscali dei vari livelli di governo.

Inoltre, occorre ricordare che in Svizzera nessuna decisione può essere assunta unilateralmente da uno dei tre livelli di governo. Tutti i livelli sono costantemente impegnati nella ricerca di un accordo e di una cooperazione. La Riforma costituzionale del 2004 ha, però, cercato di eliminare la concorrenza e l'intreccio tra le competenze confederali e quelle cantonali, allocandole al livello di governo più idoneo ad esercitarle, laddove possibile individuando, al contempo, quei settori in cui una rigida separazione risulta impraticabile⁴⁰³.

Infine, l'assemblea comunale di ognuno dei 3000 comuni elvetici elegge un comitato finanziario che, senza preavviso, può compiere indagini, tra i contribuenti, in materia finanziaria.

5.2. In materia fiscale

Quando si analizza il sistema fiscale elvetico, bisogna ricordare che ogni sistema fiscale dispone di un proprio potere tributario, rispettando la struttura federale del paese; ciascun livello ha facoltà di prelevare imposte, contributi e diversi tipi di tasse.

La piena autonomia fiscale è caratteristica dei Cantoni ed, in secondo luogo, della Confederazione. I Cantoni hanno il pieno controllo dei loro bilanci e non sono vincolati alle decisioni prese da Berna in materia

costituzionali. L'iniziativa, invece, avviene nei Comuni più piccoli su questioni di competenza municipale, come approvazione del bilancio, acquisto di beni, cooperazione con altri Governi municipali nella fornitura di servizi pubblici. Fonte www.sierre.ch.

⁴⁰³ E. Mostacci, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria nella Repubblica elvetica*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli editore, 2010.

fiscale; dispongono di risorse finanziarie proprie e di un autonomo potere di imposizione fiscale e partecipano ad alcune entrate federali come l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

In linea di principio sono i Cantoni a disciplinare la libertà d'azione dei loro Comuni in materia finanziaria, fissando le regole di bilancio, modelli uniformi di contabilità, norme fiscali e limiti di debito; in alcuni Cantoni, le imposte locali, sono prelevate sulla base di leggi cantonali, in altri, sulla base di normazione secondaria comunale.

L'autonomia fiscale limitata dei Comuni può anche essere ravvisata nell'adeguamento delle loro decisioni sui livelli dei coefficienti annuali di tassazione da applicare. Tale coefficiente viene stabilito ogni anno dal Cantone di appartenenza, in base ai bisogni finanziari e di bilancio delle collettività pubbliche⁴⁰⁴.

Questo sistema facilita chiaramente la concorrenza tra sistemi fiscali cantonali. Una concorrenza positiva che porta all'efficienza in quanto costringe le autorità ad adattarsi alle esigenze dei cittadini e delle imprese ed a fornire un livello di servizi pubblici adeguato ad un prezzo accettabile⁴⁰⁵.

Inoltre, il sistema elvetico prevede un rigido controllo del pareggio di bilancio degli Enti statali federati. Quando un Cantone o una Municipalità accumula un forte debito, superiore ad una serie di limiti definiti nei testi costituzionali cantonali, scatta l'obbligo di aumentare le imposte per ovviare a tale disavanzo.

Alcuni Cantoni consentono, poi, il ricorso al debito solo per finanziare determinati capitoli di spesa.

⁴⁰⁴ Conferenza fiscale svizzera, 2009.

⁴⁰⁵ Nel caso in cui in Cantone persegua una politica fiscale inefficiente, con alti costi e pochi benefici, i cittadini evidentemente sceglieranno di domiciliarsi in altro Cantone appartenente alla Confederazione.

Per attenuare le differenze fiscali è previsto un processo di armonizzazione, a livello federale, per evitare distorsioni nell'allocazione delle risorse e la concorrenza fiscale esasperata.

Ciò è previsto, dal 1977, in Costituzione⁴⁰⁶ e, dal 1990, una legge federale detta i criteri di armonizzazione sull'intero territorio elvetico⁴⁰⁷.

Si tratta di una legge di indirizzo che non prevede disposizioni in ordine a tariffe, aliquote fiscali o importi, bensì, essa rivolgendosi ai legislatori cantonali, competenti in tali ambiti, detta loro i principi in materia di assoggettamento, oggetto e periodo di calcolo delle imposte⁴⁰⁸.

La Legge federale sull'armonizzazione fiscale delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni presenta un testo snello, ma significativo, che dal 1° gennaio 1993 fino alla fine del 2000 (data in cui è terminato il periodo transitorio di otto anni) ha portato ad un sostanziale e materiale adattamento della legislazione cantonale ai propri principi⁴⁰⁹.

5.3. Il sistema perequativo

In Svizzera, dopo il 1959, anno di sua introduzione, vige un sistema perequativo che ha, in parte, posto rimedio allo squilibrio fiscali presente tra i vari livelli territoriali di governo della Confederazione svizzera.

⁴⁰⁶ A seguito del *Referendum* popolare del giugno del 1977 sull'art. 129.

⁴⁰⁷ La legge federale sull'armonizzazione fiscale delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). La stessa fu votata il 14 dicembre del 1990 recependo tardivamente il messaggio del Consiglio federale del 1983.

⁴⁰⁸ M. Bernasconi, *Legge tributaria ticinese, rapporto al Consiglio di Stato concernente lo studio di alcuni aspetti*, Lugano, Edizione speciale della RDAT, 1992.

⁴⁰⁹ M. Bernasconi, *Federalismo fiscale: l'esempio del Canton Ticino dal 1950 al 1995*, Lugano, Edizione speciale della Rivista ticinese di diritto, 2008.

In tale periodo vennero introdotti tre distinti programmi volti a limitare le varie disparità cantonali nonostante la Costituzione elvetica non parli mai di interventi di natura perequativa per limitare le differenze intra-statali a differenza di quanto accade nel gigante teutonico.

Il primo programma di perequazione riguarda i trasferimenti diretti dalla Federazione ai Cantoni. Le quote sono variabile ma veniva prevista una quota minima di base per permettere il raggiungimento di standard minimi di erogazione dei servizi pubblici cantonali.

Il secondo programma riguardava, invece, la ripartizione di alcune imposte di natura federale con una compartecipazione dei Cantoni al gettito delle stesse.

Infine, il terzo programma di contributi tra Cantoni concerneva alcune spese confederali sulla sicurezza sociale.

Tali interventi riguardano sia i rapporti tra Governo di Berna e Cantoni ma anche i rapporti tra Cantoni e verso i Comuni elvetici. Si è cercato di ridurre le differenze di natura fiscale tra aree del paese al fine di provare a garantire una certa uniformità di condizioni nelle diverse realtà locali⁴¹⁰.

La diversificazione consiste nel fatto che i costi unitari dei servizi e le capacità di prelievo di natura fiscale variano da Cantone a Cantone.

Misurare la capacità contributiva di ciascun Cantone risulta determinante ai fini della reale quantificazione dei flussi finanziari

⁴¹⁰ Soprattutto a livello federale tale principio detta le linee politiche principali dei partiti svizzeri. Il Partito socialista, come quello democratico cristiano, favoriscono tali trasferimenti alle realtà disagiate facendosi promotori di una "solidarietà federale"; quello liberale radicale, al contrario, non sposa, nelle proprie linee guida, tale scopo. Fonte www.cvp.ch.

perequativi⁴¹¹. A tal uopo vengono comparati e studiati nel dettaglio quattro indicatori:

- il reddito personale;
- la fiscalità generale, determinata dal calcolo dei gettiti fiscali regionali e dei singoli Enti comunali per abitante. Gli stessi vengono, poi, ponderati sulla base dell'indice dell'onere fiscale complessivo dei Cantoni elvetic;
- il carico fiscale, con il quale, prendendo in considerazione tutte le imposte locali, comprese quelle accessorie, si determina un indice generale inversamente proporzionale del carico fiscale;
- l'indicatore della montagna attraverso la determinazione del quale vengono concessi finanziamenti ulteriori alle realtà collinari e montane dove i costi unitari dei servizi pubblici sono necessariamente più elevati e dove spesso il reddito *pro capite* è chiaramente inferiore a realtà più produttive della Confederazione elvetica.

La valutazione generale e comparata dei sopra elencati quattro indicatori, mediante l'applicazione di una specifica formula, determina, infine, l'indice di capacità finanziaria di ogni Cantone.

Poco tempo fa, all'inizio del 2008, nel quadro della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Governo centrale e poteri degli Enti cantonali (NPC) è entrata in vigore una nuova perequazione finanziaria drasticamente modificata⁴¹².

⁴¹¹ B. Dafflon, *Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress*, Cahiers de finances publiques, Fribourg, University of Fribourg, 2004.

⁴¹² Tale nuovo modello è stato introdotto nell'ordinamento da un insieme di normative del 2007: la *Legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*, il *Decreto federale che determina i contributi di base per la*

Principio cardine della perequazione è divenuta la compensazione degli oneri⁴¹³.

Essa distingue tra perequazione delle risorse (redistribuzione delle risorse finanziarie) e compensazione degli oneri appunto (contributo per oneri speciali).

Determinante è il nuovo indice delle risorse, che riflette il potenziale dei Cantoni, ovvero il valore aggiunto fiscalmente conseguibile. La perequazione delle risorse è finanziata congiuntamente da Confederazione (perequazione verticale delle risorse) e Cantoni finanziariamente più forti⁴¹⁴ (perequazione orizzontale).

Per quanto concerne i Comuni la perequazione finanziaria intercomunale consiste in versamenti compensativi tra Cantone e Comuni nonché tra Comuni di uno stesso Cantone. La maggior parte dei Cantoni, in questi anni, ha, poi, ridefinito la propria perequazione finanziaria intercomunale, sul modello del nuovo sistema federativo, tenendo ovviamente conto delle peculiarità del proprio territorio⁴¹⁵.

perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri ed il Decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore, si veda www.admin.ch.

⁴¹³ Art. 135 della Costituzione elvetica.

⁴¹⁴ Art. 135, comma 3 della Costituzione federale.

⁴¹⁵ Conferenza fiscale svizzera, 2009, op. cit.

5.4. L'autonomia in materia finanziaria dei Comuni

Mentre la disciplina della finanza cantonale è in massima parte riconducibile al testo costituzionale federale, la finanza comunale, essendo di mera competenza legislativa cantonale, viene totalmente delineata da normativa di rango cantonale⁴¹⁶.

Seppur si tratti di una materia non inserita stabilmente nel testo costituzionale va ricordato che il gettito dei Comuni raggiunge oltre il 20% delle complessive entrate dei pubblici poteri svizzeri: un dato molto significativo⁴¹⁷.

Il gettito comunale deriva da prestazioni patrimoniali previste dalle leggi cantonali e non da normative adottate dai singoli Comuni, che, nel sistema elvetico, non hanno poteri di normazione primaria, bensì, solo regolamentare.

Per tale evidente motivo, tutto il sistema di finanza comunale deriva direttamente ed è conseguenza delle scelte, in materia, del potere cantonale.

Con riferimento alle imposte, i sistemi enucleati nei diversi Cantoni per garantire risorse finanziarie agli Enti locali sono essenzialmente due: da un lato, vi è il metodo del coefficiente e dall'altro, quello delle aliquote separate.

Nel primo caso, i Comuni sono chiamati a trattenere una quota percentuale del complessivo gettito dell'imposta cantonale, riferibile al proprio territorio. L'imposta dovuta dal cittadino sarà dunque data dalla

⁴¹⁶ L'art. 50, comma 1 della Costituzione elvetica recita infatti: "*L'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale*".

⁴¹⁷ E. Mostacci, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria nella Repubblica elvetica*, op. cit.

base imponibile, moltiplicata per l'aliquota di imposta, corretta dal coefficiente comunale.

Nel secondo modello, per la verità più diffuso, a ciascun Comune, spetta determinare un'aliquota aggiuntiva e del tutto indipendente da quella cantonale; pertanto, la tassa dovuta sarà determinata dal prodotto tra la base imponibile e la somma delle due aliquote appena indicate.

In entrambi i casi, l'autonomia comunale si esplica nella sola determinazione di uno degli elementi essenziali della tassazione ma, probabilmente, al fine di impedire la comparsa di basi imponibili poco coerenti con il sistema tributario complessivo, ad essa è sottratta la possibilità di individuare i cespiti e le ricchezze da sottoporre ad imposizione.

5.5. Con particolare riferimento al Canton Ticino

Il Canton Ticino o Repubblica Ticinese nasce il 19 febbraio 1803 allorché l'*Emperour* di Francia Napoleone Bonaparte impose l'unificazione e fusione dei due Cantoni di lingua italiana precedentemente presenti sul territorio regionale ovvero il Canton Lugano ed il Cantone di Bellinzona.

Ad oggi, è l'unico dei 26 Cantoni elvetici a maggioranza linguistica e culturale italiana⁴¹⁸.

L'estensione delle competenze della Confederazione ha condizionato, in epoche diverse, prima in modo indiretto e, poi, direttamente, la politica fiscale dei Cantoni e quindi anche del Canton Ticino che si è conformato

⁴¹⁸ Il Preambolo della Costituzione ticinese, infatti, indica chiaramente che "*il popolo ticinese*" è "*fedele al compito storico di interpretare la cultura italiana nella Confederazione elvetica*". Inoltre, l'art. 1 recita: "*il Cantone Ticino è una repubblica democratica di cultura e lingua italiane*". Fonte www.ti.ch.

alla legislazione federale, prima con la legge del 1950, seguita da una discussa votazione popolare, e, poi, con le leggi tributarie del 1976 e del 1995 che hanno fatto propri i principi dell'armonizzazione fiscale. La Legge tributaria del 1995 è attualmente ancora in vigore nel territorio ticinese.

Con l'entrata in vigore della LAID il 1 gennaio del 1993 i Cantoni, come poc'anzi esposto, in tempi diversi, hanno messo in atto l'adeguamento delle loro legislazioni tributarie riguardanti le imposte alla normativa federale emanata.

Infatti, la Confederazione aveva emanato solo le disposizioni comuni per tutti i Cantoni riguardanti i soggetti fiscali, l'oggetto dell'imposizione, la procedura e le penalità; i Cantoni, invece, dovevano attivarsi per ristabilire le aliquote applicabili alle persone fisiche, per esempio, o all'utile di quelle giuridiche⁴¹⁹.

Il Canton Ticino ha armonizzato il proprio sistema fiscale alla LAID, rapidamente, attraverso la legge tributaria cantonale del 1° gennaio del 1995.

Il Consiglio di Stato, vale a dire l'esecutivo ticinese⁴²⁰, dopo l'entrata in vigore della LAID, presentò, in tempi rapidissimi, un rapporto cantonale ed il relativo disegno di legge collegato della nuova legge tributaria al Gran Consiglio⁴²¹ il 13 ottobre del 1993.

⁴¹⁹ M. Bernasconi, *Legge tributaria ticinese, rapporto al Consiglio di Stato concernente lo studio di alcuni aspetti*, op. cit.

⁴²⁰ Composto da 5 membri eletti direttamente dal popolo, in carica per una legislatura di 4 anni.

⁴²¹ L'organo legislativo del Canton Ticino, composto da 90 membri.

Il testo dopo la lunga discussione assembleare, è stato approvato in maniera definitiva dal Gran Consiglio, con votazione unanime, il 17 maggio del 1994⁴²².

La Legge tributaria del 1995 è stata adeguata quasi totalmente alle disposizioni della LAID federale sotto un profilo sostanziale e, formalmente, ha pure attuato un processo di correlazione con la Legge federale sull'imposta federale diretta del 14 dicembre del 1990 (LIFD). Gli organi federali hanno, quindi, ottenuto lo scopo, in Canton Ticino, di realizzare un'armonizzazione in materia di imposte dirette soprattutto. Proprio in tale campo, considerato, anche in dottrina⁴²³, il più complesso, le disposizioni della nuova legislazione ticinese hanno sfruttato la possibilità di adeguamento postumo concesso dalla LAID⁴²⁴ fino al termine del 31 dicembre del 2000.

Con l'introduzione della LAID la libertà dei Cantoni nel disciplinare le deduzioni previste è stata drasticamente limitata in quanto tale ambito è stato chiaramente stabilito dall'art. 9 della legge in oggetto.

Quindi, oggi, nella Federazione elvetica, le deduzioni generali o organiche del reddito delle persone fisiche sono solo quelle previste nella normativa federale entrata in vigore nel 1993.

⁴²² Tuttavia, si è differito l'accoglimento definitivo della legge al 21 giugno seguente poiché era necessario attendere l'esito della votazione sull'iniziativa popolare presentata il 15 febbraio del 1993 da parte della Lega dei Ticinesi. L'iniziativa della Lega proponeva sia l'attenuazione del prelievo fiscale a carico delle persone fisiche mediante due nuove scale di aliquote, sia il riconoscimento della deduzione di tutte le imposte dall'utile delle persone giuridiche. Tale iniziativa venne respinta dal *Referendum* popolare con 55.125 NO e 30.750 SI. Si veda sul punto, M. Bernasconi, *Federalismo fiscale: l'esempio del Canton Ticino dal 1950 al 1995*, op. cit.

⁴²³ M. Bernasconi, *Federalismo fiscale: l'esempio del Canton Ticino dal 1950 al 1995*, op. cit.

⁴²⁴ Art. 72, legge citata.

Non viene meno, invece, la competenza dei Cantoni per quanto riguarda le deduzioni di natura sociale⁴²⁵.

Infatti, è stato proprio il Governo federale del Consiglio federale, nel messaggio allegato al disegno di legge, poi divenuto LAID nel 1990, a spiegare che "per motivi di competenze costituzionali le deduzioni sociali per figli, persone bisognose e semifamiglie non saranno previste dalla LAID. In questo campo i legislatori cantonali mantengono la più ampia libertà, sia riguardo alla forma, sia riguardo all'importo"⁴²⁶.

Così, si è proceduto anche nella redazione della vigente normativa della Repubblica ticinese.

Facendo leva, appunto, sulle deduzioni sociali, di competenza sub-statale, ed incrementandole, il legislatore cantonale ticinese è riuscito a non modificare le aliquote fiscali in vigore, evitando, tra l'altro, qualsiasi aggravio fiscale per la popolazione locale.

Sul fronte, invece, della imposizione temporale il Consiglio di Stato propose di mantenere inalterato il sistema vigente della tassazione su un periodo di imposta biennale ma il dettato della LAID non permetteva alcun margine interpretativo e, pertanto, la Legge tributaria ticinese ha accolto, seppur posticipandola al termine del 31 dicembre 2000, la tassazione annuale sul reddito conseguito nel corso dello stesso anno.

5.6. Conclusioni

Gli aspetti finanziari dei Cantoni svizzeri sono trattati sin dal testo costituzionale federale lasciando agli stessi numerosi poteri e margini di

⁴²⁵ P. Locher, *Relazione concernente la compatibilità della vigente Legge tributaria in relazione ai disegni di legge sull'armonizzazione e sull'imposta federale diretta*, Lugano, RTT, Edizione speciale, 1990.

⁴²⁶ Foglio Federale III, 1983.

azione notevoli se comparati, per esempio, al caso belga dove sì, nel complesso, la devoluzione è particolarmente accentuata ma le finanze locali vengono "raccolte" dal livello federale e poi ridistribuite con trasferimenti.

Ogni Cantone, nel sistema elvetico, ha un suo proprio modello di federalismo fiscale, a volte in palese disaccordo, per quel che riguarda i principi di fondo, l'uno dall'altro; più simile, quindi, alla esperienza statunitense di competizione tra Stati membri della Federazione che non al modello teutonico di grande cooperazione e raccordo tra il *Bund* ed i *Länder*.

Sono, comunque presenti, come visto, strumenti di perequazione finanziaria atti a limitare gli squilibri tra Cantoni.

Unico caso in Europa, la Svizzera prevede un forte utilizzo dello strumento referendario per le decisioni più importanti concernenti la Federazione; ciò vale, pertanto, anche per gli scenari del federalismo fiscale, di vitale importanza in un modello federale.

Con tale utilizzo accentuato, si lascia sostanzialmente in mano al cittadino il potere di valutare la proposta legislativa ed i suoi effetti sulla vita sociale federale o cantonale, a seconda del livello della consultazione.

Anche i Comuni, per i quali, in ambito finanziario, è fondamentale l'accordo con l'Ente cantonale sovraordinato, sono contraddistinti da un forte livello di autonomia, tanto è vero che il loro gettito raggiunge l'importante dato del 20% delle complessive entrate dei pubblici poteri svizzeri: uno dei livelli più alti in Europa.

In definitiva, anche il modello svizzero, così come pure quello belga (sopra analizzato) e quello britannico (per il quale si veda *infra*), rappresenta un'esperienza di autonomia finanziaria e di federalismo

fiscale molto particolare, collegato, nei suoi tratti essenziali, alla peculiare storia politica ed al peculiare assetto territoriale della Nazione elvetica nel suo complesso.

6. La Spagna

6.1. Introduzione

La moderna storia del *Reino de Espana* inizia ufficialmente nel 1492 con il termine del periodo della *Reconquista*, durante il quale i sovrani della Penisola scacciarono la presenza musulmana dal suolo iberico.

La presa di Granada determinò l'unione di tutti i territori spagnoli sotto la corona congiunta di Castiglia ed Aragona retta dai Re cattolici *Fernando y Isabela*⁴²⁷.

Con l'avvento degli Asburgo⁴²⁸, ed in particolare nella seconda metà del secolo XVI, il Regno assunse definitivamente in tutta Europa il nome di Spagna.

In realtà, le due parti che lo costituivano, ovverosia il Regno di Castiglia ed il Regno di Aragona, pur se unite e rette da un'unica dinastia regnante, continuarono a mantenere delle caratteristiche statuali proprie⁴²⁹, fino all'avvento dei Borbone⁴³⁰, nel novembre del 1700, alla morte di *Carlos II* d'Asburgo.

In questo periodo, infatti, vennero unite le *Cortes* dei Regni, per mezzo di alcuni decreti reali⁴³¹.

⁴²⁷ Isabella I, Regina di Castiglia e Ferdinando V, Re d'Aragona, entrambi della dinastia *Trastámara*.

⁴²⁸ Carlos I, anche Karl V del Sacro Romano Impero.

⁴²⁹ In merito, si pensi anche alla rivolta dei mietitori in Catalogna, del 1640 al 1659, durante il Regno di Filippo IV d'Asburgo. Si veda *infra*, nel paragrafo dedicato alla Catalogna, a riguardo.

⁴³⁰ Con Filippo V, nipote di Luigi XIV, evento scatenante della Guerra di successione spagnola.

⁴³¹ Con l'emanazione dei quattro Decreti di Nueva Planta, nel 1707 e nel 1716, avvenne una vera e propria unione politica tra i due Reami e l'inizio di un lento processo di fusione, con l'abolizione delle autonomie in Catalogna, anche in considerazione dell'appoggio dato dal Principato catalano all'Arciduca Carlo d'Asburgo,

Quello delineato dalla Costituzione spagnola del 1978 è stato definito come un modello di finanza pubblica assolutamente aperto, asimmetrico, pariteticamente al sistema delle Comunità Autonome presenti nel contesto iberico⁴³².

Ciò è stato dovuto, in massima parte, al fatto che, all'atto dell'approvazione del testo definitivo, non venne trovato l'accordo su un testo più articolato ed incisivo in campo finanziario e, pertanto, si è volutamente limitato, l'apporto costituzionale, a pochi articoli generici⁴³³ lasciando spazio all'emananda Legge Organica Finanziaria delle Comunità Autonome (LOFCA) per i contenuti di dettaglio.

Viene a crearsi, infatti, un modello decentrato ma controllato dal Centro anche in considerazione del dettato dell'art. 133.1 Cost. e dell'art. 149 che prevedono, rispettivamente, con un netto *favor* per il ruolo dello Stato centrale, che la potestà tributaria generale ed originaria spetti allo Stato in forma esclusiva, salvo venga da questo delegata e trasferita agli Enti autonomi e che lo Stato centrale abbia il potere di coordinamento generale delle finanze del Regno iberico.

Pertanto, la potestà tributaria autonoma deve essere considerata derivata in quanto condizionata dal rispetto della Costituzione e delle Leggi organiche.

contro Filippo V, durante la summenzionata Guerra di successione spagnola. Cfr. A. Drago, *I Borbone di Spagna e Napoli*, in *Le Grandi famiglie d'Europa*, Milano, Arnoldo Mondadori, 1972.

⁴³² Art. 2 della Costituzione del Regno di Spagna: "*La Costituzione si fonda sulla indissolubile unità della nazione spagnola*" e nel contempo "*riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la compongono, nonché la solidarietà tra tutte queste*". Sono ad oggi previste 17 Comunità. Fonte www.lamocloa.gob.es.

⁴³³ Presenti nel Titolo VIII (artt. dal 137 al 158) rubricato: "*De la Horganización territorial del Estado*".

Le poche linee essenziali del finanziamento alle Comunità Autonome trovano spazio in Costituzione agli articoli dal 156 al 158.

L'art. 156 prevede la concessione agli Enti intermedi di una certa autonomia finanziaria per l'implementazione e l'esecuzione delle loro competenze specifiche. Ciò implica il potere, per le Comunità autonome, di decidere in prima persona le linee politiche ed amministrative della propria azione di governo locale e la destinazione della spesa pubblica degli importi loro trasferiti.

In questa prospettiva, Madrid, nell'esercizio della sua competenza di coordinamento della finanza generale (art. 149), può dettare norme di coordinamento atte a preservare l'unitarietà di fondo del sistema finanziario nazionale.

Dal canto loro, anche le Comunità godono della potestà, costituzionalmente garantita, come visto, di creare un sistema autonomo tributario, seppur nel limite dei beni presenti sul proprio territorio⁴³⁴, ma questo non potrà, in nessun modo, generare disuguaglianza arbitraria tra gli Spagnoli⁴³⁵.

Tale considerazione generale, connessa al dettato costituzionale dell'art. 149, limita le potenzialità competitive del federalismo fiscale iberico introducendo un principio cooperativistico e solidale.

Le CC.AA. si dovranno astenere dall'adottare decisioni che possano pregiudicare l'interesse generale e dovranno, altresì, collaborare tra di loro in campo sociale.

⁴³⁴ Art. 157, comma II, Cost. spagnola.

⁴³⁵ Sent. n. 135/1992 del Tribunale costituzionale.

Le Comunità più ricche economicamente, infatti, dovranno obbligatoriamente contribuire allo sviluppo sociale di quelle meno avanzate⁴³⁶.

Il Tribunale costituzionale⁴³⁷ ha, così, affermato un limite orizzontale, una sorta di perequazione orizzontale, all'esercizio dell'autonomia finanziaria, da un punto di vista competitivo, che si sostanzia in una forte tutela del benessere comune, in generale.

Ciò potrà essere realizzato in concreto, come previsto dall'art. 158 della Costituzione iberica ricorrendo, anche all'utilizzo dei fondi perequativi centrali (perequazione verticale) previsti per garantire il raggiungimento di un livello minimo di prestazioni nei servizi pubblici considerati essenziali⁴³⁸.

Il *quantum* di tali fondi verticali, fatto salvo un minimo previsto, deve essere stabilito dall'esecutivo di Madrid e l'accesso agli stessi potrà essere riconosciuto solo alle Comunità Autonome che davvero ne necessitano.

L'importo stanziato, quindi, è stato spesso suscettibile di mere valutazioni politiche all'interno delle *Cortes Generales*.

La breve cornice costituzionale si completa, poi, dal riferimento specifico alle risorse che alimenteranno le finanze locali (art. 157.1).

L'elenco, che, però, va ricordato, non deve considerarsi tassativo contempla:

⁴³⁶ Sent. n. 135/1992 cit.

⁴³⁷ Sent. n. 135/1992 cit.

⁴³⁸ Fondo di compensazione inter-territoriale e Fondo complementare, disciplinati dalla Legge n. 22/2001. Entrambi vengono alimentati annualmente dal Bilancio generale dello Stato. Analogamente in Italia, vengono previsti fondi perequativi per la tutela delle aree meno evolute economicamente della Penisola.

- imposte cedute parzialmente o totalmente dallo Stato, addizionali su imposte statali ed altre partecipazioni alle entrate statali;
- imposte proprie, tasse e contributi speciali;
- contributi del fondo inter-territoriale ed altre assegnazioni a carico del bilancio statale;
- rendite derivanti dal loro patrimonio ed entrate di diritto privato;
- proventi di operazioni di credito.

La Costituzione si limita ad enumerarle senza privilegiarne un tipo, demandando contestualmente la precisazione, in materia, ad una legge organica (art. 157.3).

Il resto della disciplina finanziaria, quindi, come già accennato e come si vedrà, viene lasciato alla LOFCA⁴³⁹ che oltre alla disciplina specifica tratta anche delle modalità della risoluzione degli eventuali conflitti sorgenti tra i vari livelli di governo.

Gli Statuti delle Comunità, invece, rivestono un ruolo meno efficace nella materia finanziaria, visto l'ampio intervento del legislatore organico previsto dalla Costituzione; dal 2005, però, con la revisione generale degli Statuti delle Comunità Autonome del Regno, molte norme in essi contenute hanno cercato di by-passare tale stringente sistema.

Vale la pena, qui, solo ricordare che le Comunità Autonome sono rette da due diversi modelli di finanziamento.

Il primo, il cosiddetto regime comune o ordinario, riguarda la maggior parte delle Comunità Autonome e prevede il potere di stabilire tributi propri, fatto salvo il principio del divieto della doppia imposizione che regge l'intero sistema.

⁴³⁹ Prevista, appunto, dal dettato dell'art. 157.3 Cost.

Tale modello convive con il secondo sistema, il cosiddetto regime forale, presente nel Paese Basco ed in Navarra⁴⁴⁰, il quale prevede la piena potestà tributaria, in quanto le menzionate CC.AA. possono riscuotere direttamente i propri tributi⁴⁴¹, fatto sempre salvo il trasferimento⁴⁴² di risorse allo Stato per contribuire alle spese generali.

Infine sono, altresì, presenti i regimi speciali delle Isole Canarie e delle città autonome di Ceuta e Melilla che rappresentano semplicemente un adattamento del regime comune, dal quale si distinguono per una più bassa pressione fiscale.

Per ciò che concerne, invece, gli Enti locali, l'art. 142 della Costituzione, si limita a disporre che ad essi devono essere garantite le risorse sufficienti per l'esercizio delle funzioni che la legge attribuisce loro e che gli stessi devono essere finanziati con lo strumento dei tributi propri e con le compartecipazioni ai tributi dello Stato e delle Comunità Autonome.

L'ordinamento spagnolo, poi, prevede organi specificamente preposti al coordinamento finanziario tra Stato centrale e CC.AA come il Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria delle Comunità Autonome (CPFF⁴⁴³) e la Commissione Nazionale degli Enti locali.

Il CPFF è composto dal Ministro dell'Economia e del Tesoro, dal Ministro per le Pubbliche Amministrazioni e dal responsabile del Bilancio (*Consejero de Hacienda*) di ciascuna Comunità Autonoma.

È organo dotato di competenza generale in materia di coordinamento fiscale e finanziario con poteri di natura consultiva ma a volte anche di natura deliberativa: garantisce, infatti, la stabilità finanziaria, in

⁴⁴⁰ Finanziati rispettivamente mediante il *concierto* ed il *convenio*.

⁴⁴¹ Sulla falsa riga di un vero modello federale.

⁴⁴² Denominato *cupo*.

⁴⁴³ Previsto dall'art. 3.1 della LOFCA.

conformità alle previsioni della Legge Generale di Stabilità Finanziaria⁴⁴⁴ e definisce i criteri per la distribuzione del Fondo di Compensazione interterritoriale e definisce, altresì, i vari aspetti delle Assegnazioni complementari⁴⁴⁵.

Il CPFF affianca le Commissioni miste Stato-Comunità Autonome, svolgendo un indispensabile funzione di tenuta del sistema finanziario pubblico spagnolo con il fine di bilanciare eventuali frammentazioni fiscali sul territorio a seguito della introduzione della Legge Generale di Stabilità Finanziaria di cui *supra* e della Legge Organica Complementare (*Ley Organica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* – LOC⁴⁴⁶), che hanno introdotto profonde modifiche all'assetto della finanza pubblica iberica, prevedendo una sorta di Patto di stabilità interno⁴⁴⁷.

La LGEP e la LOC hanno imposto, pertanto, il rispetto degli obiettivi di stabilità finanziaria a tutti i livelli di governo locale coinvolti.

In caso di violazione di tali parametri, sono previste misure correttive in grado di salvaguardare e ridurre rapidamente il *deficit* raggiunto dall'Ente non virtuoso.

⁴⁴⁴ *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* - LGEP, Legge n. 18/2001.

⁴⁴⁵ *Rapporto sul federalismo fiscale in otto Stati membri*, in www.consiglio Veneto.it.

⁴⁴⁶ Legge n. 5/2001.

⁴⁴⁷ La nozione di stabilità finanziaria è identificata (in linea con i precetti comunitari) con una situazione di bilancio tendenziale in equilibrio o in avanzo. Cfr. G. Martini, *I recenti sviluppi del federalismo fiscale in Spagna*, in *Federalismo fiscale: rivista di diritto e economia*, 2007.

6.2. Il sistema spagnolo di finanza locale

Il regime comune o ordinario è quello disciplinato dalla Legge organica⁴⁴⁸ di finanziamento delle Comunità Autonome⁴⁴⁹ (LOFCA), approvata nel 1980, e, successivamente, più volte modificata nel 2001 e, ancora, più recentemente, nel 2009.

L'art. 1 della LOFCA ricorda fin da subito che tale legge serve per disciplinare il finanziamento delle Comunità e che il contenuto della stessa sarà applicabile a tutte le Comunità, nel rispetto delle norme dei rispettivi Statuti.

Dal dettato sembrerebbe chiara la competenza di ambo gli strumenti per la disciplina finanziaria, in realtà, la capacità degli Statuti delle Comunità di incidere sul finanziamento è limitata al terreno delle regole generali, di mero completamento delle già esplicite previsioni normative, in materia, della LOFCA.

L'*iter* di redazione delle Legge organica in oggetto e dei primi Statuti d'Autonomia (Catalogna e Paesi Baschi) è stato sostanzialmente parallelo e, pertanto, tra tali processi si stabilirono, fin da subito, rapporti, intersezioni ed una influenza reciproca. Infatti, le previsioni normative dello Statuto catalano del 1979, in materia finanziaria, rispecchiano, quasi specularmente, il contenuto di quelle inserite poi nella LOFCA datata 1980.

⁴⁴⁸ Ai sensi dell'art. 81 della Costituzione: "*sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione ... l'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso*".

⁴⁴⁹ *Ley Organica*, n. 8 del 1980.

Il notevole impatto che poi ha generato lo Statuto catalano sulle altre Autonomie ha avuto come risultato l'imitazione della sua normativa, anche in campo finanziario, portando ad una sostanziale omogeneità dei contenuti degli Statuti, privi di conflittualità con la LOFCA, approvata dallo Stato centrale, almeno fino alla nuova ondata statutaria del 2005/2006.

In definitiva, per oltre 25 anni, gli Statuti completavano semplicemente il contenuto della LOFCA, senza ad essa sovrapporsi.

Quindi, nella prassi, ma anche ad una attenta lettura dell'art. 1.2 della Legge organica, il contenuto della stessa prevale (o forse è meglio dire prevaleva) completamente sul dettato dei vari statuti autonomici.

Tale cornice di fondo neutralizza la possibilità di differenziazione statutaria tra CC.AA. in materia finanziaria.

Viene, però, lasciata alle Comunità la possibilità di opporsi, attraverso i propri rappresentanti nelle opportuni sedi (si pensi alla Commissione mista Stato-Comunità Autonome), alla eventuale introduzione, da parte del potere di Madrid, di nuovi modelli di finanziamento (di durata quinquennale⁴⁵⁰) nei propri territori⁴⁵¹, con la possibilità di mantenere in vigore il precedente⁴⁵².

L'art. 13 della LOFCA, novellato nel 2009, prevede che sia la Commissione mista a determinare il valore del nuovo Fondo di sufficienza globale sorto con il compito mirato di coprire le differenze tra

⁴⁵⁰ Durata modificata, poi, nel 2001.

⁴⁵¹ Nel 1997, infatti, le Comunità di Andalusia, Estremadura e Castiglia-La Mancia si opposero all'introduzione, nel loro territorio, del nuovo modello di finanziamento imposto dal Centro. Per tale ragione, nelle Comunità summenzionate, venne prorogato il modello precedentemente in vigore (1992-1996).

⁴⁵² Stante la funzione consultiva e non vincolante del Consiglio di Politica fiscale e finanziaria e delle sue raccomandazioni in materia come previsto dall'art. 10.2 del regolamento interno allo stesso.

le esigenze di spesa di ciascuna Comunità e la somma della sua capacità tributaria e dei trasferimenti del fondo di garanzia dei servizi pubblici fondamentali.

L'elenco delle imposte cedute, che il livello costituzionale delega alla LOFCA per il dettaglio, viene in realtà sancito, prima dell'entrata in vigore della Legge organica, dalla sesta disposizione addizionale dello Statuto catalano del 1979: si tratta dell'imposta sul patrimonio netto, dell'imposta sulle trasmissioni patrimoniali, dell'imposta su successioni e donazioni e dell'imposta sul lusso raccolte dalle Comunità nei rispettivi territori.

A partire dall'entrata in vigore della LOFCA, nel 1980, il sistema di ripartizione del finanziamento delle Comunità ha subito, con il passare del tempo, una radicale evoluzione passando da un sistema di soli trasferimenti (fino alla metà degli anni novanta) ad una fase successiva in cui le Comunità sono state responsabilizzate con l'introduzione di tributi propri.

Nel periodo in cui i trasferimenti la facevano da padrone le Comunità ricevano oltre il 70% delle loro risorse⁴⁵³ mediante tale strumento, senza la possibilità di riscossione fiscale.

I trasferimenti derivano, in massima parte, come anche in altre realtà analizzate nel presente elaborato, dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla compartecipazione al gettito dell'IVA e dall'imposta sul reddito delle società.

Man mano, con il passare degli anni, come anticipato, tale modalità di trasferimenti si è trasformata in una vera e propria cessione delle imposte precedentemente statali.

⁴⁵³ E. Giron Reguera, *La incidencia de la reforma de los Estatutos de autonomía en la financiación autonómica*, in Revista Espanola de Derecho Constitucional, 2007.

A partire dalla riforma del 2001, si ravvede, infatti, un progresso sostanziale in materia di corresponsabilità fiscale. Relativamente ai tributi ceduti vale la pena di ricordare che le Comunità ricevono il 33% dell'IRPF, il 35% dell'IVA ed il 40% delle imposte speciali sulla produzione di alcol e bevande alcoliche, sui prodotti intermedi, sulla birra, sul tabacco e sugli idrocarburi oltre al 100% della meno rilevante imposta speciale sull'elettricità.

Al 100% arriva anche la percentuale di cessione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni.

Le CC.AA., inoltre, oggi, gestiscono in proprio le imposte sulle trasmissioni patrimoniali e sugli atti giuridici documentati e sul gioco.

Dopo l'importante riforma del 2001, il legislatore iberico ha apportato, di recente, ulteriori modifiche all'assetto del locale federalismo fiscale con la riforma del 2009, mediante due leggi: la Legge Organica n. 3 del 18 dicembre 2009⁴⁵⁴ e la Legge ordinaria n. 22 del 18 dicembre 2009⁴⁵⁵.

Tali leggi si sono rese necessarie e sono state approvate dall'esecutivo socialista di J. L. Zapatero⁴⁵⁶ per adeguare la LOFCA all'ondata di riforme statutarie che ha interessato le Comunità Autonome spagnole a

⁴⁵⁴ La Legge Organica del 2009 detta disposizioni di modifica delle Legge Organica n. 8 del 1980, già modificata, come detto, dalla Legge Organica n. 5 del 2001. Cfr. E. Giron Reguera, *Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna*, in www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf, 2009.

⁴⁵⁵ La legge reca disposizioni di riordino del sistema di finanziamento delle CC.AA. di regime comune e delle città con Statuto d'autonomia. Con la legge menzionata, si modificano sostanzialmente le regole in materia di cessione dei tributi. E. Giron Reguera, *Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna*, op. cit.

⁴⁵⁶ Il Governo socialista Zapatero è rimasto in carica per due legislature nel periodo 2004-2011. Il 20 novembre 2011, le elezioni politiche anticipate hanno sancito la fine dell'egemonia socialista in Spagna.

partire dal 2005⁴⁵⁷. Infatti, tutti gli Statuti riformati mantengono una sostanziale omogeneità con i precedenti dettati statutari, anche in campo finanziario, mantenendo il fondamentale riferimento alla LOFCA come base del finanziamento delle Comunità ma chiedendo, altresì, una migliore ripartizione degli strumenti perequativi.

Tutti meno uno, ovverosia lo Statuto della Catalogna che ha sfidato, nei suoi contenuti, l'assetto vigente e che analizzeremo *infra* nel successivo paragrafo 6.4.

6.3. Gli strumenti perequativi iberici

In Spagna, lo Stato centrale prevede tre tipi d'interventi perequativi: i Fondi di sufficienza, i Fondi di assegnazione complementare ed i Fondi di compensazione inter-territoriale.

Essi presentano tre caratteristiche salienti. Innanzi tutto, il loro ammontare è determinato con una trattativa bilaterale tra lo Stato ed ogni singola Comunità Autonoma; in secondo luogo, sono tendenzialmente stabili nel tempo, visto che, ogni anno, le Comunità che ne beneficiano ricevono un ammontare simile all'anno precedente, eventualmente ritoccato al rialzo o al ribasso in base all'andamento delle entrate statali; infine, cosa particolarmente gradita alle CC.AA. sono del tutto privi di vincoli di destinazione.

L'assegnazione complementare, invece, integra le risorse tributarie e quelle derivanti dai fondi perequativi solo se gli stessi risultano insufficienti a garantire la copertura finanziaria del livello minimo delle

⁴⁵⁷ Prima fra tutte la Comunità valenziana, poi la Catalogna, le Isole Baleari e l'Andalusia; in seguito, sono stati modificati anche gli Statuti di Aragona, Castiglia y Leon, Navarra e Estremadura.

prestazioni fondamentali; sono, pertanto, fondi eventuali ma a disposizione per tutelare il principio solidaristico di fondo del sistema iberico⁴⁵⁸.

Spetta a Madrid definire l'attivazione di tali assegnazioni eventuali, sempre vincolate nella destinazione finale.

Tra questi strumenti perequativi, principale rilievo assume il Fondo di compensazione interterritoriale, disciplinato dall'articolo 158 della Costituzione e dall'articolo 16, comma I, della LOFCA.

Tale strumento, mira a realizzare una sorta di solidarietà nei confronti delle Comunità Autonome con livelli di ricchezza più bassi, ma anche a garantire il livello minimo delle prestazioni nei servizi pubblici.

L'articolo 16 della LOFCA, prevede, poi, che le risorse del fondo perequativi siano destinate agli investimenti nei territori meno sviluppati economicamente, fissando una serie di criteri di distribuzione che tengano ben presenti le particolarità del territorio iberico, unitamente alla disomogenea ripartizione della ricchezza al suo interno⁴⁵⁹.

Gli appena descritti trasferimenti hanno una valenza prettamente complementare, poiché le Comunità Autonome ne possono beneficiare, solo qualora le risorse ottenute tramite imposte cedute o percentuali cedute risultino insufficienti per garantire il livello minimo di prestazioni essenziali come richiesto dal testo costituzionale e dalla Legge organica finanziaria.

⁴⁵⁸ *Rapporto sul federalismo fiscale in otto Stati membri*, op. cit.

⁴⁵⁹ I criteri stabiliti, a riguardo, dalla LOFCA concernono: inverso del reddito per abitante; percentuale di popolazione emigrata negli ultimi dieci anni; superficie territoriale; insularità, in relazione alla lontananza dal territorio peninsulare.

6.4. Con particolare riferimento alla Catalogna

La Catalogna (*Catalunya* in catalano⁴⁶⁰) è da sempre una delle aree più ricche e produttive della Penisola iberica. Tale denominazione data al territorio deriva probabilmente dall'innumerabile quantità di castelli e rocche⁴⁶¹ erette nel corso del periodo aragonese quando la Catalogna, ed, in particolare, Barcellona, capoluogo dell'omonima contea, insieme a Saragozza, sede del Governo di Ferdinando II, il Cattolico e dei suoi predecessori *Trastámara*, era il centro più ricco ed influente dell'intero Mediterraneo.

Gli innumerevoli successivi tentativi portati avanti dalla dominazione castigliana⁴⁶² di sopprimere le anime indipendentiste e nazionaliste della Regione non portarono mai agli esiti sperati di limitare i poteri delle *Cortes*⁴⁶³ locali, fondate nel 1283, e della *Generalitat de Catalunya*, fondata nel 1359⁴⁶⁴, ma, anzi, all'insurrezione *dels Segadors*⁴⁶⁵ sfociata nel Trattato dei Pirenei che ridimensionò drasticamente le ambizioni di dominio europeo di Filippo IV d'Asburgo, in particolare, e della Spagna, in generale.

⁴⁶⁰ Lingua di derivazione romanza, parlata da circa nove milioni di persone, più simile al francese che al castigliano parlato, invece, nel resto del Regno di Spagna.

⁴⁶¹ <http://www.gencat.cat/catalunya/cat/historia/historia2.htm>.

⁴⁶² L'unione tra Ferdinando II e Isabella, i Re cattolici, portò, altresì, all'unione solo formale dei due Reami. Morta Isabella, infatti, Ferdinando divenne dapprima Reggente di Castiglia per sua figlia Giovanna la Pazza e successivamente, fino alla maggiore età, per il nipote Carlo d'Asburgo, Re di Spagna (*Carlos I*) ed Imperatore del Sacro Romano Impero (Karl V).

⁴⁶³ L'assemblea governativa composta dai nobili locali.

⁴⁶⁴ Durante la riunione delle Corti di Cervera, cfr. http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_italia_100506.pdf.

⁴⁶⁵ Guerra dei mietitori, dal 1640 al 1659. Tale evento dà anche il nome all'inno ufficiale della Comunità Autonoma catalana.

Tale autonomia venne totalmente estirpata, poi, a partire dal 1939, dall'operato centralista del Governo dittatoriale del *Caudillo* Francisco Franco, uscito vincitore dalla Guerra Civile spagnola⁴⁶⁶.

Nonostante ciò, la *Generalitat* rimase in vita, seppur in esilio, guidata dal patriota Josep Tarradellas.

A seguito della morte di Franco, avvenuta, nel 1975, anche in Catalogna, come nel resto della Spagna⁴⁶⁷, iniziò il lungo processo verso la democrazia che sfociò nella definizione di uno Stato regionale ad autonomia avanzata, non federale, come è ancora oggi anche la Repubblica italiana.

Discesero da tale fase, prima la redazione dello statuto d'autonomia catalana del 1979⁴⁶⁸, istitutivo della Comunità autonoma e, poi, nel 1980, le elezioni dei rappresentanti del *Parlament* della nuova *Generalitat de Catalunya*, riconosciuta dal Regno di Spagna, che sancirono la vittoria dell'alleanza indipendentista di centro-destra denominata *Convergència i Unió*⁴⁶⁹, guidata dallo storico *leader* Jordi

⁴⁶⁶ Il tentativo di soppressione non riguardò solo l'Ente di Governo locale ma anche la lingua e la cultura catalana al punto di proibire la pubblicazione di testi in catalano. Molto probabilmente tale accanimento è riconducibile alla resistenza catalana alla falange franchista. Barcellona fu, infatti, una delle ultime roccaforti repubblicane della Penisola. Celebre Presidente della *Generalitat* del periodo fu Francesc Macià, uno dei fautori della Repubblica Catalana indipendente del 1931. Dopo tale provocatorio gesto, giunse a patti con il Governo centrale di Madrid, diventando Capo del Governo locale e fondatore di uno dei principali partiti indipendentisti rappresentati a Barcellona: *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), tutt'ora il quarto partito, in termini di eletti, del Parlamento regionale.

⁴⁶⁷ La Costituzione spagnola è datata 1978. Le competenze delle Comunità Autonome sono disciplinate nel Titolo VIII.

⁴⁶⁸ Detto Statuto di Sau, approvato con un *Referendum* nello stesso anno (88% di voti favorevoli).

⁴⁶⁹ Si tratta di una coalizione elettorale formata dai due partiti locali di centro destra, uno di matrice cristiano-democratica, *l'Unione Democratica di Catalogna*, l'altro di matrice liberal democratica, *Convergència Democràtica de Catalogna*. Jordi Pujol ha fondato quest'ultimo nel 1974.

Pujol, riconfermato per oltre 23 anni alla guida dell'amministrazione catalana fino al 2003.

La Costituzione, infatti, riconosce le tre Comunità Autonome sorte nel periodo repubblicano pre-franchista (Catalogna, Paese Basco e Galizia) ed, inoltre, introduce le altre 14 Regioni per un totale di 17 Comunità Autonome; non tutte, però, godono degli stessi poteri. Ciò discende dalla cosiddetta devoluzione asimmetrica prevista dallo schema costituzionale iberico.

Lo Statuto del 1979, composto di soli 57 articoli, prevedeva una giurisdizione esclusiva dell'Ente per quanto concerneva le materie riconducibili alla cultura, all'ambiente, alle comunicazioni, ai trasporti ed al commercio.

Contrariamente a quanto previsto per le comunità autonome di Navarra e dei Paesi Baschi che, insieme alla Catalogna, detengono i più ampi poteri d'autonomia, la *Generalitat* mancava di competenze nell'ambito fiscale, quindi, il sostentamento economico dell'amministrazione locale, dipendeva esclusivamente dal bilancio centrale di Madrid.

Tale situazione è radicalmente cambiata con il nuovo Statuto, composto da 223 articoli ed un Preambolo, introdotto definitivamente nell'agosto del 2006, a seguito del *Referendum* confermativo, datato 18 giugno dello stesso anno⁴⁷⁰ e promulgato mediante la Legge organica n. 6/2006.

I lavori per la redazione avevano visto duri scontri sia tra gli eletti dell'assise di Barcellona che tra i membri delle *Cortes Generales*⁴⁷¹, in

⁴⁷⁰ L'esito non è stato dei più rosei, seppur favorevole all'introduzione del nuovo Statuto: hanno votato solo il 49,4% degli aventi diritto con il 73,9% che si è espresso a favore della riforma.

⁴⁷¹ Unione degli appartenenti al Senato ed al *Congreso*. La Catalogna, nelle sue quattro province, elegge 46 deputati del *Congreso* e 7 Senatori.

particolare modo su alcune definizioni concernenti il popolo ed il territorio catalano nonché sulla forte autonomia fiscale prevista.

Dopo il passaggio favorevole presso il Parlamento catalano⁴⁷², la bozza necessitava dell'approvazione della Commissione Costituzionale del Congresso dei Deputati. La stessa, ha votato, il 22 marzo 2006, la proposta di riforma dello Statuto della Catalogna⁴⁷³.

Il 30 marzo il progetto è stato, poi, approvato anche dal *plenum* dell'Assemblea parlamentare di Madrid⁴⁷⁴; l'*iter* parlamentare si è, infine, definitivamente concluso positivamente il 10 maggio con la ratifica da parte del Senato⁴⁷⁵.

Di notevole rilievo nel nuovo Statuto Catalano è, senz'altro, il Titolo VI, dedicato al sistema finanziario, dal quale emerge la rottura rispetto alla disciplina vigente. Lo Statuto, grazie al nuovo dettato, modificava la dipendenza dalla LOFCA, approvata da Madrid, determinando direttamente i tasselli fondamentali concernenti gli strumenti di finanziamento.

Nell'art. 201, comma I, si afferma, infatti, che i principi fondamentali che regolano i rapporti economici e finanziari tra Stato centrale e Comunità catalana discendono dalla Costituzione spagnola, dallo

⁴⁷² Tale *iter* è stato intrapreso nel corso del 2004.

⁴⁷³ A favore della Proposta di Riforma hanno votato il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) di Zapatero, *Convergència i Unió* (CIU), *Izquierda Unida-Catalunya Verds* (IU-CV), *Partido Nacional Vasco* (PNV) e *Coalición Canaria* (CC) per un totale di 120 favorevoli; contro hanno, invece, votato il *Partido Popular* (PP), *Esquerra Republicana* (ERC) e *Euska Alkartasuna*, per un totale di 15 voti contrari.

⁴⁷⁴ 189 favorevoli contro 154 contrari e due astenuti. In questa sede si è ripetuta la stessa composizione politica del voto in commissione.

⁴⁷⁵ Per una ricostruzione storico-politica di tale percorso si veda M.A. Aparicio Perez, *Proceso de reforma estatutaria. Una introducción*, in J.M. Castellà Andreu e M. Olivetti (a cura di), *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcellona, 2009.

Statuto e dalla legge organica prevista dall'articolo 157, comma III, della Costituzione.

Il secondo comma dell'art. 201 riconosce, poi, i principi di autonomia finanziaria, coordinamento, solidarietà e trasparenza nelle relazioni fiscali e finanziarie della Catalogna con le Amministrazioni Pubbliche, nonché la responsabilità fiscale e finanziaria, l'eguaglianza e la lealtà istituzionale tra le suddette Amministrazioni. A seguire si evidenzia che l'attuazione di questo Titolo spetta alla Commissione Mista Principi Economici e Fiscali Stato-*Generalitat*.

In primo luogo, dalla sostanza dello Statuto del 2006, emerge che la Generalità dispone di finanze e risorse autonome sufficienti per far fronte all'esercizio del Governo locale, con una chiara indicazione delle singole risorse finanziarie che competeranno alla stessa.

Inoltre, alla *Generalitat* viene riconosciuta la piena autonomia nella gestione delle risorse economiche atte alla realizzazione degli obiettivi politici e sociali definiti dalle istituzioni *autonomiche*.

Nel testo, vengono addirittura determinate le percentuali relative alle imposte statali devolute parzialmente: il 50% dell'IRPF, il 58% delle varie imposte speciali raccolte, il 50% dell'IVA, da calcolare in relazione all'effettivo livello di consumo di beni dei cittadini della *Generalitat*.

Sostanzialmente, confrontando l'art. 202 dello Statuto del 2006 con l'art. 44 di quello precedente, datato 1979, si nota come la riforma abbia attribuito alla Generalità la competenza esclusiva sulle imposte, le tasse e le contribuzioni speciali oltre a tributi propri; altresì, la

Generalità vede ampliate le sue competenze specifiche, in campo finanziario, anche nei rapporti con l'Unione Europea⁴⁷⁶.

In secondo luogo, si rileva l'introduzione per legge del Parlamento catalano di un'Agenzia Tributaria con la funzione di gestire, liquidare, ispezionare tutti i tributi della Catalogna e quelli devoluti totalmente dallo Stato alla Generalità⁴⁷⁷.

Pertanto, come detto, il *referendum* del giugno 2006 ha dato un esito scontato a favore dei sì. La vittoria vi è stata, certo, ma la bassa partecipazione al voto ha dato ai fautori del "no" buoni argomenti per sfidare tale esito anche in sede di Tribunale costituzionale.

Alcune comunità autonome ed il Partito Popolare, all'opposizione a Madrid (fino al novembre 2011⁴⁷⁸) ed a Barcellona⁴⁷⁹, hanno contestato i passaggi della legge che di fatto sospendono il principio di solidarietà tra Regioni spagnole per il fisco e l'educazione, come previsto e tutelato, invece, dalla Costituzione spagnola⁴⁸⁰.

Con sei voti a quattro, il Tribunale costituzionale ha accolto buona parte delle obiezioni, riscrivendo, con la sentenza n. 31/2010, ben 14 articoli dello Statuto e fornendo la giusta interpretazione per altri 27 articoli

⁴⁷⁶ Nonostante, ovviamente, la Catalogna non goda di una personalità giuridica internazionale, la stessa, per mezzo di uffici rappresentativi esteri, intrattiene relazioni internazionali di notevole rilevanza.

Non solo a Bruxelles la Catalogna ha una sede della propria *Generalitat* ma anche a Sidney, San Francisco, Santiago de Cile (per i rapporti con le Americhe) e Johannesburg. Tale attivismo internazionale è concretizzato anche da numerosi altri Governi regionali europei come quello della Lombardia, per esempio.

⁴⁷⁷ I. Ruggiu, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007, p. 283.

⁴⁷⁸ Il 20 novembre 2011, a seguito delle Elezioni Generali per le Cortes, il *Partido Popular*, guidato da Mariano Rajoy, ha ottenuto la maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento. A partire da tale data, M. Rajoy è l'attuale *Presidente del Gobierno* iberico.

⁴⁷⁹ Ancora oggi, a seguito delle consultazioni per il rinnovo del Parlamento catalano del 25 novembre 2012.

⁴⁸⁰ Tale ricorso di costituzionalità è stato il primo che ha considerato, *in extenso*, uno Statuto di autonomia in Spagna.

determinanti su temi quali la giustizia, il fisco ed il finanziamento della Comunità e le priorità linguistiche.

La Corte ha confermato, inoltre, l'impossibilità per la Catalogna di definirsi "nazione", come riportato, invece, nelle prime righe del Preambolo dello Statuto del 2006.

Tutto ciò, ha fortemente infastidito i cittadini della Comunità Autonoma; centinaia di migliaia di persone, all'indomani di tale sentenza, che ha sostanzialmente stravolto il dettato dello Statuto d'autonomia promulgato poco prima, hanno sfilato per le strade di Barcellona per chiedere maggiori autonomie per la Catalogna e per protestare contro tale decisione, che ha, *de facto*, negato alla *Generalitat de Catalunya* di potersi definire "nazione" a tutti gli effetti e di preferire l'uso della lingua catalana rispetto a quella castigliana⁴⁸¹.

Anche le autonomie fiscali sono state limitate dall'operato del *Tribunal constitucional*⁴⁸².

⁴⁸¹ Il Tribunale costituzionale sul punto argomenta che il termine "preferenziale", utilizzato dallo Statuto in merito all'uso del catalano come idioma, verrebbe a contrastare con il principio di parità e con il dettato costituzionale che eleva il castigliano a lingua ufficiale del Regno, si veda anche sul punto C. Viver Pi-Sunyer, A. Bayona Rocamora e J. Galofré y Crespi, *Informe sobre la STC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por 50 diputados y senadores del Partido Popular contra el Estatuto de Autonomía de Catalunya*, in www.gencat.cat/drep/.

⁴⁸² Le autorità catalane hanno manifestamente considerato una provocazione la scelta della Corte di pronunciare la propria sentenza un giorno prima della manifestazione, già prevista da tempo.

In questo clima di protesta sorto all'indomani della grande manifestazione pro-catalogna del 10 luglio 2010⁴⁸², il 28 novembre 2010, il popolo catalano ha rinnovato il proprio Parlamento, composto da 135 membri⁴⁸², e le elezioni locali hanno sancito la vittoria delle forze autonomiste ed indipendentiste. A vincere le elezioni catalane, nonché a strappare la guida della Comunità Autonoma a José Montilla ed al Partito Socialista, che la deteneva dal 2003, è stato, infatti, lo storico cartello autonomista-indipendentista *Convergència i Unió* (CIU) fondato nel 1974, già ininterrottamente al potere dal 1980 al 2003, guidato dal Primo Ministro Artur Mas, riconfermato alla guida della *Generalitat* il 25 novembre del 2012, ora alla guida di una coalizione comprendente anche l'altro partito indipendentista repubblicano di sinistra *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). A seguito di tale accordo post-elettorale nella

L'ultima parte della sentenza, infatti, è dedicata, in massima parte, alle disposizioni statutarie in materia di finanza autonoma. Mentre lo Statuto pretendeva di porsi come norma fondamentale del sistema tributario nell'ambito della *Generalitat*, il Tribunale costituzionale ha opposto, a tale concetto, la propria consolidata giurisprudenza secondo la quale i principi in tale materia devono continuare ad essere stabiliti dal legislatore organico di Madrid (mediante la LOFCA).

Tali articoli dello Statuto non sono stati dichiarati incostituzionali, ma la loro applicazione è stata espressamente condizionata al rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale e di solidarietà fra le Comunità Autonome previsti in Costituzione.

E' stata, invece, dichiarata incostituzionale la norma statutaria che escludeva il contributo catalano ai meccanismi di livellamento nel caso in cui le Comunità Autonome beneficiarie non ponessero in essere uno sforzo fiscale equiparabile: secondo il Tribunale, infatti, un legislatore *autonomico* non può imporre agli altri legislatori, di pari livello territoriale, criteri generali di natura tributaria; al limite, tale potere, spetterà al *Gobierno* centrale di Madrid.

Oltre al caso appena citato, è stata dichiarata illegittima anche la norma statutaria che attribuiva alla *Generalitat* la competenza a stabilire e disciplinare i tributi propri dei governi locali (provinciali e municipali) in Catalogna, poiché si tratta di un ambito riservato, in via esclusiva, alla legislazione statale dal testo costituzionale spagnolo vigente.

In definitiva, è stata, in buona sostanza, imposta una lettura costituzionalmente orientata della normativa statutaria catalana del

Generalitat verrà celebrato, nel 2014, un *referendum* per l'indipendenza dal Regno di Spagna.

2006 con la quale si vieta rigorosamente che i meccanismi in materia fiscale ed economica adottati alterino la posizione della Catalogna rispetto a quella delle altre Comunità Autonome.

6.5. Conclusioni

Il federalismo fiscale del Regno di Spagna sembra capace di far combaciare bene il rispetto dell'autonomia tributaria delle Comunità Autonome con l'esigenza di evitare squilibri eccessivi nella redistribuzione totale della ricchezza del Regno.

Il regionalismo asimmetrico, negli anni, ha dato buona prova di efficienza, forse anche per merito della qualità normativa del testo della LOFCA competente per la ripartizione finanziaria delle risorse tra Madrid e le Comunità Autonome.

Va precisato, infatti, che la Spagna un tempo, così come il nostro Paese oggi, era una realtà con un altissimo *deficit* pubblico: *deficit* drasticamente ridotto dall'introduzione del modello di federalismo fiscale, ampliato negli anni, e che ha portato ad un sistema oggettivamente virtuoso e più efficiente, con un effettivo risanamento delle finanze pubbliche della Penisola⁴⁸³ e con un elevato grado di apprezzamento da parte di Bruxelles, per la crescita economica ed il buon operato dei vari Governi susseguitisi nel corso degli anni, seppur con maggioranze politiche diverse⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Soprattutto nel periodo 1996-2004 con i governi di centro-destra del *Presidente del Gobierno* J. M. Aznar. In tale periodo, la disoccupazione, nell'intero territorio nazionale, passò dal 20% al solo 11%. Cfr. www.wikipedia.es.

⁴⁸⁴ Basti considerare, infatti, i governi guidati dal popolare Aznar dal 1996 al 2004 e quelli guidati dal socialista Zapatero, nel periodo 2004-2011.

Oggi, ovviamente, tutti gli importanti risultati conseguiti sono stati praticamente vanificati e bruciati dalla generale crisi economica incombente nel continente europeo ed, in particolare, sul territorio iberico⁴⁸⁵.

A ben vedere, la questione relativa alla misura ed alle modalità di attuazione della perequazione risulta determinante per la coesione e gli equilibri amministrativi iberici.

Va, inoltre, considerata, l'efficacia dimostrata dagli strumenti di coordinamento finanziario.

Unico neo forse, in un sistema amministrativo e perequativo dai più, come detto, particolarmente apprezzato, paiono essere, il ruolo nettamente prevalente degli esecutivi, rispetto ai rami legislativi, che rischia di marginalizzare il ruolo dei Parlamenti, rappresentativi delle istanze delle popolazioni, a tutti i livelli di Governo e, ancora di più, la forte rivendicazione indipendentista della più produttiva tra le Regioni spagnole, la Catalogna, che potrebbe, già nel 2014, ottenere l'indipendenza, mandando evidentemente in frantumi l'intera articolazione istituzionale ed autonomista del Regno iberico.

⁴⁸⁵ Si pensi, per esempio, proprio alla Catalogna, a forte rischio insolvenza.

7. Il Regno Unito

7.1. Introduzione

La Scozia e l'Inghilterra, dopo secoli di scontri culminati, nel tredicesimo secolo, nella ribellione di William Wallace al giogo di Edoardo I "Longshanks" Plantageneto (che, pochi anni più tardi, a seguito della vittoriosa battaglia di Bannockburn su Edoardo II, portò all'incoronazione di Robert *The Bruce* a Re degli Scozzesi) e più tardi, nel primo cinquecento, nella cruenta battaglia di Flodden, combattuta dagli eserciti di Giacomo IV Stuart e di suo cognato Enrico VIII Tudor, furono unite sotto la stessa Corona, ma con diverse istituzioni di governo, nel 1603, a seguito della morte, senza discendenza, di Elisabetta I Tudor; suo parente più prossimo ed erede al trono di Inghilterra, era, infatti, Giacomo VI Stuart⁴⁸⁶, Re di Scozia.

Il Galles, invece, era già stato unito alla Corona di Inghilterra fin dal lontano XIII secolo e con l'*Act of Union of Wales*, promulgato da Enrico VIII Tudor, nel 1536, cessò di essere un'entità amministrativa autonoma fino al 1998.

Scozia ed Inghilterra vennero successivamente unite nel Regno Unito di Gran Bretagna, nel 1707⁴⁸⁷, dal Trattato e dagli *Acts of Union* che configurarono un unico esecutivo comune alle due Nazioni. Le disposizioni degli *acts* furono approvate dal Parlamento Inglese nel 1706 e da quello Scozzese nel 1707⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶ Stuart per la dizione inglese, Stewart per quella scozzese.

⁴⁸⁷ Regnante Anna Stuart (1702-1714).

⁴⁸⁸ W. S. Churchill, *Storia dei popoli di lingua inglese*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1956 (ristampa 1999).

Secondo i termini degli *Acts* i due Parlamenti originari venivano sostituiti da un Parlamento della Gran Bretagna⁴⁸⁹.

Questo nuovo Stato sarebbe stato unitario e non federale; infatti, non esisteva un modello per un governo federale che avrebbe potuto essere proposto in opposizione allo schema unitario allora diffusamente adottato.

Gli argomenti scozzesi che chiedevano il mantenimento del Parlamento nazionale non prevalsero; però, entrando a far parte dell'Unione, gli scozzesi ebbero la preoccupazione di assicurarsi che alcuni dei loro amati diritti ed alcune delle loro secolari istituzioni non scomparissero, minacciati da un Parlamento composto nella maggior parte da membri inglesi⁴⁹⁰.

Tuttavia, le rivendicazioni autonomistiche non vennero mai meno. Così, i *Secretaries of State* per Irlanda del Nord, Scozia e Galles, hanno acquisito, man mano, con il passare degli anni, maggior peso nella compagine governativa, nonostante l'esito negativo del primo concreto tentativo di decentramento, messo in atto nel 1978, a seguito dei *referendum* attuativi del primo marzo 1979⁴⁹¹.

Anche la storia delle rivendicazioni irlandesi sul punto risulta particolarmente rilevante, considerando la dominazione inglese lunga più di otto secoli⁴⁹².

⁴⁸⁹ Scottish Law Commission, *Un nuovo Parlamento per un nuovo Stato, Memorandum* n. 32, 1975, p. 16.

⁴⁹⁰ K.C. Wheare, *Federal Government*, 1965, p. 43, cit. in Turpin 2002, p. 268.

⁴⁹¹ Durante il Governo laburista di James Callaghan (1976-1979).

⁴⁹² Storicamente l'Irlanda è stata sotto la dominazione inglese sin dal 1155, quando l'allora Papa Adriano IV, unico Romano Pontefice inglese della storia, emise una bolla, nella quale riconosceva l'autorità del re d'Inghilterra, Enrico II Plantageneto *Fitzempress*, sulle terre dell'isola.

Già nei primi mesi del 1886⁴⁹³, fu presentato alla Camera dei Comuni, per iniziativa del Primo Ministro liberale W. Gladstone⁴⁹⁴, un disegno di legge con il quale s'intendeva conferire all'Irlanda la potestà impositiva territoriale, fatta salva, però, una quota da trasferire direttamente alle casse di Westminster⁴⁹⁵.

Tale tentativo venne, però, bocciato definitivamente dalle Camere britanniche nel 1893; un ulteriore tentativo, a ridosso della Prima Guerra mondiale, ebbe, invece, successo e portò alla cosiddetta *Irish Home Rule*⁴⁹⁶ con la quale venne sperimentata per la prima volta la *Tax-varying power*, ovvero la facoltà di elevare l'aliquota di alcune tasse entro limiti predeterminati dal Governo londinese.

Ma tale esperienza terminò con l'indipendenza della Repubblica d'Irlanda concessa nel 1920. L'Irlanda del Nord, infatti, secondo l'*Ireland Act* passò sotto la diretta competenza del Governo centrale di Londra.

Negli anni sessanta tornò alla ribalta il problema delle rivendicazioni dei territori sub-statali del Regno Unito. Venne, pertanto, creata un'apposita Commissione che prese il nome di *Royal Commission on the Constitution*.

Così, tali nuove istanze, dopo oltre un secolo di tentativi sostanzialmente falliti, hanno condotto nel 1998 e nel 1999

⁴⁹³ All'epoca, al fine di poter formare un esecutivo stabile, considerato l'esito incerto delle elezioni del 1885, i liberali furono costretti a cercare l'alleanza dei nazionalisti irlandesi, riportando così all'opposizione i conservatori di Robert Gascoyne-Cecil, Marchese di Salisbury. Tale tentativo fallì e le nuove elezioni, nel luglio del 1886, portarono alla disfatta dei liberali.

⁴⁹⁴ W. Gladstone, *Leader* del Partito liberale e più volte Primo Ministro del Regno Unito.

⁴⁹⁵ Gladstone ebbe a dire ai Comuni: "*The concession of local self-government is not the way to sap or impair, but the way to strengthen and consolidate unity*". Gli rispose Lord R. Churchill, padre del celebre Winston, così commentando il *Bill*: "*The Prime Minister was marching through rapine to the dismemberment of the UK*".

⁴⁹⁶ Per iniziativa del Primo Ministro liberale H. H. Asquith, in carica dal 1908 al 1916.

all'attuazione della riforma devoluzionistica voluta dal Premier laburista Tony Blair⁴⁹⁷, nativo di Edimburgo, nelle varie Regioni-Stati-Nazioni britanniche (Scozia, Irlanda del Nord, Principato del Galles⁴⁹⁸).

La *devolution* britannica, anche in considerazione della mancanza nel Regno Unito di una Costituzione scritta⁴⁹⁹, in estrema sintesi, si configura non come una vera e propria ripartizione inderogabile di competenze tra i livelli di governo, sancita da una Legge fondamentale⁵⁰⁰, bensì come una devoluzione compiuta dal Centro⁵⁰¹ di competenze proprie, che vengono assegnate agli organi delle entità locali devolute, ma che possono, in qualsivoglia momento, essere riattribuite nell'orbita di Westminster, con il semplice esercizio da parte del Parlamento di Londra delle proprie prerogative.

7.2. Analisi del sistema di finanza locale britannico

Le riforme del ventennio a cavallo tra gli anni '70 e '90, non sono riuscite a generare una finanza locale autonoma.

Invero, con il *Local Government Planning and Land Act* del 1980, Westminster assegnò agli Enti locali il potere reale di imporre tasse

⁴⁹⁷ Il laburista Tony Blair, *leader* del *New Labour* dal 1994, vinse le *general elections* del 1997, con una larghissima maggioranza, dopo circa vent'anni di ininterrotto potere del Partito conservatore. Per un'analisi più approfondita dell'operato in tale campo del Governo presieduto da Tony Blair, si veda, R. Blackburn & R. Plant, *Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, London, Longman, 1999.

⁴⁹⁸ *Scotland Act 1998, Government of Wales Act 1998, Northern Ireland Act 1998.*

⁴⁹⁹ Si veda anche sul punto il valido studio di P. Leyland, *L'esperienza della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2000.

⁵⁰⁰ Come avviene nel resto dei paesi europei o negli Stati Uniti.

⁵⁰¹ Vale a dire con atto (*Statute*) approvato dalla Camera dei Comuni, la camera bassa composta da 650 *MPs*, con la quale l'esecutivo di *Downing street* instaura il rapporto fiduciario. Cfr. A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2001.

sulle rendite immobiliari, direttamente, sia per i *District Councils* inglesi e gallesi presenti sul territorio che per gli Enti scozzesi.

Rimaneva di competenza statale, peraltro, la possibilità di determinare la consistenza del *block grant*, ovvero sia dei trasferimenti statali da destinare a ciascun Ente locale, in base alle funzioni esercitate e devolute ed alle spese.

Tuttavia, il *Local Government Finance Act* del 1982 ripristinò la *status quo ante*, attribuendo al Governo centrale il potere di limitare le imposte locali⁵⁰².

Quindi, davvero poco veniva devoluto, in termini di poteri impositivi autonomi, agli Enti locali britannici, se si considera anche il valore del *block grant*, sempre aumentato da Westminster, nel corso degli anni, fino ad arrivare all'esplosione delle spesa pubblica nell'epoca blairiana.

In buona sostanza, dal 1997, i laburisti hanno cercato di limitare questo tipo di sovvenzioni provenienti dallo Stato, dando la concreta possibilità, agli Enti locali, di esercitare una, seppur limitata, potestà impositiva.

In considerazione del fatto che le imposte locali avevano generato sperequazioni sull'intero territorio nella redistribuzione erano sorti forti squilibri tra varie zone della Gran Bretagna; ciò richiese l'introduzione di ulteriori sussidi statali (i cosiddetti *rate support grant*).

Nei primi anni '80, pertanto, la finanza locale era, in buona sostanza, di derivazione quasi esclusivamente statale, in quanto fortemente dipendente dai trasferimenti di Londra⁵⁰³.

⁵⁰² Il Governo della "Lady di ferro" Margaret Thatcher (1979-1990) era assolutamente contrario all'allargamento delle competenze di Scozia, Galles, Irlanda del Nord ed Enti locali. Ciò anche in discontinuità con la linea seguita dal suo predecessore alla guida del partito conservatore Edward Heath. Nel 1986 il Primo Ministro Thatcher arrivò ad abolire il *Greater London Council*. Si veda sul punto, D. G. Bianchi, *Storia delle devoluzioni britannica*, Milano, Franco Angeli Editore, 2005.

⁵⁰³ Si parla di una percentuale non lontana dall'80%.

Una limitatissima spinta a favore delle autonomie venne registrata, a partire dal 1986, con una serie di riforme che aumentarono, seppur di poco, l'autonomia finanziaria degli Enti locali britannici.

Con il *Local Government Finance Act* del 1988, in particolare, le imposte locali vennero sì abolite ma venne introdotta la c.d. *Community charge* o *Poll Tax*⁵⁰⁴ (tassa sul voto). Essa venne ben presto cestinata, dopo soli due anni dalla sua introduzione, in quanto creò, fin da subito, ulteriori e ben più gravi problemi nella ripartizione territoriale del gettito.

Il *Local Government Finance Act* del 1992 ha, infine, istituito la *Council Tax* e la *Business rate*⁵⁰⁵, a partire dal 1 aprile del 1993.

La *Council Tax*⁵⁰⁶, viene applicata ai proprietari e locatori di unità abitative, sulla base del reale valore commerciale dell'immobile; la *Business rate* grava, invece, sui proprietari di immobili di natura commerciale.

La *Business rate*, in particolare, avrebbe dovuto rappresentare, nella speranza dei promotori della stessa, una vera e propria base per la finanza locale, non più derivata.

Tuttavia, annualmente, è sempre il Governo di Londra a definire le modalità del riparto del relativo gettito tra gli Enti territoriali, in base all'effettivo numero dei residenti per cui, in buona sostanza, si tratta sempre di un trasferimento mascherato da imposta locale.

⁵⁰⁴ La *Poll Tax* veniva applicata a tutti i cittadini residenti nella circoscrizione con più di ventuno anni d'età, con l'eccezione di alcune categorie disagiate.

⁵⁰⁵ Esse sono imposte sulla proprietà degli immobili abitativi e di natura commerciale. Come si è avuto modo di vedere nel corso del presente elaborato sono imposte utilizzate in buona parte dei sistemi analizzati.

⁵⁰⁶ Il cui gettito costituisce circa il 20% delle entrate totali degli Enti locali.

I due tributi descritti, pertanto, non hanno inciso, in maniera determinante, sull'autonomia impositiva degli Enti locali; tali Enti, infatti, rimangono sostanzialmente e fortemente dipendenti dai finanziamenti statali.

Inoltre, il *Local Government Finance Act* del 1992 ha reintrodotta e addirittura rafforzato lo strumento del *capping rate* (già previsto nel 1984), che consente all'esecutivo di *Downing Street* di fissare un limite massimo alle aliquote applicabili dagli Enti locali⁵⁰⁷, nelle materie di loro competenza.

Il sistema britannico di finanza locale degli Enti minori, in definitiva, si basa prevalentemente sui soli trasferimenti statali.

Per quel che concerne gli Enti intermedi (Scozia, Galles ed Irlanda del Nord), essi sono finanziati attraverso un trasferimento incondizionato (*assigned budget*) rispetto al cui utilizzo dispongono di una certa discrezionalità⁵⁰⁸.

Modifiche al *budget* assegnato a ciascun Ente sono determinate principalmente attraverso il meccanismo della c.d. *Barnett formula*⁵⁰⁹: essa serve ad allocare incrementi di risorse ai Governi sub-statali, che vengono calcolati in percentuale, variabile a seconda della popolazione locale sul totale nazionale, sull'incremento di spesa registrato dall'Inghilterra⁵¹⁰.

In termini più chiari, la *Barnett formula* regola comparativamente la ripartizione degli incrementi e dei decrementi di spesa pubblica

⁵⁰⁷ Anche il Governo di John Major (1990-1997) perseguì una politica centralista. Sul punto, D. G. Bianchi, *Storia delle devoluzioni britannica*, op. cit.

⁵⁰⁸ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁵⁰⁹ Ideata, nel 1978, dall'omonimo *Chief Secretary of the Treasury* di Londra. Cfr. D. G. Bianchi, *Storia della devoluzione Britannica*, op. cit.

⁵¹⁰ *Rapporto sul federalismo fiscale in otto Stati membri*, op. cit.

seguendo indici precisi che cercano di riflettere le proporzioni della popolazione inglese, scozzese e gallese (85:10:5)⁵¹¹.

Si tratta di un meccanismo di omogeneizzazione *pro capite* della spesa che ingloba in sé l'elemento della territorialità, ma presenta anche il limite di vedere la spesa scozzese e gallese, in una certa parte sovvenzionate da quella inglese⁵¹².

Ma dopo l'introduzione dell'esperienza della *devolution* le polemiche non hanno fatto che aumentare, perché, seppur gravante, in termini economici, sulle finanze del Regno di San Giorgio, in massima parte, la *Barnett formula* permette a Westminster di limitare o ampliare i trasferimenti in base non solo a variabili stabili e prefissati ma anche a variabili di natura prettamente politica.

Nel febbraio del 2000, infatti, il *First Secretary* gallese Alun Michael⁵¹³ è stato costretto alle dimissioni a causa di un forte contrasto con

⁵¹¹ D. Bell, A. Christie, *Finance – The Barnett Formula: Nobody's Child?*, in A. Trench (a cura di), *The State of the Nations 2001. The Second Year of Devolution in the United Kingdom*, London, Imprint Academic, 2001.

⁵¹² Non si può non ricordare a riguardo che nel sistema devoluzionistico britannico appare proprio il gigante inglese, il territorio meno tutelato, che destina i trasferimenti alle parti del territorio meno produttive. Su questo influisce anche la spesa dei Governi locali. Nasce anche dagli appena rilevati aspetti la cosiddetta *West Lothian Question* (o *English Question*) attribuibile al parlamentare (*Member of Parliament*) laburista T. Dalyell, si veda anche sul punto il libro dello stesso esponente laburista, T. Dalyell, *Devolution: the End of Britain*, London, Cape, 1977. Nel testo menzionato viene specificata ed analizzata la problematica della sovrarappresentanza a Westminster dei territori sub-nazionali di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord. Inoltre, i deputati delle altre Regioni del Regno Unito hanno, a tutt'oggi, la facoltà di deliberare in merito alle questioni concernenti il Reame di San Giorgio cosa che, a seguito dell'effettiva entrata in vigore delle Assemblee devolute, non avviene più per i colleghi inglesi. Nel settembre del 2011, il Governo di coalizione guidato da David Cameron ha deciso di costituire una Commissione per risolvere l'annosa e duratura problematica. Cfr. www.parliament.uk/commons.

⁵¹³ Membro del Welsh Labour Party, si veda anche www.alunmichael.com. La figura del *First Secretary*, a partire dal GoWA del 2006, è stata rinominata, sulla falsa riga dell'esperienza scozzese, *First Minister* (*Gweinidog Cyntaf in gaelico*), anche in considerazione dell'ampliamento dei poteri collegati a tale figura. Attualmente, il Primo Ministro gallese in carica è il laburista Carwyn Jones.

l'esecutivo di *Downing Street*, il quale voleva decurtare il *block grant* per il Galles, calcolato mediante la formula *Barnett*, della medesima entità dei fondi strutturali obiettivo 1 che la Commissione Europea aveva assegnato allo stesso Principato di San Davide⁵¹⁴.

In considerazione del fatto che i territori devoluti sono aree geografiche dove la spesa pubblica *pro-capite* risulta di gran lunga superiore a quella del territorio del Regno di San Giorgio, appare evidente, quindi, che, nel lungo periodo, l'uso di tale formula comporterà necessariamente l'annullamento della distanza, oggi presente, tra la spesa *pro-capite* dei territori di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord rispetto a quella dell'Inghilterra (la c.d. *Barnett squeeze*⁵¹⁵) con un certo livellamento generale della stessa.

Per quanto concerne il finanziamento degli Enti locali anche oggi esso si fonda, in massima parte, sui trasferimenti statali, tra cui spicca il *revenue support grant*.

A ciascun Ente locale viene destinato di anno in anno uno *standard* di spesa (*standard spending assessment*) alla cui quantificazione concorrono appositi trasferimenti statali (*support grants*).

Il calcolo preciso degli *standard spending assessments* avviene a Londra (gli Enti locali ne sono, però, fatti partecipi), con l'obiettivo dichiarato di garantire *standards* di prestazioni pubbliche uniformi sull'intero territorio del Regno Unito.

⁵¹⁴ J. Osmond, *A Constitutional Convention by other Means*, in R. Hazell (a cura di), *The State and the Nations. The First Year of Devolution in the United Kingdom*, London, School of Public Policy, The Constitution Unit, 2000.

⁵¹⁵ Una sorta di perequazione, M. Mazza, *Le relazioni finanziarie intergovernative nel Regno Unito*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli editore, 2010.

Il Governo centrale eroga, infine, ulteriori contributi, denominati *Specific grants*, atti a finanziare i servizi pubblici ritenuti essenziali dall'esecutivo londinese (per esempio, la sicurezza); essi possono essere trasferimenti a destinazione vincolata (*ring-fenced grants*), oppure trasferimenti liberi⁵¹⁶ (*unfenced targeted grants*⁵¹⁷).

Toccano il tema della cooperazione tra i vari livelli di governo, la struttura radicalmente accentrata dell'assetto finanziario pubblico britannico si riflette fortemente anche sui meccanismi di coordinamento⁵¹⁸ e di *auditing* utilizzati.

Le decisioni sulle questioni di ordine finanziario vengono, infatti, condizionate da accordi negoziali intergovernativi che vedono come parti il Ministero del Tesoro di Londra e gli esecutivi territorialmente devoluti chiamati in causa.

Tali negoziazioni assumono la forma di *Concordats e Statements*, con un fortissimo tasso di politicità⁵¹⁹ delle deliberazioni riguardanti proprio l'allocazione, ai livelli di Governo intermedi britannici, delle risorse finanziarie⁵²⁰.

La *Audit Commission*, invece, ha il compito di definire, più nel dettaglio, il variegato sistema di indicatori su cui si basano i *Best Value*

⁵¹⁶ Tutto l'intero sistema di trasferimenti (*grants*) fin qui visto effettuata, all'interno del Regno, una vera e propria perequazione, a favore degli Enti "poveri", non troppo lontana, per il principio che la sostiene e per lo scopo finale, al sistema perequativo teutonico.

⁵¹⁷ A chiusura del sistema, sono, inoltre, previsti anche i c.d. *other current grants* (o *supplementary grants*) che il Governo statale assegna agli Enti locali in relazione ad alcune politiche pubbliche nazionali che essi gestiscono.

⁵¹⁸ Il coordinamento viene esercitato dal Governo di Londra, l'*auditing* è, invece, di competenza della *Audit Commission*, organo composto da esperti in materia di strettissima nomina governativa.

⁵¹⁹ Analogamente al caso austriaco poc'anzi analizzato, si veda *supra*, nel paragrafo 4, a riguardo.

⁵²⁰ M. Mazza, *Le relazioni finanziarie intergovernative nel Regno Unito*, op. cit.

Performance Plan che gli Enti locali sono tenuti a redigere, ogni anno, contestualmente al bilancio consuntivo.

Si tratta di documenti contabili che forniscono un'analisi dettagliata delle *performances* realizzate e di quelle obiettivo a medio termine. Sempre la *Audit Commission* gestisce il sistema di punteggio (*rating*), sulla base del quale i revisori contabili dei vari Enti locali, dalla stessa nominati, devono valutare le *performances* di ciascuna amministrazione locale in campo di spesa pubblica.

Va evidenziato, comunque, come la natura statale (e non interistituzionale) dell'organo in questione non ne ha, tuttavia, pregiudicato l'imparzialità ed il rigore, in questi anni, grazie soprattutto al notevole prestigio dei suoi componenti.

7.3. Con particolare riferimento alla Scozia

La *devolution* britannica viene intesa, in dottrina⁵²¹, come una delega asimmetrica di poteri alle nuove realtà sub-statali nate a seguito del processo di riforma blairiano.

Da un punto di vista dei poteri concessi bisogna ricordare che gli stessi non sono identici per quanto concerne l'esperienza scozzese e quella gallese.

In Galles, fatti salvi alcuni poteri di legislazione primaria concessi a partire dal 2006, con il *Government of Wales Act*⁵²², la devoluzione è

⁵²¹ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, op. cit.

⁵²² Con il *Government of Wales Act 2006* sono stati incrementati i poteri della *National Assembly for Wales* introducendo specifici poteri di normazione primaria non previsti nel 1998. A seguito del recente *Referendum* del 2011 non è più necessario, per la *National Assembly for Wales*, richiedere la preventiva autorizzazione *ad hoc* da parte del Parlamento di Westminster (attraverso i c.d. *legislative competence orders - LCO*) per attivare i propri poteri di legislazione primaria.

solo esecutiva, vale a dire regolamentare; da qui anche il termine "assemblea" per definire il consesso di Cardiff.

Pertanto, non vi sono poteri di natura impositiva fiscale in Galles; tale autonomia si regge, infatti, sui soli trasferimenti di Westminster.

Una limitata eccezione riguarda il Parlamento scozzese⁵²³, invece, al quale spettano determinati poteri nell'ambito dell'ordinamento degli Enti locali; gli aspetti finanziari ed impositivi⁵²⁴ sono anch'essi di competenza dell'aula di Holyrood, seppur in maniera abbastanza limitata.

A tale consesso, in particolare, è riservata la possibilità di determinare l'aliquota della *Business rate*.

Le finanze scozzesi sono attualmente costituite annualmente da una concessione votata da Londra (*block grant*⁵²⁵) e versata tramite il segretariato di stato per la Scozia nel Fondo Consolidato Scozzese, mentre l'ammontare è diversamente determinato ogni anno, a seconda delle variazioni nella popolazione e nelle allocazioni finanziarie (si tratta di una sorta di contributo *pro capite*).

Il *grant*, calcolato con il metodo della *Barnett formula*, sottostà alla regola del 85:10:5. La Scozia vale 10 come speso specifico della

⁵²³ Detto Parlamento di Holyrood (*Pàrlamaid na h-Alba* in gaelico), dal luogo dove sorge; esso consta di 129 *MSPs* eletti mediante l'*Alternative Vote System*, un sistema elettorale ibrido con l'uso del maggioritario nei collegi ed una quota proporzionale. Si noti la differenza terminologica riguardo alla denominazione di Assemblea o Parlamento per la cultura istituzionale britannica. Il consesso di Edimburgo gode di poteri di formazione normativa primaria e di natura fiscale che ne fanno, di fatto, un Parlamento, l'Assemblea Gallesese no. Sul punto, V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, op. cit.

⁵²⁴ Altra limitatissima eccezione deve essere considerata la capacità impositiva, prevista, solo dal 2008, per la tassazione sui consumi idrici, introdotta in Irlanda del Nord.

⁵²⁵ Così era anche previsto nello *Scotland Act* del 1978, approvato dal Governo laburista di James Callaghan, bocciato dalla consultazione referendaria del 1° marzo 1979. Cfr. D. G. Bianchi, *Storia della devoluzione britannica*, op. cit.

popolazione della Gran Bretagna. La sua spesa pubblica, pertanto, non potrà superare tale indicatore.

I documenti preparatori⁵²⁶ del Governo Blair sulla *devolution* attestano, in maniera molto chiara, la volontà governativa di ripristinare tale sistema, già presente nel tentativo devoluzionistico del 1978⁵²⁷.

Il paradosso che sorge da tale utilizzo è che la *National Assembly for Wales*, a differenza dei *Parish Councils* e dei *Community Councils* non gode del potere d'imporre tributi; in Scozia, invece, seppur in maniera limitata, tale potere permane e viene garantito.

La scelta dell'esecutivo Blair, pertanto, seppur molto innovativa per la realtà britannica, sul fronte dell'imposizione fiscale, si allineava alle precedenti esperienze conservatrici di Margaret Thatcher e John Major⁵²⁸.

Il Parlamento scozzese dispone, poi, al fine di incrementare il *budget* delle proprie finanze, del potere di modificare, limitatamente agli abitanti scozzesi, la percentuale di tassazione sul reddito prevista dal Governo centrale (*tax varying powers*⁵²⁹). Tale provvedimento, non molto popolare, considerato necessario da Blair⁵³⁰, per coprire l'inevitabile incremento della spesa pubblica, permette, al Parlamento di

⁵²⁶ Hm Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly – A Statement of Funding Policy*, 2000, www.hm-treasury.gov.uk.

⁵²⁷ A. Vendaschi, *La devolution of powers in Scozia*, in DPCE, 1999.

⁵²⁸ I Governi conservatori, in questo modo, riuscirono a contenere fortemente la spesa pubblica, lievitata, invece, notevolmente nei primi anni del XXI secolo, a seguito delle riforme laburiste.

⁵²⁹ Artt. 73 e 80 dello *Scotland Act*.

⁵³⁰ Tale riforma, fu fortemente voluta dall'allora Cancelliere dello Scacchiere e, poi, Premier laburista fino al 2010 Gordon Brown, scozzese di nascita.

Holyrood, di variare l'aliquota dell'imposta sui redditi fino a 3 *pence* per sterlina, mediante una imposta addizionale⁵³¹.

Sino ad oggi, però, i dubbi dell'apparato politico, insieme al timore di eventuali decurtazioni nei trasferimenti statali, non hanno consentito l'attivazione dell'addizionale⁵³².

L'esecutivo di Edimburgo, ha poi, nei limiti previsti dallo *Scotland Act*, la possibilità di accedere a finanziamenti e prestiti⁵³³.

Holyrood decide sulle proprie procedure e sull'istituzione di commissioni ad hoc attraverso *standing orders*⁵³⁴ (sorta di regolamenti parlamentari) che sarà possibile emendare a seconda delle necessità; questi regolamenti hanno istituito i "*Parliamentary Committees*", alcuni dei quali obbligatori, come, ad esempio, il Comitato sulle procedure, sull'Europa, sulle pari opportunità e sul fisco, mentre le commissioni sindacano sull'attività dell'esecutivo e sul contenuto dei disegni di legge e possono essi stessi proporre (*Schedule 3, SA 1998*).

Non vi sono, poi, nel caso britannico, autentiche partecipazioni ai grandi tributi nazionali.

Infine, come visto *supra*, le istituzioni devolute sono sottoposte ad un penetrante sistema centrale di *auditing* finanziario-contabile che ne limita fortemente i margini di manovra su più fronti.

⁵³¹ P. Leyland, *Financing UK Devolution: Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in G. Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento: Un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁵³² Su tale punto si è più volte espresso il *First Minister* scozzese Alex Salmond, in carica dal 2007, appartenente allo Scottish National Party che detiene, con 69 seggi, la maggioranza assoluta (*overall majority*) a Holyrood a seguito dell'esito delle elezioni del 5 maggio del 2011. Alex Salmond, recentemente, è stato indicato dal principale quotidiano britannico *The Times* addirittura come uomo dell'anno 2011.

⁵³³ M. Flinder, *New Labour and the Constitution*, in S. Ludlam, M. Smith (a cura di), *Governing as New Labour*, Basingstoke, Palgrave, 2004, ma anche, N. Burrows, *Devolution*, London, Sweet and Maxwell, 2000.

⁵³⁴ Sono regole di condotta presenti nella procedura di un'assemblea legislativa britannica.

Il problema della ingerenza dell'esecutivo di Londra sulle autonomie si è, poi, fatto sempre più rilevante soprattutto a partire dal 2007, allorquando le elezioni legislative scozzesi videro prevalere lo Scottish National Party di Alex Salmond sul partito laburista.

Ciò ha portato, evidentemente, in questi anni ad una maggiore richiesta di autonomia da parte di Holyrood, oggi sfociata nella richiesta di una consultazione referendaria sull'indipendenza scozzese che si terrà, verosimilmente, nell'autunno 2014⁵³⁵, come previsto dall'accordo siglato dal *First Minister* Alex Salmond ed al Primo Ministro britannico David Cameron ad Edimburgo il 15 ottobre del 2012.

Negli anni successivi al 1999, tale tensione nei rapporti Edimburgo-Londra era stata attenuata dal fatto che, alla guida di entrambi gli esecutivi, vi fosse una maggioranza laburista.

Londra è corsa ai ripari, nel 2008, con la costituzione della Commissione Calman⁵³⁶ per lo studio dei risultati raggiunti, a dieci anni dall'avvio del processo devolutivo asimmetrico. In particolare, la Commissione ha valutato l'opportunità di affidare maggiori responsabilità e nuovi poteri fiscali al Parlamento scozzese.

Di recente, infatti, a seguito del *Royal Assent* del maggio del 2012, è stato approvato lo *Scotland Act 2012*⁵³⁷, che recepisce i contenuti del

⁵³⁵ In realtà, se la Scozia ottenesse l'indipendenza, il quadro politico e culturale in sostanza cambierebbe di poco. Il Regno di Sant'Andrea, infatti, nei secoli, ha sempre conservato i propri sistemi giuridici e di istruzione, nonché la religione presbiteriana; inoltre, il monarca britannico rimarrebbe comunque capo dello Stato e della Chiesa, in quanto l'ala moderata dello SNP non mira certamente a far fuoriuscire un eventuale stato scozzese indipendente dal Commonwealth.

Come accaduto in anni passati per quanto concerne l'Australia ed il Canada, la Scozia, pertanto, non diverrebbe una Repubblica ma uno Stato del Commonwealth con a capo sempre il Sovrano britannico.

⁵³⁶ Presieduta appunto da Kenneth Calman, Rettore dell'Università di Glasgow.

⁵³⁷ Fortemente voluto dal *Coalition Government* sorto tra i conservatori ed *Liberal-Democrats* nel 2010 e guidato dal conservatore David Cameron.

Rapporto Calman, aggiornando la *devolution* del 1998 ed introducendo nuovi e più stringenti poteri fiscali per Edimburgo.

Gli aspetti più importanti di tale nuovo *Act* devolutivo sono: a) la potestà di indebitamento, per la Scozia, fino ad un limite di 3 miliardi di sterline; b) nuovi poteri fiscali consistenti soprattutto in una sorta di riserva di nuova aliquota Irpef; c) la possibilità di introdurre nuovi tributi totalmente e territorialmente scozzesi, previo accordo con Westminster.

In definitiva, se l'autonomia finanziaria della Scozia è, tuttora, limitata nei fatti, nonostante le recenti implementazioni, quelle del Principato del Galles e dell'Ulster risultano ancora più labili, se non addirittura inesistenti, sia per quanto concerne le entrate sia per quanto concerne le spese.

7.4. Conclusioni

L'assetto della finanza pubblica nel Regno Unito è stato sempre considerato come poco conforme ai dettami del federalismo fiscale e tale sembra esserlo ancora oggi, anche a seguito delle riforme laburiste di fine secolo.

Sono ancora presenti, infatti, notevoli ingerenze in campo finanziario, da parte degli organi del Governo centrale nei confronti dei vari livelli di governo intermedi, ciò forse anche dovuto al fatto che la *devolution* non prevede un analogo organo di decentramento per il Regno di San Giorgio. Questo appare, infatti, a ben vedere, un grosso limite dell'assetto devolutivo blairiano, in quanto scredita fortemente il livello nazionale inglese non riconosciuto e non rappresentato da un autonomo Parlamento nazionale.

Per meglio comprendere il tutto, i deputati scozzesi di Westminster, infatti, possono ancora votare su materie concernenti la sola Inghilterra, mentre, in pratica, i deputati inglesi non devono intromettersi nelle materie devolute, stante l'attuale competenza dei Parlamenti scozzese e nordirlandese e dell'Assemblea nazionale gallese.

L'atteggiamento di fondo decisamente conservativo ed accentratore di Westminster limita fortemente, però, i già esigui poteri tributari delle autonomie; inoltre, Londra condiziona spesso la gestione degli stessi nella fase erogativa dei trasferimenti vincolandoli a determinati risultati.

Una evoluzione, per non dire una vera e propria svolta, però, è stata decisamente demarcata dalla *devolution of powers* e merita di essere sottolineata, sebbene l'apparato di potere londinese rimanga determinante, da un punto di vista dei poteri impositivi fiscali, nel modello britannico.

Certamente, come appena sopra ricordato, l'aspetto più innovativo della riforma è dato dalla costituzione di due veri e propri Parlamenti⁵³⁸ delle istituzioni devolute e di un'Assemblea nazionale⁵³⁹, considerando complessivamente le tre esperienze britanniche.

In particolare, bisogna ricordare, ai fini della presente analisi, la sempre più rilevante importanza, nell'assetto istituzionale britannico, del Parlamento scozzese di Holyrood cui spettano poteri non solo legislativi ed amministrativi ma anche impositivi e fiscali (seppure limitati), a

⁵³⁸ In Scozia ed Irlanda del Nord.

⁵³⁹ Si veda il caso gallese. L'Assemblea nazionale (denominata in gaelico *Cynulliad Cenedlaethol Cymru*), composta da 60 membri, eletti con l'*Alternative Vote System*. Nel 2006, i poteri di normazione secondaria sono stati ampliati con alcuni poteri di legislazione primaria, sul punto si veda nel sito ufficiale dell'Assemblea gaelica, www.assemblywales.org.

seguito della Riforma del 1998⁵⁴⁰ ed ulteriormente incrementati dallo *Scotland Act 2012*.

⁵⁴⁰ Si veda *supra*, nel paragrafo precedente, a riguardo.

8. La Francia

8.1. Introduzione

Un sistema costituzionale, quello francese, storicamente esempio di uno Stato unitario e fortemente accentrato, privo di rilevanti poteri per le 27 Regioni presenti sul territorio statale⁵⁴¹ ma anche per gli oltre 36000 Enti comunali, un vero record, se si pensa alla totalità dei Comuni presenti negli altri 26 Stati dell'Unione Europea⁵⁴².

Infatti, sin dall'avvento del cosiddetto moderno Stato nazionale francese con Enrico IV di Borbone⁵⁴³ e, poi, ancor più con il modello assolutistico di Luigi XIV⁵⁴⁴, nipote del precedente sovrano, il Re Sole, tutti i poteri venivano concentrati nella complessa macchina dell'amministrazione centrale di Parigi, lasciando poco spazio alle richieste ed istanze dei nobili e delle collettività locali.

La primordiale struttura del sistema fiscale locale francese, anche in considerazione del fallimento del *referendum* del 1969, con il quale il Governo centrale, durante la presidenza del gollista Jacques Pompidou⁵⁴⁵, voleva introdurre Regioni con ampi poteri, lasciava

⁵⁴¹ 22 Regioni nella Francia metropolitana e 5 Regioni d'oltremare (Martinica, Guadalupa, Guyana, Riunione, Mayotte dal 2011). Solo la Corsica nei territori metropolitanati ha goduto, a partire dal 2001, di poteri speciali di maggiore autonomia. AA. VV., *Corsica*, in *Enciclopedia UTET*, Torino, UTET, 2003.

⁵⁴² Pari a più del 30% del totale dei 27.

⁵⁴³ Sovrano di Navarra (Enrico III) dal 1572 al 1610 e di Francia (Enrico IV) dal 1589 al 1610, data della sua morte. Egli fu il Re a pronunciare la celebre frase: "Parigi val bene una messa" per via della sua conversione al cattolicesimo con la quale ottenne di succedere al trono francese nel 1589 alla morte del cognato Enrico III di *Valois-Angouleme*.

⁵⁴⁴ Figlio di Luigi XIII, regnante dal 1643 al 1715.

⁵⁴⁵ Già Primo Ministro dal 1962 al 1968 e poi Presidente della Repubblica francese dal 1969 alla sua morte, avvenuta il 2 aprile 1974.

trasparire le contraddizioni e le fragilità di una decentralizzazione, praticamente inesistente.

Anteriormente alla revisione costituzionale del 2003, quindi, che concedeva maggiori poteri alle autonomie, poco si era fatto in termini di delocalizzazione fiscale.

Si pensi al fatto che, nel complesso, la compensazione finanziaria realizzata con i trasferimenti prima della riforma rappresentava circa il 25% dell'intero gettito finanziario nazionale.

Appariva alquanto strano che le risorse finanziarie, prima della riforma, arrivassero ormai a più della metà dei bilanci delle realtà territoriali decentrate e che il previsto potere delle autonomie locali di determinare il valore delle imposte locali, aspetti dai quali si poteva desumere l'ipotetica presenza di una forte autonomia finanziaria coadiuvata da un avanzato decentramento di natura amministrativa non veniva effettivamente e concretamente esercitato dagli Enti locali della Repubblica francese.

Evidentemente l'ideale del federalismo fiscale non apparteneva alla cultura politica ed amministrativa dei francesi.

Stante questa situazione di estremo centralismo, negli anni '80 venne, concessa alle collettività locali, la possibilità di stabilire i tassi delle loro imposte, e di prevedere sgravi fiscali ed esoneri per disagiati.

Ciò, però, non aveva impedito al legislatore di Parigi di determinare la cornice entro la quale una collettività territoriale transalpina potesse decidere di applicare la propria potestà impositiva⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ J. B. Aube, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Paris, Ed. Aube, 1999, p. 87. Si veda anche V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, op. cit., p. 276.

Il legislatore nazionale deteneva ancora un sostanziale monopolio in ordine alla definizione della base imponibile, dei metodi di valutazione dei presupposti di imposta nonché sulle modalità di recupero delle imposte evase.

Inoltre, l'intervento legislativo interessava anche esoneri e sgravi, talvolta talmente incisivamente da limitare all'osso il potere di decisorio in materia finanziaria degli Enti territoriali.

Perfino la libertà di definire i tassi delle principali imposte locali era soggetta a forti restrizioni centrali sia dal punto di vista parlamentare il tasso poteva oscillare entro un margine ristretto definito dall'Assemblea Nazionale sia dal punto di vista politico, poiché, sempre nella sede parlamentare, si cercava di tener conto delle riflessioni in tema di finanza pubblica dei vari partiti politici⁵⁴⁷.

Inoltre, la valutazione, decisamente accentratrice, di sopprimere la *part salaires* della *taxe professionnelle*, cosa che, poi, si è verificata progressivamente dal 1999 al 2003⁵⁴⁸, e la conseguente necessaria compensazione con trasferimenti dello Stato centrale, hanno fatto pensare che in Francia si fosse di fronte ad un processo inverso in atto di centralizzazione delle finanze locali⁵⁴⁹ e non di decentralizzazione.

Tra gli altri assodati difetti del sistema fiscale francese, vi era la *superposition* delle imposte locali dirette, consistente nel fenomeno della plurima imposizione sullo stesso presupposto di imposta.

⁵⁴⁷ V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, op. cit., p. 277.

⁵⁴⁸ Nel corso dei Governi guidati prima dal socialista Lionel Jospin (1997-2002) e, poi, da Jean-Pierre Raffarin (2002-2005), membro dell'UMP.

⁵⁴⁹ V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, op. cit., da cui si apprende che la *taxe professionnelle* da sola rappresenta la metà delle entrate fiscali degli Enti locali la cui struttura viene sostenuta, in modo principale, dalle risorse del bilancio centrale.

Ciò era possibile in quanto il modello francese concede a tutte le Autorità locali di prevedere imposte.

Tale pressante sistema, però, ha portato, con il passare degli anni, ad un graduale e significativo aumento del carico fiscale nei confronti del contribuente transalpino.

8.2. Le imposte locali

I principali tipi di imposte locali, che si possono riscontrare nell'ordinamento francese, sono, in ordine di importanza:

- la *Taxe professionnelle* (tassa professionale);
- la tassa sull'abitazione;
- la tassa fondiaria sulle proprietà edificate;
- la tassa sui fondi non edificati.

Quest'ultima è la più importante imposta locale, in termini di gettito⁵⁵⁰, alla quale si è ispirata, negli anni '90, l'imposta denominata Irap, destinata alle Regioni nell'ordinamento italiano.

La già citata riforma che ha abolito la *part salaires* dalla *taxe professionnelle* ha decretato una riduzione sostanziale del peso di tale imposta e, di conseguenza, della dimensione complessiva della fiscalità locale, sostituita con trasferimenti provenienti dallo Stato centrale.

Secondo l'opinione più diffusa⁵⁵¹, si è trattato di una riforma accentratrice, nella forma e nella sostanza, che ha portato ad una vera e propria limitazione dell'autonomia finanziaria locale, trasformando una quota consistente e rilevante della principale imposta degli Enti

⁵⁵⁰ Negli anni '90 il gettito di imposta delle quattro summenzionate imposte era così suddiviso: 48% tassa professionale, 27,5% tassa sull'abitazione, 20,5% tassa sui fondi edificati, 4% tassa sui fondi non edificati (terreni).

⁵⁵¹ V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, op. cit.

territoriali transalpini in una mera sovvenzione finanziaria di natura statale⁵⁵² che si concretizza mediante trasferimenti provenienti da Parigi.

Già dal 1980 sono, poi, state trasferite ai dipartimenti⁵⁵³ le risorse derivanti dal gettito di alcune tasse: la tassa differenziale sui veicoli a motore e la tassa fondiaria. Nel corso di questo primo tentativo di decentramento fiscale sembrava proprio l'Ente dipartimentale quello favorito, nella sostanza, dal Legislatore.

Alle Regioni, costituzionalizzate solo a far data dalla riforma del 2003⁵⁵⁴, infine, è stata trasferita la tassa sui certificati di immatricolazione dei veicoli a motore.

Con la riforma costituzionale del 2003, si è, invece, intervenuti *tout court* sulla globalità degli Enti locali francesi.

8.3. La revisione costituzionale del 2003

Finalmente il 28 marzo 2003⁵⁵⁵ il modello di Stato transalpino ha subito una grande e radicale trasformazione (L. cost. 276/2003), che ha

⁵⁵² V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, op. cit., p. 283.

⁵⁵³ Oggi, in Francia, esistono esattamente 101 dipartimenti, di cui 96 sul territorio metropolitano e 5 d'Oltremare (DOM). Parigi è al tempo stesso Comune e Dipartimento.

⁵⁵⁴ Le 22 Regioni continentali sono state introdotte solo con la L. 2 marzo 1982, n. 213 ma non erano mai state inserite nel testo costituzionale, come, invece, fatto dal novellato art. 72, comma I.

⁵⁵⁵ Legge costituzionale n. 276 del 28 marzo 2003. Tale modifica rappresenta una delle più incisive revisioni degli ultimi anni, con l'aggiunta di 6 nuovi articoli e la modifica di altri 8. Si veda sul punto, D. Maus, *La riforma costituzionale francese del 2003: un ulteriore passo verso il decentramento*, in www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/comparato/Maus.doc, 2003.

introdotto sostanziali modifiche alle disposizioni del Titolo XII, riguardanti l'autonomia delle collettività territoriali⁵⁵⁶.

Il nuovo articolo 1 della Costituzione transalpina afferma, infatti, in relazione alla Francia, che *"la sua organizzazione è decentrata"*⁵⁵⁷; una novità assoluta e fortemente in controtendenza rispetto alla storia politica e costituzionale del sistema francese.

Si tratta ovviamente di un'affermazione più simbolica e letterale che reale ed intesa soprattutto come principio di organizzazione amministrativa⁵⁵⁸.

L'apporto più consistente della riforma riguarda, però, l'autonomia finanziaria delle collettività locali, in ordine alla quale il nuovo articolo 72-2, della Carta costituzionale, introduce quattro principi molto importanti.

Il primo è quello sulla base del quale la legge ha la facoltà di stabilire che le collettività locali possano modulare la tassa ed i criteri di fondo del loro sistema impositivo.

⁵⁵⁶ Anche nel corso della Presidenza di Nikolas Sarkozy (2007-2012) ci sono state notevoli istanze riformatrici nel Governo di centro-destra; a tal fine venne incaricata, il 18 luglio 2007, una commissione di 13 componenti denominata Commissione per le riforme istituzionali e delle autonomie locali (*Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*) guidata dall'ex Primo Ministro Edouard Balladur. I lavori di tale Comitato, ha portato alla redazione di un testo di riforma costituzionale nel 2008 che tende ad aumentare i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica. Nel 2008, tra l'altro, è stata approvata una Legge costituzionale (L. Cost. 103 del 4 febbraio 2008) che modifica il Titolo XV della Costituzione al fine di permettere la ratifica del Trattato di Lisbona.

⁵⁵⁷ In aggiunta al testo costituzionale del 4 ottobre del 1958 che prevedeva *"una Repubblica costituzionale indivisibile, laica, democratica e sociale"*.

⁵⁵⁸ Con la riforma viene, altresì, riconosciuto il principio di sussidiarietà. Al comma 2 dell'art. 72 viene, infatti, affermato che *"le collettività territoriali hanno vocazione ad adottare le decisioni per il complesso delle funzioni che possono essere meglio esercitate al loro livello"* (franc. *qui peuvent le mieux être mises en oeuvre*).

In base al secondo principio le entrate fiscali, insieme alle altre risorse delle collettività territoriali, costituiscono, una parte cospicua, per non dire determinante, delle risorse da loro raccolte sul territorio.

Il terzo principio prevede che eventuali trasferimenti di competenze dallo Stato alle collettività locali debbano essere accompagnati dall'attribuzione di risorse equivalenti a quelle che erano dedicate al loro esercizio dal livello statale⁵⁵⁹.

Il quarto principio, infine, dispone che "la legge prevede dei dispositivi di perequazione destinati a compensare le ineguaglianze tra le collettività territoriali"⁵⁶⁰.

8.4. Conclusioni

In definitiva, dopo i cauti accenni di autonomia finanziaria introdotti negli anni '80, la recente riforma costituzionale transalpina appena delineata, seppur esigua, in termini di portata generale delle modifiche degli assetti amministrativi, in confronto ad alcune radicali riforme in atto o già portate a compimento in altri Stati europei, può essere considerata un primo timido passo in avanti del legislatore centrale e centralista francese, sempre restio, invece, in passato, alle concessioni nei confronti delle proprie autonomie locali, verso un cambiamento, in senso pluralistico ed autonomistico, dell'assetto statale della Repubblica transalpina⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ Articolo 72-2, testo della riforma costituzionale del 2003.

⁵⁶⁰ Si veda J. B. Aube, *La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia*, "Amministrare", agosto, 2003, n. 2, pp. 183 s., ma anche O. Gohin, *Institutions administratives*, Paris, Ed. LGDJ/Montchrestien, 2002, pp. 411 ss.

⁵⁶¹ D. Maus, *La riforma costituzionale francese del 2003: un ulteriore passo verso il decentramento*, op. cit.

Viene, infatti, concretamente e costituzionalmente riconosciuto l'assetto decentrato dello Stato francese, cosa che, a ben vedere, appare davvero qualcosa di poco radicato nella tradizione transalpina, visto anche l'esito negativo del *referendum* del 1969. Forse una vera e propria rivoluzione per l'esperienza d'oltralpe, però, più nei termini del dettato costituzionale che nella vera sostanza amministrativa.

Vengono, inoltre, costituzionalizzati tutti gli Enti territoriali dell'ordinamento e viene ampliata l'autonomia finanziaria delle collettività locali.

Concludendo, ci sono certo nuovi poteri per gli Enti territoriali in materia fiscale ma lo stringente e persuasivo controllo dell'esecutivo parigino non sembra venuto meno.

9. Riflessioni generali sulla Parte IV

Dall'analisi appena completata appare abbastanza evidente che nessuno degli ordinamenti considerati sia riuscito a stabilire nel proprio territorio un federalismo fiscale totalmente aderente ai principi dogmatici e dottrinari, in quanto, praticamente, in tutte le realtà analizzate, rimane comunque forte l'influenza ed il controllo dello Stato centrale sull'operato, in tale materia, degli Enti del decentramento amministrativo.

I modelli teutonico ed austriaco, benchè si siano maggiormente ispirati a tali principi, sono caratterizzati, anch'essi, dall'accentramento, a volte anche forzato, in capo al *Bund*, della competenza legislativa in molte materie.

Particolare risulta il caso del Regno di Spagna, dove sono presenti due diversi modelli di sistemi fiscali, uno ordinario, detto di regime comune, ed uno speciale, detto forale.

Anche il sistema iberico, però, non pare strettamente rispettoso del federalismo fiscale, visto che la LOFCA ha ridotto il campo di azione degli Statuti e, di conseguenza, la potestà impositiva delle Comunità autonome, con la fissazione di una serie di principi limitativi della sfera di azione delle Comunità stesse.

Da questo punto di vista il sistema iberico appare assimilabile, per molti punti di vista, alla situazione ed all'esperienza italiana.

Infatti, anche in Spagna, a seguito dei nuovi poteri amministrativi e legislativi assegnati alle Comunità autonome con la Costituzione del 1978, c'è stato un periodo intermedio di assestamento prima di realizzare la cosiddetta autonomia finanziaria con responsabilità impositiva diretta.

Il caso spagnolo è davvero emblematico per la situazione attuale della nostra Repubblica, in quanto, anche in Spagna, parallelamente all'Italia, tale processo è stato lento, sofferto ed articolato⁵⁶².

Il Gigante francese, con la Riforma del 2003, ha sicuramente portato a compimento passi significativi verso un sistema improntato alla concessione alle autonomie locali di poteri di decentramento, anche di natura impositiva, ma si deve ritenere che, a motivo della sua repentina trasformazione in senso autonomistico, abbia ancora tanta strada da percorrere.

Il Regno del Belgio costituisce, anch'esso, una realtà del tutto anomala, la quale pur ascrivendosi, a livello sistemico, tra le esperienze statali di natura federale⁵⁶³, per via della tutela costante delle tre comunità linguistiche, nell'ambito del federalismo, tende ad accentrare fortemente i poteri a Bruxelles, con una sorta di autonomia finanziaria concessa agli Enti sub-statali e locali presenti nel contesto nazionale, non collegata ad un'autonomia impositiva.

Pertanto, il potere in campo finanziario è di competenza delle autonomie locali, le quali, essendo le realtà amministrative più vicine ai cittadini, possono scegliere autonomamente le modalità di raggiungimento del *quantum* di risorse più necessarie per soddisfare le esigenze concrete della collettività ma sulla base di imposte ed, a volte, anche di aliquote dettate e decise esclusivamente dal Governo centrale di Bruxelles.

⁵⁶² A titolo informativo basti ricordare che, negli anni Ottanta, in Spagna, alle Comunità autonome, era riconosciuto un potere impositivo non superiore al 10%; cfr. L. Antonini, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, Diritto e pratica tributaria, 2009.

⁵⁶³ Alcuni in realtà, in dottrina, come detto *supra*, hanno parlato di un mero regionalismo avanzato (G. G. Florida).

Come è facile intuire, al riconoscimento dell'autonomia finanziaria, quindi, non è stato collegato, anche il potere di introdurre il tributo, ambito nel quale vige da sempre lo strettissimo monopolio dell'esecutivo federale.

Infine, si è intenzionalmente lasciata tra le ultime analizzate l'esperienza britannica, la quale viene correttamente definita *devolution* e non *federalism*, come, invece, viene denominato il modello americano, che non può certamente ritenersi fornita nè di una finanza degli Enti intermedi *strictu sensu*, in quanto anche nel caso scozzese si parla, ad eccezione del *tax varying power* e delle nuove imposte locali introdotte dallo *Scotland Act 2012*, di trasferimenti provenienti da Londra, nè tanto meno di un sistema fiscale decentrato ed articolato in senso federalistico e cooperativistico.

Un'esperienza, quella britannica, priva di una carta scritta di rango costituzionale, dato che non esiste una legge fondamentale del Regno Unito e che, per tale motivo, come per molti altri aspetti, del resto, appare totalmente estranea al contesto continentale europeo di federalismo fiscale e soprattutto proprio in materia di ripartizione dell'autonomia finanziaria ad esso collegato.

Intervista con il Governatore della Regione Lombardia, Roberto Formigoni⁵⁶⁴

1. Governatore Formigoni, potrebbe descrivere rapidamente che cosa si intende per federalismo fiscale?

Il principio fondamentale del federalismo fiscale si basa sulla possibilità di utilizzare autonomamente le risorse raccolte in una determinata area del Paese a favore del territorio stesso, per le famiglie, le imprese la crescita e l'equità sociale. Federalismo è l'esatta declinazione di concetti cardine quali la sussidiarietà, la responsabilità e la solidarietà. Principi diversi fra loro ma complementari.

2. Quale impatto prevede potrà avere, in concreto, per il benessere dei cittadini lombardi e per l'efficienza delle istituzioni regionali?

Quando a un amministratore pubblico sono affidate, contemporaneamente, la responsabilità della spesa e delle entrate fiscali per sostenere tale spesa, costui di trova si fronte ad una interessante e coraggiosa sfida alla virtuosità, ovvero a garantire servizi e investimenti a favore dei cittadini al costo migliore possibile. A parità di risorse, ogni spreco è un servizio in meno per la propria gente. In Lombardia abbiamo da tempo avviato un sistema virtuoso, all'avanguardia. Ogni risparmio ottenuto sui cosiddetti costi della burocrazia, della macchina amministrativa, si è trasformato in un

⁵⁶⁴ Al momento della redazione di questo elaborato il Presidente in carica di Regione Lombardia era Roberto Formigoni.

servizio più efficiente per il cittadino. Con l'attuazione del federalismo fiscale, avremo strumenti maggiori per migliorare ulteriormente le nostre politiche attive.

3. Un'ultima domanda, quali esiti e vantaggi porterà, secondo lei, l'attuazione del federalismo fiscale, siamo davvero di fronte a veri nuovi poteri o ad una semplice facciata?

Ogni riforma strutturale necessita di molto coraggio, e nella fase attuale ce ne vorrebbe molto di più. Il federalismo fiscale deve essere inteso non come una meta, bensì quale strumento necessario per superare nei fatti e nella cultura il devastante concetto di "spesa storica" a favore di una più virtuosa spesa basata su costi ottimali di servizi e prestazioni. Questo risparmio sostanziale si deve tradurre, nel tempo, in un progressiva riduzione della pressione fiscale: meno tasse e servizi più efficienti, questa è la sfida interessante soprattutto a fronte di un momento congiunturale così delicato che sta mettendo in ginocchio famiglie e imprese.

Intervista con il Governatore della Regione Emilia-Romagna, Vasco Errani

1. Governatore Formigoni, potrebbe descrivere rapidamente che cosa si intende per federalismo fiscale?

Significa portare più vicino ai cittadini le scelte amministrative e le risorse necessarie.

Quindi significa più responsabilità e più capacità di autogoverno locale.

Il contrario dell'egoismo sociale e territoriale di chi vuole rompere l'unità del nostro Paese.

2. Quale impatto prevede potrà avere, in concreto, per il benessere dei cittadini emiliano-romagnoli e per l'efficienza delle istituzioni regionali?

Qui abbiamo una lunga tradizione di decentramento amministrativo e di capacità di collaborazione fra le istituzioni, con evidenti vantaggi per la qualità della vita.

Già oggi, in Emilia-Romagna, facciamo leva sul massimo possibile di autonomia territoriale dimostrando la concreta utilità per i servizi, per la sanità, la scuola, il mercato del lavoro, l'innovazione, l'efficienza amministrativa.

3. Un'ultima domanda, quali esiti e vantaggi porterà, secondo lei, l'attuazione del federalismo fiscale, siamo davvero di fronte a veri nuovi poteri o ad una semplice facciata?

Sul federalismo fiscale, negli ultimi anni, per precise responsabilità, si sono fatte parole e propaganda, ma niente fatti. Occorrerebbe riprendere da capo il tema, con coerenza e serietà, con una riforma fiscale vera, necessaria per superare la crisi e con un nuovo patto fra Governo, Regioni ed Enti locali fondato su competenze e risorse ben distinte e sulla lealtà istituzionale.

RIFLESSIONI FINALI

In questo elaborato abbiamo cercato di descrivere sia alcuni aspetti di natura comparata sia i contenuti dell'art. 119 della Costituzione e dei decreti attuativi approvati a seguito della Legge delega dell'aprile del 2009.

L'approvazione di tale complesso normativo ha visto il contributo fondamentale di ambo gli schieramenti politici e della gran parte delle formazioni presenti nelle aule parlamentari. Quella del federalismo fiscale è una grande riforma, che cambierà sostanzialmente il Paese, sia nei comportamenti delle varie amministrazioni pubbliche che nei rapporti tra le istituzioni ed i cittadini ma soprattutto perché finalmente permetterà alle Regioni di svolgere a pieno tutte le competenze ad esse delegate con la riforma del 2001.

Mantenere un modello di finanza derivata non avrebbe giovato all'assetto ed alla concreta attuazione di tale importantissima e sostanziale riforma dell'ordinamento italiano. Anzi, avrebbe forse comportato l'ulteriore duplicazione dei livelli finanziari con il probabile connesso fallimento dell'impianto generale e della portata di tale processo normativo.

Di certo, ai nostri giorni, a seguito dell'insieme di riforme portato a termine in questa decade dal Parlamento in ben tre differenti legislature, il nostro apparato non è più centralista, ma forse, anzi sicuramente, nemmeno federalista, in quanto non rispecchia pienamente i requisiti storicamente presenti per configurare tale modello statale, ma è certamente caratterizzato da un fortissimo decentramento delle competenze; un regionalismo molto avanzato dal punto di vista devolutivo.

Quindi, molti obiettivi voluti e cercati con la Riforma sono stati raggiunti.

A dispetto di quello che dicono i suoi oppositori⁵⁶⁵, poi, il federalismo fiscale serve proprio in quanto, nel panorama geografico italiano, sono presenti Regioni non sullo stesso piano.

L'efficienza va premiata e le risorse vanno controllate al livello più vicino al cittadino (sussidiarietà); spesso si tratta del livello comunale.

Le Regioni del Sud, poi, potranno solo trarre dei vantaggi competitivi da questo istituto. Oltre ad una concreta realizzazione del dettato costituzionale, i decreti legislativi, infatti, garantiscono il rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale ed, in attuazione del comma V, dovranno garantire, in prospettiva, lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella secolare ottica del superamento del dualismo economico del Paese⁵⁶⁶.

Un *federalismo fiscale "solidale"*⁵⁶⁷ che prende senz'altro spunto dall'esperienza tedesca. Questa riforma serve solo a lasciare a ciascuno il suo (seppur con un certo livello di solidarietà "territoriale" come detto) e la possibilità di introdurre tributi ed imposte gestiti ed applicati direttamente dalle Amministrazioni locali, come i Comuni, e non dal Governo centrale e non può che portare frutti positivi al nostro Paese in grave fase di stallo economico come del resto l'intero continente europeo.

Si tratta, in definitiva, di eliminare un sistema assistenzialista portato avanti troppo a lungo, come hanno già fatto altri paesi europei,

⁵⁶⁵ "Alcuni esponenti politici lo hanno visto come un rischio, prospettando l'esplosione della spesa pubblica, l'aumento della pressione fiscale, la frattura nel Paese" (relazione introduttiva alla Legge delega).

⁵⁶⁶ Art. 1 della Legge n. 42/2009.

⁵⁶⁷ A. Zanardi, *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

cercando il miglioramento delle prestazioni fornite dal sistema pubblico. Con il federalismo fiscale questo non succederà più, tutto resterà più vicino al cittadino e verrà senz'altro meglio speso. Tutto qui. Più efficienza per uno Stato moderno e più vicino al cittadino.

BIBLIOGRAFIA

A. Alacri, *Federalismo fiscale ed omogeneità di trattamento*, in *Quaderni del dipartimento di diritto pubblico*, Torino, Università di Pisa, 1996.

A. Amato, *Il nostro sistema tributario dopo la riforma*, Padova, CEDAM, 1975

G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006.

F. Amatucci, *Il nuovo sistema fiscale degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2010.

F. Amatucci, *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2008.

L. Andretto, *La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in rivista AIC, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/tmp/Andretto01.pdf>.

L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, www.federalismi.it, 2008.

L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della Legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, www.federalismi.it, 2009.

L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia*, Milano, Guerini e associati, 2005.

A. Anzon, *I poteri delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2008.

A. Anzon, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.

M. A. Aparicio Perez, *Proceso de reforma estatutaria. Una introduccion*, in J.M. Castellà Andreu e M. Olivetti (a cura di), *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado. Las experiencias de Espana e Italia a debate*, Barcellona, 2009.

A. Arachi, A. Zanardi, *La riforma del finanziamento delle Regioni italiane, problemi e proposte*, in *Economia pubblica*, 2000.

V. Atripaldi, R. Bifulco, *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2009.

A. Barbera, C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2001.

A. Bardusco, *Articolo 8 (Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)*, in P. Cavaleri, E. Lamarque, a cura di, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 209 ss.

S. Bartole, *Diritto regionale: dopo le riforme*, Bologna, Il mulino, 2003.

F. Bassanini, G. Macciotta, *A.S. 1117 delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale. Osservazioni a prima lettura sulla nuova bozza del Governo*, www.astrid-online.it, 2009.

D. Bell, A. Christie, *Finance – The Barnett Formula: Nobody's Child?*, in A. Trench (a cura di), *The State of the Nations 2001. The Second Year of Devolution in the United Kingdom*, London, Imprint Academic, 2001.

T. Benedikter, *Esperienze europee di federalismo fiscale e del finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. Pfostl (a cura di), *Il Federalismo fiscale*, Roma, Apes, 2008.

M. Bernasconi, *Federalismo fiscale: l'esempio del Canton Ticino dal 1950 al 1995*, Lugano, Edizione speciale della Rivista ticinese di diritto, 2008.

M. Bernasconi, *Legge tributaria ticinese, rapporto al Consiglio di Stato concernente lo studio di alcuni aspetti*, Lugano, Edizione speciale della RDAT, 1992.

A. M. Bernini, *La valenza unificante del federalismo*, Synthesis, 2010.

E. Bertolini, *I rapporti finanziari intergovernativi nell'ordinamento federale tedesco*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomia*, Roma, Donzelli, 2010.

M. Bertolissi, *La finanza regionale derivata ha i suoi anni e li dimostra*, in *Le Regioni*, 1990.

D. G. Bianchi, *Storia della devoluzione britannica*, Milano, Franco Angeli, 2005.

T. J. Biersteker, *International Law and International Relations: Bridging*

Theory and Practice, Londra, Routledge, 2007.

R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006.

P. Bilancia, *Obblighi internazionali e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo disegno di legge del Governo*, in AA.VV., *Il d.d.l. La Loggia*, in www.federalismi.it.

R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, ristampa 2008.

R. Bin, *L'importanza di perdere una causa*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1995.

R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

R. Bin, *L'ultima fortezza: teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, A. Giuffrè, 1996.

P. Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, Giuffrè, 1996.

G. Bizioli, *Profili comparatistici e comunitari*, in L. Fedrico, L. Robotti (a cura di), *Le associazioni tra Comuni*, Milano, Franco Angeli, 2008.

R. Blackburn & R. Plant, *Constitutional Reform: The Labour*

Government's Constitutional Reform Agenda, London, Longman, 1999.

V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

V. Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

A. Borghini, *Metamorfosi del potere. Stato e società nell'era della globalizzazione*, Roma, Edizioni Franco Angeli, 2003.

M. Brunazzo, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le istituzioni del federalismo*, Rimini, Maggioli Editore, 2004.

S. Bulmer, M. Burch, C. Carter, P. Hogwood, A. Scott, *British Devolution and European Policy Making. Transforming Britain into Multi-Level Governance*, London, Palgrave/MacMillan, 2002.

N. Burrows, *Devolution*, London, Sweet and Maxwell, 2000.

G. Caia, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in C. Bottari, a cura di, *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003.

F. Calzavara, *L'attuazione del federalismo fiscale e le politiche di sostegno alla famiglia: il modello del federalismo spagnolo*, *Federalismo fiscale rivista di diritto ed economia*, 2009.

E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.

B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002.

B. Caravita, a cura di, *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, G. Casagrande editore, 2002.

B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006.

G. Carboni, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce di alcune esperienze straniere*, in www.federalismi.it, 2007.

G. Carboni, *Il federalismo fiscale dinamico in Spagna*, in www.federalismi.it, 2010.

M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, a cura di, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il mulino, 2006.

A. Cassese, *Diritto internazionale, I lineamenti*, Bologna, Il Mulino, 2003.

P. Cavalieri, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2006.

P. Cavalieri, E. Lamarque, a cura di, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno*

2003, n. 131), Torino, Giappichelli, 2004.

V. Cerulli Irelli, *Art. 8 - Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in C. Cittadino, a cura di, *Legge "La Loggia" - Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003.

L. Chieffi e G. Clemente di San Luca, a cura di, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004.

W. S. Churchill, *Storia dei popoli di lingua inglese*, Biblioteca Universale Rizzoli, 1999.

F. Cirincione, *Il federalismo belga. L'equilibrio istituzionale federale del Regno del Belgio*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2009.

B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2003.

P. Cooke, A. Price, K. Morgan, *Regulating Regional Economies: Wales and Baden-Wurtemberg in Transition*, Manchester, Manchester UP, 1997.

G. Corasaniti, *L'autonomia impositiva nell'ordinamento tributario tedesco*, Milano, Diritto e pratica tributaria, 2009.

V. Crisafulli, L. Paladin, a cura di, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990.

F. Cuocolo, *Bicamerale atto primo: il progetto di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè 1997.

L. Cuocolo, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni regionali*, Rimini, Maggioli, 2002.

L. Cuocolo, *Livelli essenziali: allegro ma non troppo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2006.

B. Dafflon, *Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress*, *Cahiers de finances publiques*, Fribourg, University of Fribourg, 2004.

T. Dalyell, *Devolution: the End of Britain*, London, Cape, 1977.

M. D'Antoni, S. Pellegrino, A. Zanardi, *La riforma della fiscalità comunale. Osservazioni sulla proposta del Governo*, in www.econpubblica.unibocconi.it, 2010.

A. D'Atena, *Adattamento del diritto interno*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988.

G. Della Cananea, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2005.

F. Delpérée, *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

F. Delpérée, *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1996.

E. De Mita, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009.

A. De Petris, *Tra esigenze di bilancio, vincoli solidaristici e tradizione costituzionale: il federalismo fiscale nella Repubblica federale di Germania*, *Federalismo fiscale*, rivista di diritto ed economia, 2009.

G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

G. Di Muro, *Federalismo fiscale in Italia: le soluzioni possibili da attuare prendendo spunto dalle situazioni in Germania, Belgio, Svizzera, Austria e Spagna*, 2008, in www.businessonline.it.

Direzione scientifica IFEL, Fondazione ANCI, *Federalismo fiscale*, Roma, 2010.

A. Drago, *I Borbone di Spagna e Napoli*, in *Le Grandi famiglie d'Europa*, Milano, Arnoldo Mondadori, 1972.

L. Einaudi, *Prediche inutili*, Torino, Giappichelli, 1959.

V. Errani, *Più ottimismo ne abbiamo tutti bisogno*, in *Europei*, maggio/giugno 2007, www.spazioeuropa.it.

V. Errani, *Il federalismo fiscale*, in *italiani europei: bimestrale del riformismo italiano*, 2/2007.

Federalism and Multiethnic State. The case of Switzerland, Basel,

Helbing and Lichtenhan, 2000.

F. Fejto, *Requiem per un impero defunto*, Milano, Arnoldo Mondadori, 1996.

S. Fenucci, *Autonomia e pluralismo istituzionale: la prospettiva dell'Unione europea*, in DPCE, Torino, Giappichelli, 2004, p. 1107 ss.

A. Ferrara, *Il federalismo fiscale: commento alla legge n. 42/2009*, www.federalismi.it, 2009.

G. F. Ferrari, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, Bologna, Il mulino, 2006.

G. F. Ferrari, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in DPCE, Torino, Giappichelli, 2002, p. 1849 ss.

G. F. Ferrari, G. Parodi, (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003.

G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli Editore, 2010.

M. Flinder, *New Labour and the Constitution*, in S. Ludlam, M. Smith (a cura di), *Governing as New Labour*, Basingstoke, Palgrave, 2004.

G. G. Florida, *La Costituzione dei moderni. Profili critici di storia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1991.

A. Fuentes, E. Wurzel, A. Worgotter, *Reforming Federal Fiscal Relations in Austria*, Oecd Economics Department Working Paper 474, Oecd, Economics Department in www.oecd.org.

F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Zanichelli, 2005.

A. Gamper, *Il potere estero dei Länder austriaci*, in DPCE, Torino, Giappichelli, 2004.

C. Garcia i Segua, *La projecció exterior de Catalunya y su dimension mediterranea: el Arco Latino*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcellona, 1998.

P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995.

P. Giarda, *La favola del federalismo fiscale*, Quaderno n. 35 ASSBB, 2009.

P. Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale: una rivisitazione del decreto legislativo n. 56/2000*, Bologna, Il Mulino, 2005.

A. Giovanardi, *L'autonomia tributaria degli Enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2005.

E. Giron Reguera, *Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna*, in www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf, 2009.

E. Giron Reguera, *La incidencia de la reforma de los Estatutos de autonomía en la financiación autonómica*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2007.

Governo, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009*, n. 42, 2010.

F. Herre, *Franz Joseph*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1990.

A. Iannello, *L'inganno federalista e l'opposizione all'ordinamento regionale nel dibattito all'Assemblea Costituente*, Napoli, Vivarium, 1998.

Il federalismo fiscale nel nuovo articolo 119 della Costituzione, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 2005.

E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, www.federalismi.it, 2010.

F. M. Lazzaro, *La cooperazione tra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in *Le istituzioni del federalismo*, Rimini, Maggioli, 2003.

L. Levi, A. Mosconi, *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, Torino, CELID, 2005.

P. Leyland, *Financing Uk Devolution: Barnett Formula and the Virtue of Passive Financial Provision?*, in G. Carboni (a cura di), *La funzione finanziaria del Parlamento: un confronto tra Italia e Gran Bretagna*, Torino, Giappichelli, 2009.

P. Leyland, *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2000.

G. Ligugnana, *La cooperazione per accordi fra Bund e Lander in Austria e Germania*, in G. Pastori (a cura di), *Accordi e intese nell'ordinamento regionale. Materiali per la riforma*, Milano, Franco Angeli, 1993.

V. Lippolis, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, parte I, 1989.

Y. Livejeune, *Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses*, P. Lang, Berne, 1982.

P. Locher, *Relazione concernente la compatibilità della vigente Legge tributaria in relazione ai disegni di legge sull'armonizzazione e sull'imposta federale diretta*, Lugano, RTT, Edizione speciale, 1990.

V. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania*, Milano, Egea, 2005.

P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della seconda camera di un federalismo debole*, Torino, Giappichelli, 2007.

S. Mancini, *Le Aland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in www.federalismi.it, 2006.

A. Mangia, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 806 ss.

G. Marongiu, *Storia dei tributi degli Enti locali (1865-2000)*, Padova, CEDAM, 2001.

G. Marongiu, *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, CEDAM, 1988.

G. Marongiu, *La politica fiscale della sinistra storica*, Torino, Einaudi, 1996.

T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002.

G. Martini, *I recenti sviluppi del federalismo fiscale in Spagna*, in *Federalismo fiscale: rivista di diritto e economia*, 2007.

D. Maus, *La riforma costituzionale francese del 2003: un ulteriore passo verso il decentramento*, in www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/comparato/Maus.doc, 2003.

M. Mazza, *Il federalismo fiscale nell'ordinamento austriaco*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli, 2010.

M. Mazza, *Il federalismo fiscale nell'ordinamento austriaco*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli, 2010.

M. Mazza, *Le relazioni finanziarie intergovernative nel Regno Unito*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli, 2010.

A. J. Merkl, *Zum rechtstechnischen Problem der Bundesstaatlichen Kompetenzverteilung*, ZOR, Vienna, 1921.

L. Mezzetti, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2007.

L. Mezzetti, *Il sistema federale tedesco*, in S. Gambino (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Milano, Giuffrè, 2003.

L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997.

L. Mezzetti, *La forma di governo finlandese tra semipresidenzialismo storico e parlamentarismo attuale* in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 2007.

G. Morbidelli, *Lezioni di diritto pubblico comparato*, Bologna, Monduzzi editore, 2000.

G. Morra, *Belgio: una monarchia federale*, in Fed. Soc. II, 2-3, 1995.

C. Morviducci, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del D.P.R. 616*, in Le Regioni, Bologna, Il Mulino, 1980.

E. Mostacci, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria nella Repubblica elvetica*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema*

fiscale, autonomie, Roma, Donzelli editore, 2010.

S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

R. Narducci, *L'autonomia impositiva da scelta a necessità*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1999.

J. Nousiainen, *The Finnish System of Government: from a Mixed Constitution to Parliamentarism*, in http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIdapptype=BlobServer&SSURIdcontainer=Default&SSURIdsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Nousiainen_en.pdf&SSURIdcontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790092781&blobheadername1=ContentDisposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf, 2011.

V. Onida, *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004.

S. Ortino, *Diritto pubblico comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994.

F. Osculati, *La finanza degli enti locali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989.

J. Osmond, *A Constitutional Convention by other Means*, in R. Hazell (a cura di), *The State and the Nations. The First Year of Devolution in the United Kingdom*, London, School of Public Policy, The Constitution Unit, 2000.

L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2000.

F. Palermo, J. Woelk, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005.

F. Palermo, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra integrazione, cooperazione e ruolo delle seconde Camere*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1997.

F. Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, in www.federalismi.it, 2007.

F. Palermo, *La Costituzione finanziaria austriaca. Tare genetiche di un sistema in evoluzione*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.

F. Palermo, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Bimestrale di studi giuridici e politici della regione Emilia-Romagna*, Rimini, Maggioli, 5/2002.

G. Parodi, *La Germania e l'Austria*, in P. Carozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

G. Parodi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale austriaca nel biennio 1999-2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001.

P. Palmarini, *Federalismo fiscale in Germania. Il sistema della perequazione orizzontale e verticale*, in <http://rivista.sseef.it>.

L. Pegoraro, A. Rinella, *Le fonti nel diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2000.

T. Perassi, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952.

C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro Italiano*, 2001.

G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

F. Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 221 ss.

F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, Bologna, Il mulino, 2003, p. 599 ss.

F. Pizzetti, *Le nuove regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura: nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le regioni*, Bologna, Il mulino, 2001, n. 5

F. Pizzetti, *Legge Costituzionale n.1 del 1999 e riforma del Titolo V della parte II della Costituzione: qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca da scrivere*, in *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme

istituzionali, *L'attuazione del federalismo fiscale: note informative*, 2009.

L. Primicerio, *Le relazioni finanziarie intergovernative in Belgio, tra logica della uniformità e valorizzazione delle differenze*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2004.

J. Pujol, *Nuovo Statuto catalano del 2006. Le novità positive e i problemi che si prospettano*, in *Confronti*, Milano, 2007.

F. Raccioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909.

Rapporto della Commissione economica alla Costituente, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1948.

G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il mulino, 2003.

B. Reissert, F. Schnabel, F. Scharpf, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Federalismus der Bundesrepublik*, Kronberg, 1976.

G. U. Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, Bologna, Il mulino, 2002, p. 729 ss.

K. Robbins, *Britain and Europe: Devolution and Foreign Policy*, in *International Affairs*, 1998.

A. Ruggeri, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in

www.federalismi.it, 2005.

A. Ruggeri, *Note minime, "a prima lettura", a margine del disegno di legge La Loggia*, in www.federalismi.it.

I. Ruggiu, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007.

P. Russo, *Manuale di diritto tributario*, Milano, Giuffè, 1999.

R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, UTET, 1999.

G. M. Salerno, *Verso l'approvazione finale della Legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2009.

D. Schindler, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, Helbing and Lichtenhan, Basel, 1986.

F. Scuto, *Il federalismo patrimoniale*, www.astrid-online.it

Senato della Repubblica, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, dossier n. 126/2009.

M. V. Serranò, *Federalismo fiscale e devolution regionale*, in *Bollettino tributario di informazioni*, 2001.

F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in

www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.

A. Sterpa, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. Caravita, a cura di, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 309 ss.

A. Sterpa, F. Verrastro, A. Danesi, *Roma capitale nella legge 42/2009*, in B. Caravita (a cura di), *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Roma, Carocci, 2010.

A. Torre, *Dalla devolution classica alla regionalizzazione dell'Inghilterra*, in DPCE, Torino, Giappichelli, 2003.

A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2001.

A. Torre, *Regno Unito: invenzione delle frontiere politiche. Cooperazione e proiezioni estere delle entità sub statali*, in DPCE, Torino, Giappichelli, 2004.

E. Vigato, *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, www.federalismi.it, 2009.

L. Violini, a cura di, *Sussidiarietà e decentramento*, Milano, Guerini e associati, 2003.

I. Visco, *Indagine conoscitiva sul disegno di legge "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"*, Roma, Senato della Repubblica, 2008.

G. Vitaletti, L. Antonini, *Il grande assente: il federalismo fiscale*, Rassegna

parlamentare ISLE, n. 1/2006.

C. Viver Pi-Sunyer, A. Bayona Rocamora e J. Galofrè y Crespi, *Informe sobre la STC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por 50 diputados y senadores del Partido Popular contra el Estatuto de Autonomia de Catalunya*, in www.gencat.cat/drep/.

M. Volpi, *La classificazione delle forme di Stato*, in AA.VV., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009.

J. Woelk, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà, e (maggiore) competizione*, in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.

A. Zanardi (a cura di), *Federalismo fiscale: cambia la contrattazione?*, in www.lomb.cgil.it

A. Zanardi, *Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

A. Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in Quad. Cost. 1999.

MATERIALI NORMATIVI

Costituzione della Repubblica italiana.

D. Lgs. n. 85/2010.

D. Lgs. n. 156/2010.

D. Lgs. n. 216/2010.

D. Lgs. n. 23/2011.

D. Lgs. n. 68/2011.

D. Lgs. n. 88/2011.

D. Lgs. n. 118/2011.

D. Lgs. n. 149/2011.

Finanz-Verfassungsgesetz.

GrundGesetz.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Legge delega n. 42/2009.

Legge ordinaria n. 131/2003.

Ley Organica de Financiación de las Comunidades Autonomas (LOFCA).

Ley Organica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Loi speciale relative au financement des Communautés et des Régions.

Northern Ireland Act 1998.

Scotland Act 1998.

Scotland Act 2012.

Government of Wales Act 2006.

SITOGRAFIA

www.admin.ch

www.affariregionali.it

www.agenziademanio.it

www.alunmichael.com

www.anci.it

www.assemblywales.org

www.associazionedeicostituzionalisti.it

www.astrid-online.it

www.belgium.be

www.bka.gv.at

www.bundestag.de

www.businessonline.it

www.camera.it

www.consiglioveneto.it

www.costituzionalismi.it

www.cvp.ch

www.edf.admin.ch

www.elysee.fr

www.federalismi.it

www.gencat.cat

www.gouvernement.fr

www.governo.it

www.irer.it

www.lamoncloa.gob.es

www.number10.gov.uk

www.parlamento.it

www.parlament.cat

www.parlinkom.gv.at

<http://portale.webifel.it>

www.regione.abruzzo.it

www.regione.basilicata.it

www.regione.calabria.it

www.regione.campania.it

www.regione.emilia-romagna.it

www.regione.fvv.it

www.regione.lazio.it

www.regione.liguria.it

www.regione.lombardia.it

www.regione.marche.it

www.regione.molise.it

www.regione.piemonte.it

www.regione.puglia.it

www.regione.sardegna.it

www.regione.sicilia.it

www.regione.toscana.it

www.regione.umbria.it

www.regione.veneto.it

www.riformeistituzionali.it

www.scottish.parliament.uk

www.senato.it

www.sierre.ch

www.ti.ch

www.upinet.it

www.wales.gov.uk