

**“NOTERELLE” IN TEMA DI FEDERALISMO FISCALE, OVVERO SUL “CONVITATO DI PIETRA” DELLE RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA.**

di Piero Gambale e Natalia Di Vivo\*.

1. Tra le principali questioni poste dalla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione<sup>1</sup>, approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, talune - si pensi alla costituzione di una seconda Camera rappresentativa delle entità territoriali substatali<sup>2</sup>, oppure alla diversa configurazione, sia sul piano strutturale sia su quello funzionale, della Corte costituzionale<sup>3</sup> - sono state oggetto, oltre che di un vivace dibattito politico<sup>4</sup> e dottrinale<sup>5</sup>, anche di ipotesi, alquanto articolate e di non agevole definizione, di nuova disciplina di rango costituzionale, l'ultima e più corposa delle quali è tuttora all'esame del Parlamento<sup>6</sup>.

Altre, ed è il caso del cosiddetto “federalismo fiscale” (delle cui vicende si proverà qui a tracciare un breve e necessariamente non esaustivo quadro), sono state, pur in presenza di un dato costituzionale espresso in termini innovativi, apparentemente confinate in un “cono d'ombra” da parte del legislatore ordinario; questo, nonostante

---

\* Piero Gambale è documentarista presso la Camera dei deputati e dottorando in diritto pubblico comparato presso la facoltà di economia “Richard Goodwin” dell'Università degli studi di Siena; collabora inoltre con il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”.

Natalia Di Vivo è consulente dell'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale; in qualità di tecnico esperto in economia sanitaria presta inoltre la propria collaborazione presso la Regione Campania.

Il lavoro è frutto della stretta collaborazione tra i due autori; ad ogni modo, la stesura dei paragrafi 1 e 2 è dovuta a Piero Gambale, mentre quella del paragrafo 3 è dovuta a Natalia Di Vivo. Le conclusioni (paragrafo 4) sono frutto di elaborazione congiunta.

Si precisa inoltre che il presente studio è frutto esclusivo di valutazioni di carattere personale, non impegnando in alcun modo le amministrazioni di appartenenza.

In dottrina commentata, fra gli altri, da T.GROPPI, M.OLIVETTI (a cura), *La Repubblica delle autonomie*, prima (2001) e seconda (2003) edd., Torino e da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002.

<sup>2</sup> Della quale la riforma costituzionale conteneva, per dirla con R.BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp.211 e ss., una “promessa”, individuata nella Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata, ai sensi dell'articolo 11 della legge cost.n.3/2001, dai rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali”. Le vicende attuative di tale articolo, che hanno visto occuparsene un comitato parlamentare paritetico, il cosiddetto “Comitato Mancino”, si sono tradotte in una serie di conclusioni, che sono state “raccolte” nella sede “principale” della Giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica nella seduta del 3 aprile 2003.

<sup>3</sup> In tal senso, specificamente con riferimento al tema delle garanzie costituzionali del sistema delle autonomie locali, v. G.C.DEMARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali:l'accesso alla Corte*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>4</sup> Sia sufficiente richiamare le ripetute argomentazioni a sostegno di una Corte costituzionale composta per una parte (numericamente rilevante) da membri designati dalle Regioni svolte dal movimento della Lega Nord Federazione Padana.

<sup>5</sup> Basti richiamare, tra la sterminata messe di contributi, l'ampio dibattito sulle riforme costituzionali avviato sul sito della Associazione dei costituzionalisti italiani dal prof. S.BARTOLE.

<sup>6</sup> Per una puntuale ricostruzione delle vicende parlamentari dell'A.C. 4862 (A.S.2544) recante “Modificazione di articoli della parte II della Costituzione, v. P.PETRILLO, *Riforme costituzionali, l'Aula della Camera avvia la discussione*, in sito AIC.

che su tale problematica vivaci siano stati sia il dibattito in dottrina sia la giurisprudenza costituzionale.

Quest'ultimo profilo non può non destare qualche perplessità: infatti, entrambe le tematiche sono accomunate dal fatto di rappresentare il necessario completamento di quel disegno di “nuova statualità” della Repubblica avviato dalla riforma costituzionale del 2001. Intrecciandosi reciprocamente, difatti, (ed è il caso della “seconda Camera” e del cosiddetto “federalismo fiscale”), esse investono in definitiva i due “pilastri” essenziali di ogni architettura costituzionale *federalism oriented*: il profilo della definizione delle garanzie costituzionali e quello della implementazione dei principi unificanti del pluralismo istituzionale della Repubblica<sup>7</sup>.

Prima di provare a ricostruire la vicenda del “federalismo fiscale”, così come si tenta di tratteggiarlo nel nostro ordinamento, occorre però premettere alcune considerazioni di carattere generale, utili ad individuare un insieme di coordinate teoriche, ed anche di metodo, entro le quali “calare” il tema in questione.

La strutturazione di sistemi di c.d. federalismo fiscale e gli effetti che questi ultimi sono suscettibili di produrre sul complessivo impianto politico-istituzionale dei Paesi che li adottano (che è tema strettamente connesso) sono ad oggi temi di estrema attualità ed interesse, sia pure con sensibili diversità, in ambito comunitario<sup>8</sup> e nel contesto extraeuropeo: lo testimonia, per il primo versante, la complessità dei nodi problematici posti da tale tematica in Paesi di consolidata tradizione federalista, quali, ad esempio, la Germania<sup>9</sup>, ma anche in Paesi che di recente hanno adottato modelli definibili, usando una felice locuzione, di “regionalismo al limite del federalismo”<sup>10</sup>, come l'Italia; per il secondo profilo, lo conferma l'implementazione di tali sistemi in Paesi, quali quelli del Sudamerica - segnatamente Brasile, Colombia, Bolivia, Messico e Venezuela - che, sul piano dello sviluppo socio-economico, sono spesso definiti come “*emerging economies*”<sup>11</sup>.

Vi è dunque una peculiare “trasversalità” del federalismo fiscale, o meglio, per usare un'espressione “neutra” della dottrina, delle relazioni intergovernative

---

<sup>7</sup> Con riferimento a questi ultimi ne evidenzia la novità, determinata dalla riforma costituzionale del Titolo V, in termini di modalità di funzionamento, A.PAJNO, *Gli “elementi unificanti” nel nuovo Titolo V della Costituzione, paper*, 50° Convegno di studi amministrativi sull’“Attuazione del titolo V della Costituzione”, Varenna 16, 17 e 18 settembre 2004.

<sup>8</sup> Dove l'attenzione agli aspetti fiscali nei rapporti fra Stato centrale e autonomie territoriali diviene centrale al fine di compiere quella “transizione al federalismo” che sembra caratterizzare il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea. In tal senso, v. gli interessanti profili evidenziati nei risultati della ricerca, articolata in due volumi, sul “*Rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*”, promossa dal Comitato delle Regioni e presentata a Roma il 27 settembre 2004.

<sup>9</sup> Dove la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla perequazione finanziaria, uno dei profili centrali di ogni sistema di federalismo fiscale, ha “aperto” ad una maggiore concorrenza fra i *Länder*; sul punto, in dottrina, cfr. J.WOELK, *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo*, in *DPCE*, 2000, pp.93 e ss.

<sup>10</sup> Espressione ripresa in A.PAJNO, *relazione*, cit.

<sup>11</sup> Cfr., sul punto, I.B.ADAMOVICH e G.HOSP, *Fiscal federalism for emerging economies: lessons from Switzerland?* in *Publius: the Journal of federalism*, winter 2003, p.1; sul punto anche AA.VV., *Fiscal relations in federal countries: four essays*, publication of *The forum of Federations and Institute for public economics*, University of Alberta, Canada.

finanziarie<sup>12</sup>, a conferma di quanto corrisponda al vero l'affermazione secondo cui "storicamente, l'elemento che fonda e delimita un assetto di tipo federale è costituito dal profilo fiscale<sup>13</sup>".

Se infatti un dato incontrovertibile del federalismo è il suo carattere "processuale" – secondo il proverbiale insegnamento di C. J. Friedrich (*federalizing process*)<sup>14</sup> – in campo economico-finanziario il dinamismo tra i diversi livelli di governo - Stato centrale, livello regionale e livello locale - e gli assetti che possono prodursi tra questi ultimi assumono realmente un carattere strategico.

Questo per una serie di ragioni, alcune delle quali agevolmente intuibili: sono infatti centrali, in generale negli Stati moderni<sup>15</sup>, e nello specifico negli assetti statuali di tipo federale, le dinamiche che le relazioni finanziarie tra le varie entità costitutive assumono, per via del reciproco condizionamento fra l'autonomia finanziaria di un determinato livello e quella politica dello stesso. Solo ove un determinato livello di governo gestisca effettivamente risorse proprie, può dirsi esistente e concretamente operante un meccanismo istituzionale fondato sul binomio autonomia politica/responsabilità politica<sup>16</sup>.

Inoltre, l'assetto delle relazioni economico-finanziarie fra i diversi livelli di governo ha un'immediata ricaduta sull'effettività dei principi di solidarietà e di eguaglianza; in tal senso, il concetto di federalismo fiscale non può non tenere conto delle esigenze di uniformità nella tutela di tali principi<sup>17</sup>.

Infine, non possono ignorarsi, almeno per i Paesi di "area UE", i rapporti, non sempre di facile interpretazione, intercorrenti fra la definizione di un compiuto sistema statale di federalismo fiscale ed il quadro dei principi macroeconomici stabiliti in ambito comunitario<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> In tal senso, V.ATRIPALDI, *Introduzione*, in V.ATRIPALDI-R.BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino 2001, VIII, secondo il quale "l'espressione federalismo fiscale non riguarda infatti esclusivamente ordinamenti connotati in senso federale dalle rispettive Carte costituzionali, ma chiama in causa, più genericamente, qualunque forma di Stato composto".

<sup>13</sup> Così P.DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>14</sup> V.C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practise*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1968.

<sup>15</sup> Testimonianza ne siano le riflessioni sul punto svolte da Camillo Benso, conte di Cavour, intervenendo come ministro delle Finanze agli albori della storia unitaria del nostro Stato, in Senato e richiamate da M.MASSARO, *Introduzione al dibattito sul federalismo fiscale*, giugno 2002, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>16</sup> Sul punto G.LADU, *Per una ipotesi di federalismo fiscale*, intervento in dibattito *Titolo V e federalismo fiscale* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>17</sup> V. sul punto, L.CASSETTI, *Patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, paper, Seminario "Principio di legalità, legge finanziaria, legge di bilancio", Luiss Guido Carli, 27 maggio 2004, Roma, atti in corso di pubblicazione.

<sup>18</sup> Sia sufficiente richiamare, al riguardo, le recenti vicende che hanno interessato il Patto di stabilità e crescita: ci si riferisce sia alla sentenza della Corte di giustizia sia alla comunicazione della Commissione europea relativa al rafforzamento della *governance* economica nell'UE e all'attuazione del Patto di stabilità e crescita adottata il 3/9/2004; in dottrina, sul punto, G.RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita* in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it). Sulla ambivalenza dei fini che il sistema comunitario persegue – "plasticamente" rappresentati dalla stabilità macroeconomica di Maastricht e dalla definizione della dimensione sociale di Lisbona - si richiama infine P.CARETTI, *I diritti umani nella prospettiva del diritto costituzionale*, lezione magistrale in Summer school "La tutela

Sul piano metodologico, occorre poi evidenziare un ulteriore aspetto: "guardare" alle relazioni intergovernative finanziarie tra entità costituenti lo Stato composto (federale o regionale che esso sia) significa assumere quale lente d'osservazione quella propria di un microscopio, in grado di cogliere le modificazioni nei rapporti fra Stato e livelli intermedi di governo che spesso avvengono in modo informale e continuo, e che, prescindendo dai mutamenti costituzionali "formali", fanno spesso da indicatori più attendibili circa l'evoluzione dei sistemi federali<sup>19</sup>.

In definitiva, i profili che il tema del federalismo fiscale richiama - l'effettività del binomio autonomia finanziaria/responsabilità politica, l'esigenza di una tendenziale uniformità nella tutela dei diritti di "cittadinanza" e, per i Paesi di "area UE", la necessità di tener conto della compatibilità fra la stabilità macroeconomica europea e le politiche statuali di bilancio - confermano, sul piano generale, la natura "anfibia" dei sistemi federali, condannati a far convivere al proprio interno forze di segno diverso, se non addirittura, contrapposto. In realtà, ciò non deve stupire più di tanto, se si condivide la tesi per cui il carattere di instabilità permanente, proprio dell'equilibrio esistente tra le diverse variabili, è un tratto costitutivo dei sistemi federali<sup>20</sup>.

2. Il nuovo testo dell'art.119 Cost<sup>21</sup>, così come modificato dalla legge costituzionale n.3 del 2001 (art.5), è intervenuto su un quadro delle relazioni finanziarie fra Stato, regioni ed autonomie locali, già fortemente innovato dal combinato disposto

---

*multilevel* dei diritti fondamentali", 3 settembre 2004, Siena, il cui resoconto è pubblicato in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>19</sup> Emblematica è la vicenda degli USA, dove l'esercizio della cosiddetta "*Spending Clause*" da parte della Federazione è stata funzionale, nel secondo dopoguerra, ad ottenere quella che è stata definita "*compliance with federal regulations*" segnando un'evoluzione in senso accentratore del sistema federale di quel Paese ; cfr. sul punto, D.F.ENGSTROM, *Drawing lines between Chevron and Pennhurst: A Functional analysis of the spending power, federalism, and the Administrative State*, in *Texas Law Review* 2004, vol.82. Sul punto, si v. anche B.BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, 2003, Roma, pp. 84 e ss.

<sup>20</sup> Si tratta di un profilo evidenziato nel bel saggio di G. BROSIO, *Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Torino, 1994, nel quale l'autore sottolinea come quello degli aspetti finanziari sia uno dei temi più interessanti dei sistemi federali e nel quale più difficile e delicata è la ricerca di un equilibrio.

<sup>21</sup> Art.119, Cost. " I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, che senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale e per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane alle regioni e finanziere integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, che lo stato destina risorse aggiuntive che ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni. I comuni, le province, le città metropolitane e regioni che hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati la legge dello stato e. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

della legge delega n.133 del 1999 e del conseguente decreto legislativo n.56/2000, recante "Disposizioni in tema di federalismo fiscale": in sintesi, per il tramite di tali atti, si tracciava una sorta di "via italiana" al federalismo fiscale, in buona sostanza sancendosi la progressiva trasformazione del sistema di finanza derivata degli enti territoriali in uno di tipo originario, attraverso la previsione di tributi propri e la compartecipazione del sistema delle autonomie territoriali a quote di tributi erariali<sup>22</sup>.

Rispetto all'assetto delle relazioni finanziarie fra Stato, regioni ed autonomie locali, delineato dal decreto legislativo 56/2000, non pare tuttavia che l'intervenuto nuovo testo dell'art.119 Cost. possa far parlare pacificamente di mera "costituzionalizzazione a posteriori" della legislazione ordinaria, almeno avendo riguardo alle riflessioni, alquanto vivaci, della dottrina sul punto: per un verso infatti, si è evidenziata la forte continuità del modello descritto dal nuovo art.119 Cost. rispetto a quello delineato in passato, fondandola sull'assenza di una disposizione costituzionale che, oltre ad affermare l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, ne specificasse i contenuti<sup>23</sup>.

D'altra parte, sono stati sottolineati anche taluni elementi di 'rottura' introdotti dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, segnatamente nella parte riguardante il cosiddetto "federalismo fiscale": elementi che avrebbero, ad avviso di parte della dottrina, mutato la qualità dell'autonomia finanziaria<sup>24</sup> degli enti territoriali, "tipizzando" le entrate tributarie del sistema delle autonomie locali (combinato 119, commi 1, 2 e 4), lungo una conformazione duale (statale e regionale) del sistema tributario" come conseguenza della valorizzazione del principio di equiordinazione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

Quasi unanimemente è tuttavia stata sottolineata l'indeterminatezza delle previsioni di carattere costituzionale sul punto: ciò, da un lato, può essere ritenuto giustamente un elemento costitutivo della materia delle relazioni finanziarie<sup>25</sup>, e, dall'altro, ha rappresentato il presupposto necessario per la successiva attività di attuazione legislativa del federalismo fiscale, ma anche per l'indispensabile opera integratrice della Corte costituzionale.

Partendo da quest'ultimo versante, la giurisprudenza costituzionale non sembra essersi orientata nel senso di riconoscere una piena valorizzazione delle autonomie finanziarie territoriali, attenta piuttosto ad affermare una lettura più complessa di queste. In particolare, la Corte è parsa particolarmente cauta nel bilanciare, in una fase di

---

<sup>22</sup> Sottolinea la forte cesura, soprattutto sul piano qualitativo, introdotta dal decreto legislativo n.56 del 2000 rispetto al modello di relazioni finanziarie fra Stato e autonomie territoriali precedente all'adozione di tale atto, in dottrina, L.ANTONINI, *La prospettiva del federalismo fiscale alla luce del nuovo art.119 della Costituzione*, giugno 2002, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>23</sup> Cfr., fra gli altri, M.BERTOLISSI, Intervento, in G.BERTI e G.C.DE MARTIN (a cura di ), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pp.115.

<sup>24</sup> Cfr. F.GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art.119 della Costituzione*, in *Rass.Trib.*, 2002, pp.585 e ss.

<sup>25</sup> Emblematiche a tal proposito le perplessità espresse dall'allora ministro dell'economia e delle finanze Tremonti in ordine ad un eccessivo irrigidimento della materia delle relazioni finanziarie fra Stato ed autonomie territoriali in Costituzione; si v. *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Indagine conoscitiva sugli effetti dell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, vol.I, Roma 2003, pp.3 e ss.

transizione, la portata federalista del nuovo art.119 Cost. con l'effettività del sistema tributario esistente.

La Consulta ha pertanto ribadito che *“per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole”* (sentt. nn. 370 e 376 del 2003 e 49 del 2004), ma che al contempo, nelle more dell'attuazione del disegno costituzionale ex art.119 Cost. *“ non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento attuata dal Parlamento nazionale, dovendosi ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti”* (sent. 37 del 2004)<sup>26</sup>.

La Corte “congela” dunque la portata precettiva “positiva” dell'articolato del 119 Cost, sottolineando quella “negativa”, nel momento in cui afferma, quale *“condizione di legittimità dell'intervento statale, il divieto di procedere in senso inverso a quanto prescritto dall'art.119 Cost ( sentt. nn. 37 e 241 del 2004)*. Si richiama quindi , quale premessa necessaria per l'attuazione del dettato costituzionale, l'intervento del legislatore statale, nelle more dovendosi necessariamente riaffermare l'unicità del sistema tributario ed il ruolo di tutore delle istanze unitarie da parte dello Stato.

Nelle pronunce della Consulta<sup>27</sup> è dunque tornato, quasi come una sorta di riflesso pavloviano, il richiamo alla necessaria “macrocornice” legislativa statale, parzialmente sconfessando l'impostazione secondo la quale la funzione di coordinamento del sistema tributario potesse essere svolta, nella prassi, dalla legge finanziaria (come è avvenuto con legge n.289 del 2002 – legge finanziaria per il 2003); anzi, secondo il giudice costituzionale, l'intervento del legislatore statale deve in un certo senso “spingersi oltre”, non essendo *“suscettibile soltanto di fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, regioni ed enti locali”* (sent. n. 37 del 2004).

Occorre allora necessariamente soffermarsi sui lavori per l'attuazione legislativa del federalismo fiscale per esaminarne sia l'originaria impostazione – oramai significativamente risalente! – sia lo “stato dell'arte”, nonché, nei limiti del possibile, le eventuali prospettive.

Sul primo versante, tali lavori sono stati impostati, quale conseguenza quasi scontata dell'assenza di una seconda Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie territoriali, accordando la preferenza, sia sul piano funzionale sia su quello organizzativo, ad atti e ad istituti che coinvolgessero, in chiave cooperativa, tutti i soggetti dell'ordinamento nella attuazione del federalismo fiscale: in tal senso, l'iter

---

<sup>26</sup> In dottrina, v. le annotazioni della sentenza n.37 del 2004, nonché delle pronunce della Corte che l'hanno preceduta (nn.370 e 376 del 2003 e nn.16 e 49 del 2004) “stese” da M.BARBERO, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>27</sup> Anche in un recente parere del Consiglio di Stato (n.9345 del 30 agosto 2004), reso sullo schema di un regolamento predisposto dal Ministero dell'Interno ad integrazione di un decreto adottato dal medesimo dicastero in materia di ripartizione di contributi spettanti ad enti territoriali (comuni) inseriti in formule di associazionismo, è stata ribadita l'esigenza di un intervento legislativo statale; sul punto, v. M.BARBERO, *Da Palazzo Spada un nuovo stop alla finanza derivata*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

attuativo ha preso le mosse da un accordo interistituzionale<sup>28</sup> del 2002 tra Stato e enti territoriali autonomi (tra i cui oggetti vi era anche, al punto n.4, il federalismo fiscale) e, sul piano organizzativo, esso avrebbe dovuto snodarsi nell'ambito una Conferenza "mista" al fine di definire il complessivo impianto del federalismo fiscale.

Due le principali considerazioni da svolgersi al riguardo: per un verso, l'attuazione del modello italiano di federalismo parte dunque assecondando una significativa tendenza alla cooperazione "multilivello"<sup>29</sup> basata pertanto non su atti di natura legislativa, espressione del solo livello centrale, ma su atti "atipici", quali sono gli accordi interistituzionali, in ciò ricalcando, come correttamente è stato detto<sup>30</sup>, il sistema spagnolo dei cosiddetti "Accordi autonomici"; per l'altro, in assenza, come si è detto, di una seconda Camera, si è innestato tale processo sul sistema delle Conferenze.

Nello schema "cooperativo" delineato, essenziali sono apparsi, ed appaiono tuttora, il ruolo ed il lavoro svolto dall'Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, attraverso la quale si sarebbero dovuti indicare al Governo gli elementi per ridurre la complessità, ed al tempo stesso migliorare l'efficacia, della risposta legislativa statale. Si prova, nel paragrafo che segue, a ricostruirne brevemente le principali questioni emerse ed anche le difficoltà nelle quali si tuttora imbatte.

3. L'Alta Commissione è stata istituita dall'art. 3, lett. b), legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) col compito di fornire al Governo "i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, comma terzo, 118 e 119 della Costituzione sulla base delle indicazioni formulate in sede di Conferenza Stato, Regioni ed enti locali, in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale"<sup>31</sup>;

L'attività dell'Alta Commissione è stata tuttavia particolarmente ed è tuttora lungi dal giungere a conclusioni in grado di elevare il grado di implementazione del federalismo fiscale nel nostro Paese. Infatti, la base giuridico-politica della sua attività ai fini dell'enucleazione dei principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario sarebbe rappresentata dal documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, approvato dalle Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità Montane, in data 18 giugno 2003, che non è tuttavia ancora condiviso dal Governo e

---

<sup>28</sup> Sottoscritto ai sensi dell'art.9, c.2, lett.c) del decreto legislativo n.281/1997 in sede di Conferenza unificata. In dottrina, con riferimento al ruolo assunto in materia finanziaria dal sistema delle Conferenze, non sempre coerente con l'evoluzione in senso federale delle competenze in materia finanziaria, v. R.BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in V.ATRIPALDI, R.BIFULCO (a cura di) *Federalismi fiscali e Costituzioni*, cit., pp. 25 e ss.

<sup>29</sup> In tal senso, *La "Costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in V.ATRIPALDI, R.BIFULCO, op.cit., p.184.

<sup>30</sup> In tal senso, L. ANTONINI, *La prospettiva del federalismo fiscale*, cit.

<sup>31</sup> L'Alta Commissione ha, inoltre, avuto il compito di indicare i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese per le quali la sede legale e quella dell'attività produttiva siano situate in Regioni diverse, al fine di consentire la partecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali.

quindi non suscettibile di tradursi nell'accordo previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera a) della citata legge n.289/2002<sup>32</sup>.

Venendo al merito delle principali questioni affrontate in seno all'Alta Commissione, centrale è persa l'esigenza di rendere effettivo il principio di correlazione tra il prelievo e la spesa, in grado di garantire una corrispondenza effettiva tra responsabilità finanziaria ed amministrativa. In tal senso, l'esercizio dell'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali si accompagna necessariamente ai principi della responsabilità finanziaria, in modo da assicurare tale correlazione. L'applicazione di tale principio nell'ambito tributario consente di rivedere il sistema attualmente esistente e di redistribuire le varie imposte tra i vari livelli di governo.

La semplice redistribuzione del gettito tuttavia farebbe ricadere, ad avviso dell'Alta Commissione, nell'errore già commesso con il d. lgs. n. 56 del 2000, che non ha previsto significativi poteri in capo alle Regioni sui propri tributi. E' quindi importante una riflessione ed una conseguente proposta di modelli che consentano agli enti di intervenire sul proprio gettito. I tributi propri, consentono, di fatto attraverso la manovra delle aliquote una effettiva manovrabilità dei bilanci e una piena autonomia finanziaria. Tuttavia, nel caso delle Regioni italiane, la presenza delle compartecipazioni, accanto a consistenti entrate autonome, deve essere apprezzata e quindi perseguita.

Tali compartecipazioni non hanno natura perequativa e non sono particolarmente adatte a promuovere la cosiddetta *accountability*, trattandosi di trasferimento. Appare dunque opportuno che, soprattutto nella fase transitoria, la compartecipazione poggi sulle maggiori imposte nazionali, come l'IVA, sulla falsariga di quanto accade con il d. lgs. 56/2000.

Strettamente connesso al tema dei trasferimenti finanziari destinati ad integrare le entrate degli enti territoriali, in modo da consentire anche a quelli economicamente più deboli di svolgere le funzioni di loro competenza, è il fondo perequativo.

In proposito l'art. 119 prevede al comma 3 che, per i territori con minore capacità fiscale, sia istituito un fondo perequativo, destinato ad integrare, senza vincoli di destinazione, le entrate proprie degli enti e quelle derivanti da tributi dello Stato compartecipati.

Il meccanismo perequativo deve quindi intervenire per colmare gli eventuali *gap* tra la spesa di ciascun ente e le relative entrate (proprie e compartecipate). Tale meccanismo deve operare sulla base di parametri e fattori oggettivi; è quindi necessario determinare la spesa ad un livello standard. Il modello dei costi standard, utilizzato largamente nel settore privato, potrebbe essere ampliato ed utilizzato nel settore pubblico.

La spesa da prendere in considerazione dovrebbe essere, ad avviso dell'Alta Commissione, quella relativa alle funzioni che tutti gli enti sono chiamati ad esercitare

---

<sup>32</sup> L'Alta Commissione di studio avrebbe dovuto presentare una propria relazione al Governo entro il 31 marzo 2003, il quale a sua volta avrebbe dovuto presentare una relazione al Parlamento. I termini per la conclusione dei suoi lavori sono stati prorogati dalla legge finanziaria per il 2004 (n.350 del 2003) e le "sollecitazioni" affinché essa termini tempestivamente i suoi lavori sono riportate anche nelle risoluzioni di maggioranza (Peretti ed altri n.6-00097 e Schifani ed altri n.6-00065, punti 7 della parte dispositiva) con le quali il Parlamento ha approvato, in data 3 agosto 2004, il DPEF relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2005-2008.

e, quindi, quelle essenziali e più diffuse. Ciò comporta una specifica responsabilità dello Stato, che ha titolo a stabilire le funzioni attribuite agli enti, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere *m*) e *p*) della Costituzione, funzioni cui corrisponde il meccanismo di garanzia, riferito alla sufficienza delle risorse.

Nella Costituzione non si indica in maniera esplicita se sia meglio utilizzare un modello di perequazione orizzontale o verticale.

Nel documento del 18 giugno 2003 sugli aspetti strutturali del federalismo fiscale si prevede che lo Stato resti direttamente responsabile della perequazione sia nei confronti delle Regioni sia nei confronti degli Enti locali, con una netta preferenza per il modello classico della perequazione verticale. Appare forse opportuno, secondo l'Alta Commissione, che il fondo sia distinto per comuni, province, Città metropolitane e Regioni.

Anche alla luce dell'ulteriore riforma del titolo V della Costituzione in discussione, il quadro di riferimento risulta ancora non completo.

4. Nelle more della attività, svoltasi, come si è visto, alquanto a rilento da parte dell'Alta Commissione di studio, è intervenuto il disegno di legge d'iniziativa Bassanini ed altri (A.S. 3068<sup>33</sup>) recante: *“Disposizioni in materia di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane – Attuazione dell'art.119 della Costituzione”*.

Senza entrare nel merito delle soluzioni che il disegno di legge propone, che richiederebbero una riflessione più approfondita, sia sufficiente svolgere poche considerazioni per provare a trarre qualche conclusione.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, la normativa si configura sia quale “cornice” entro la quale ricondurre le iniziative normative regionali e le indicazioni relative all'autonomia fiscale degli enti locali sia quale normazione di delega in ordine alla “perequazione delle risorse finanziarie” e “all'adeguamento del sistema tributario e contabile dello Stato”.

Sul piano della “politica legislativa”, la proposta in esame, in quanto avanzata esclusivamente dall'opposizione, si atteggia come un esempio di legislazione secondo il modello *majoritarian*, introducendo un elemento nuovo e rispondente ad una logica opposta rispetto a quella che aveva caratterizzato il lavoro sin qui svolto.

Quest'ultimo profilo può essere degno di rilievo: l'indeterminatezza delle prescrizioni costituzionali sul federalismo fiscale, l'assenza di garanzie costituzionali della partecipazione dei livelli intermedi alla formazione della volontà “federale” ed una legislazione di attuazione non *bipartisan* possono infatti condurre la materia delle relazioni intergovernative finanziarie nell'area delle politiche di maggioranza. In questo caso, a poco può servire l'impostazione cooperativa attuata per il tramite di accordi interistituzionali e di organismi misti; infatti, ne risulterebbe in definitiva indebolita l'autonomia degli stessi livelli intermedi (regionali).

L'inserimento della materia delle relazioni intergovernative finanziarie nell'area delle politiche di maggioranza può inoltre concorrere a denotare in senso competitivo il federalismo fiscale nel nostro ordinamento, privilegiando la dimensione della

---

<sup>33</sup> Comunicato alla Presidenza del Senato il 28 luglio 2004.

consonanza politica tra il centro e la periferia, anziché quella della cooperazione tra livelli istituzionali.

È invece importante nel processo di trasformazione tenere presente che le riforme sono come “vasi comunicanti” dove l’intreccio delle implicazioni è tale da rendere necessaria una considerazione dinamica e complessiva dei processi. L’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione costituisce, quindi, una condizione necessaria affinché possa essere realizzato il progetto federalista, un vero e proprio “convitato di pietra”.

L’elemento finanziario costituisce quindi un dato di effettività per l’esercizio delle rispettive attribuzioni. Al contempo, vi è una specifica ed insuperabile esigenza di preservare il principio di leale cooperazione, in un sistema che ha sino ad ora condotto inevitabilmente ad una sovrapposizione di competenze ed interessi.