

## **Introduzione**

Il tema del federalismo fiscale si sviluppa nel nostro ordinamento negli anni novanta e si collega al processo del decentramento e del federalismo amministrativo. In questo periodo, infatti, ci furono due grandi riforme, quali il federalismo amministrativo e la riforma del Titolo V parte II della Costituzione.

Tale riforma costituisce la più grande riforma finora approvata dall'entrata in vigore della carta costituzionale. Con essa si è trasformato tutto l'assetto del governo territoriale, e rivoluzionato i tradizionali rapporti tra centro e periferia. Se si considera la complessiva riscrittura del titolo V che deriva non solo dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 dopo l'approvazione referendaria, ma anche dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (piena autonomia statutaria alle regioni, elezione diretta dei presidenti regionali), si deve riconoscere che, nella sostanza, alla trasformazione in senso federale della forma dello Stato italiano mancano solo le conseguenti misure di riforma della struttura del Parlamento e della Corte costituzionale.

Come è noto, il nuovo titolo V ha notevolmente ridotto l'ambito della potestà legislativa del Parlamento, sia in ordine alle materie di competenza, sia in ordine ai metodi della legislazione (per principi e non per dettagli). Ciononostante, nei primi mesi, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, esso ha continuato a legiferare come se niente fosse. Le Camere hanno così prodotto nell'ultimo periodo una serie di leggi dai contenuti molto incisivi per la vita del Paese, dalla legge finanziaria per il 2002, alla legge sulle grandi infrastrutture, che in molte loro parti risultano sicuramente incostituzionali.

Mentre la riforma del Titolo V della Costituzione ha previsto in modo esplicito un allargamento delle competenze legislative delle regioni rispetto alle competenze dello Stato e che ha modificato anche, almeno parzialmente, il sistema dei controlli. È da rilevare che il discorso sul federalismo nell'ordinamento giuridico italiano è entrato nel dibattito politico ed istituzionale "grazie all'inventiva di una forza politica nuova", infatti, la nuova legge sul federalismo

fiscale si sviluppa su alcune coordinate fondamentali: alcune riprendono soluzioni già proposte altre hanno un carattere decisamente innovativo. La legge reca disposizioni volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119 comma 5 della Costituzione.

Il presente lavoro, si compone di tre capitoli, nella prima parte verrà trattata la disciplina della costituzione italiana in termini di federalismo fiscale, partendo dall'articolo 119 Cost. si passerà poi alla trattazione delle principali modifiche apportate dalla L. cost. n. 1 del 2012, arrivando poi alla trattazione dell'Autonomia finanziaria e vincoli di bilancio, nonché alla finanza delle autonomie speciali. Nella seconda parte, entreremo nello specifico del federalismo fiscale, andando a confrontare le principali norme di riferimento in Europa, con uno sguardo particolare ai principi comunitari che vincolano gli Enti territoriali minori al rispetto delle norme europee. Il principio di effettività. L'attuale valore del principio di sussidiarietà. Infine nella terza ed ultima parte, metteremo a confronto il federalismo fiscale dei principali paesi Europei.

## Capitolo 1

### La disciplina costituzionale del “Federalismo Fiscale”.

Il Federalismo fiscale consiste nel decentramento del potere fiscale tra lo Stato e gli enti territoriali. La base costituzionale del federalismo fiscale è il pluralismo istituzionale sancito dall'art. 5 Cost. che riconosce e promuove l'autonomia locale:

*“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.*

L'obiettivo del federalismo fiscale era, innanzitutto, *l'accountability* degli amministratori locali nei confronti dei propri cittadini. L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali- Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane- è riconosciuta nel nostro ordinamento con la Riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, realizzata dalla legge del 18 ottobre 2001, n. 3, che, introducendo il federalismo fiscale, ha realizzato il passaggio definitivo da un sistema di finanza derivata, dominato da trasferimenti di risorse «dal centro alla periferia» e caratterizzato dalla deresponsabilizzazione degli enti locali nella gestione della spesa, ad un sistema di finanza decentrata, che prevede, invece, un'allocazione delle risorse nel territorio.

Quella della finanza territoriale costituisce una delle aree del diritto pubblico dell'economia in cui si sono registrate, negli anni più recenti, le maggiori trasformazioni. L'intervento del legislatore ordinario, prima, quello del legislatore costituzionale, poi, hanno delineato un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, maggiormente ispirato a principi di autonomia e responsabilità in coerenza con la profonda trasformazione della forma dello Stato

in senso federale delineata dal nuovo titolo V della Costituzione<sup>1</sup>. Nello specifico, cosa ha portato l'entrata in vigore della riforma costituzionale del titolo V? In primo luogo, in base all'articolo 114, la Repubblica risulta "costituita" da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, laddove il testo previgente stabiliva che la Repubblica "si riparte in Regioni, Province e Comuni". Cambia così il significato ascrivito per tale aspetto alla Repubblica, riconfigurandola come ordinamento generale di cui lo Stato parte e di cui Regioni ed enti locali sono componenti con pari dignità istituzionale.

Alcune conseguenze di questa scelta investono i rapporti fra Stato e Regioni, i soli enti titolari di potestà legislativa. Ci si riferisce:

- all'articolo 117, 1 comma, che fissa i limiti di ordine generale paritariamente apposti alla legislazione statale e regionale (la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, gli obblighi internazionali);
- all'articolo 123, che impone all'autonomia statutaria regionale il solo limite dell'armonia con la Costituzione eliminando il vincolo all'armonia "con le leggi della Repubblica";
- all'articolo 127, che, modificando la precedente formulazione dello stesso articolo e quella contenuta nell'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948, sembra sostanzialmente unificare il parametro del giudizio diretto di legittimità costituzionale, identificandolo nella lesione della competenza dell'ente ricorrente (Stato o Regione), applicabile sia alle leggi dello Stato che alle leggi la "pari dignità" istituzionale fra Stato, Regioni ed enti locali la normativa generale unitaria regionali<sup>2</sup>.

Infine, l'articolo 117 attribuisce taluni ambiti materiali alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto necessariamente espressiva di normazione generale sull'intero territorio nazionale, in riferimento a beni oggetto di protezione costituzionale o comunitaria particolarmente intensa come la "tutela della

---

<sup>1</sup> Vedi S. GAMBINO, "Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini", in *www.federalismi.it*, n.7/2009

<sup>2</sup> Cfr. AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze, Maggioli, 1997

concorrenza”, la “perequazione delle risorse finanziarie” (lett.e), la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m), e le “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p).

Nel nuovo impianto del titolo V, la competenza legislativa regionale incontra garanzie particolarmente intense, anche per effetto della soppressione del controllo governativo preventivo sulle leggi e della scomparsa dell’interesse nazionale come limite di merito, che il vecchio testo dell’articolo 127 assegnava al discrezionale apprezzamento del Parlamento nazionale. Di converso, la riarticolazione territoriale delle funzioni amministrative improntata ai più flessibili principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali richiedono in ogni caso istanze, regolamentazioni unitarie fine del parallelismo delle funzioni e congegni di raccordo soprattutto infra-regionali.

Infine, la nuova versione dell’articolo 119 prevede assai più efficaci strumenti di garanzia dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, come risulta in particolare dalla distinta menzione, al secondo comma, del potere di stabilire ed applicare “tributi ed entrate propri”, in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e della attribuzione di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile ai loro territori”. Nello stesso tempo, e su questa premessa, il nuovo testo istituisce un fondo statale perequativo a favore dei “territori con minore capacità fiscale per abitante”, nonché risorse aggiuntive ed interventi speciali dello Stato per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle autonomie, per promuoverne lo sviluppo e la coesione sociale, e per il perseguimento delle altre finalità costituzionali<sup>3</sup>.

Nonostante il dettato dell’art. 119, come vedremo, lascia ampi spazi di autonomia, sino all’inizio degli anni ’90, Regioni ed enti locali si configuravano

---

<sup>3</sup> Vedi GROPPi T., *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in GROPPi T., OLIVETTI M. (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002

quali enti a finanza quasi totalmente derivata e, nonostante il deciso mutamento di indirizzo intervenuto nell'ultimo decennio, essi continuavano a dipendere dai trasferimenti centrali per una quota estremamente significativa del loro fabbisogno finanziario.

Nei fatti le amministrazioni regionali si limitavano a gestire trasferimenti statali settoriali, decisi e contrattati su base annuale, il cui utilizzo era governato dall'amministrazione centrale attraverso l'imposizione di vincoli di destinazione. Finanziamenti caratterizzati dall'incertezza in ordine all'entità ed ai tempi di trasferimento; che crescevano a tassi inferiori a quelli dei costi 'necessari' dei comparti di spesa assegnati alla competenza regionale; che convergevano verso una concezione del vincolo di bilancio non sufficientemente stringente.

La riforma è stata approvata, sul finire della XIII legislatura, da una maggioranza parlamentare non ampia, ma sufficiente a soddisfare il requisito costituzionale della maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento. Sebbene il risultato referendario sia stato netto, la partecipazione al voto non è stata elevata. Ma nessuno di questi due rilievi può diminuire l'importanza istituzionale e politica della riforma. Non si può del resto dimenticare che la riforma è il frutto di una lunga e complessa elaborazione parlamentare e di un ampio confronto tra le forze parlamentari e le rappresentanze delle regioni e delle autonomie locali<sup>4</sup>.

### **1.1. L'art. 119 della Costituzione**

La disciplina costituzionale del "federalismo fiscale" si trova principalmente, ma non esclusivamente, nell'art. 119 della Costituzione, che stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che

---

<sup>4</sup> Cfr. L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità – A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, Lecco, 2009, p. 7 ss.

ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di stabilire e applicare tributi – oltre che nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma) – secondo i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, province e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri<sup>5</sup>.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

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

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

---

<sup>5</sup> Cfr. E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009, p. 59 ss

Sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione - che sancisce che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni. E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)<sup>6</sup>.

Il testo, esplicita in maniera chiara i principi di autonomia, coordinamento, coesione, che aiutano il legislatore all'attuazione del dettato costituzionale. Per quanto riguarda, invece, i profili solidaristici, l'articolo 119 prevede, per i “territori con minore capacità tributaria per abitante”, l'integrazione di tali risorse con “un fondo perequativo” da assegnare “senza vincolo di destinazione” e stabilisce che il complesso di tali risorse deve consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Il disegno costituzionale del federalismo fiscale riconosce dunque che il federalismo è valorizzazione dell'autogoverno, rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità, e dunque competizione (virtuosa); ma riconosce inoltre una competizione vera e corretta, e perciò stimolante, deve avvenire ad armi pari. Se

---

<sup>6</sup> Cfr. AA. VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003

tutti partono dalla stessa linea di partenza, allora la competizione stimola l'innovazione e l'ingegno, e alla fine vince il migliore.

Tuttavia, un punto che deve essere affrontato il prima possibile è rappresentato dalla rilevanza per così dire strutturale del tema, nonché di definire una chiara definizione delle regole del federalismo fiscale che costituisca un momento qualificante per l'azione di governo. Tale rilevanza si fonda su due aspetti:

1. la necessità di dotare un sistema amministrativo con delle basi oggettive per dare effettività ed omogeneità al processo di federalizzazione avviato a partire dal 1997, attribuendo alle amministrazioni territoriali risorse certe per condurre l'attività amministrativa, evitando iniziative di singole amministrazioni territoriali in assenza di un quadro di riferimento unitario.
2. l'Italia, come noto è un Paese con livelli di ricchezza molto differenziati tra i propri territori, e quindi, si fonda su un sistema nel quale la definizione delle regole della convivenza e della solidarietà finanziaria assume una valenza diversa rispetto ad altre esperienze federaliste. In Italia essa equivale a una vera e propria definizione delle regole dello "stare insieme" della comunità nazionale<sup>7</sup>

L'impianto dell'art. 119 - ispirato ai principi dell'autonomia e della coesione - si fonda su un preciso collegamento tra gli strumenti di finanziamento previsti nei diversi commi e le finalità perseguite. La norma, da un lato, tipizza le componenti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali; dall'altro stabilisce le finalità per le quali i singoli strumenti, o tipi di strumenti, sono stati previsti. Sotto il primo profilo, la nuova versione dell'art 119 Cost. riconosce a ciascuna Regione ed a ciascun ente locale "risorse autonome", costituite da tributi ed entrate proprie e da compartecipazioni a tributi erariali.

---

<sup>7</sup> VEDI L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *www.federalismi.it*, 9 marzo 2016, pp. 5-6.

Queste risorse, considerate singolarmente, garantiscono agli enti autonomia di spesa e, una posizione di indipendenza finanziaria dalle decisioni dei livelli di governo sovraordinati. Inoltre, se considerate nel loro complesso, esse assicurano autonomia di entrata, mediante la possibilità di manovrare i tributi e le entrate proprie, gli enti sono posti in grado di espandere o contrarre le entrate complessive di cui dispongono in funzione delle politiche che vogliono perseguire. Nella costruzione costituzionale al principio di autonomia si affianca quello della coesione. Esso si sostanzia nella previsione di un meccanismo di perequazione rivolto ad assicurare a ciascun ente territoriale un ammontare di risorse diretto a compensare la minore capacità fiscale del territorio, rivolto, in sostanza, ad assicurare, almeno in fase di partenza, pari opportunità finanziarie tra le amministrazioni territoriali.

Strumenti aggiuntivi di finanziamento sono infine previsti - al quinto comma dell'articolo 119 - per la progressiva riduzione degli squilibri di natura strutturale tra i territori. La disposizione costituzionale prescrive, innanzitutto, che il sistema finanziario assicuri il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, inteso, ovviamente, tanto come finanziamento delle spese di funzionamento quanto come finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni e dunque alla gestione dei servizi e alla erogazione di prestazioni di competenza degli enti territoriali.<sup>8</sup>

Ove non ricorra la condizione della minore capacità fiscale il finanziamento integrale delle funzioni attribuite deve essere assicurato dal gettito di tributi propri e pro quota di tributi erariali, riscossi sul territorio. E dunque il legislatore dovrà attribuire alla finanza regionale e locale tributi propri e quote di partecipazione al gettito di tributi erariali sufficienti a soddisfare questa prescrizione costituzionale almeno per i territori dotati di maggiore

---

<sup>8</sup> Vedi G. MACCIOTTA, *La riforma del Titolo V in tema di autonomia di bilancio*, in AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Astrid/Maggioli, 2016, p. 297

capacità fiscale, compensando gli altri, al fine del raggiungimento del risultato del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con le rispettive quote del fondo perequativo.

Accanto alle risorse ordinarie vi sono quelle che potrebbero configurarsi quali “straordinarie” e che trovano la propria disciplina all’art. 119, comma 5. Si pongono, infatti, in posizione di “aggiuntività” rispetto alle entrate ordinarie quelle risorse che lo Stato può distribuire, sotto forma di meri stanziamenti addizionali rispetto a programmi regionali (le “risorse aggiuntive”) ovvero di veri e propri programmi di intervento (“iniziative speciali”), a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il riconoscimento di tale potestà redistributiva - che si configura come meccanismo diretto a compensare ulteriormente le necessità finanziarie delle amministrazioni territoriali, o a facilitare programmi di intervento di rilievo nazionale, al momento in cui il legislatore nazionale ne ravvisi la necessità correlato al perseguimento di tre specifiche finalità: “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, “rimuovere gli squilibri economici e sociali”, “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”.<sup>9</sup>

La nuova legge sul federalismo fiscale si sviluppa su alcune coordinate fondamentali: alcune riprendono soluzioni già proposte altre hanno un carattere decisamente innovativo. La legge reca disposizioni volte a stabilire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l’istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e l’effettuazione degli interventi speciali di cui all’art. 119 comma 5 della Costituzione.

I principi generali per l’attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e il finanziamento di Roma capitale.

L’assetto definitivo del sistema di finanza pubblica e tributario si articola in un processo a staffetta secondo il quale una prima tappa è rappresentata

---

<sup>9</sup> Cfr. A. MANZELLA, L’identità costituzionale dell’Unione europea, in AA.VV., Studi in onore di Leopoldo Elia, Milano 1999, II, p. 945 ss