

Federalismo fiscale



di
Maurizio Canauz

INDICE

INTRODUZIONE	p. 3
1) Imposizione fiscale e spesa pubblica	p. 3
2) Federalismo fiscale	p. 8
3) Possibili vantaggi del federalismo fiscale	p. 13

CAPITOLO PRIMO: Alcune esperienze del federalismo fiscale	p. 20
Premessa	p. 20
1) La Germania	p. 21
1.1) Alcune note introduttive	p. 21
1.2) Il titolo X della Legge Fondamentale	p. 23
1.3) Il sistema fiscale	p. 25
1.4) La perequazione	p. 28
1.5) Alcune considerazioni sul sistema fiscale tedesco	p. 30
2) Il Canada	p. 33
2.1) Una premessa storica	p. 33
2.2) Il riparto originario di competenze tra Stato Federale e Province e la sua evoluzione	p. 35
2.3) Le relazioni finanziarie tra Federazione e Province: il federalismo fiscale canadese	p. 38
3) La Spagna	p. 46
3.1) Una breve premessa storica	p. 46
3.2) La cornice costituzionale	p. 47
3.3) Dopo il dettato costituzionale: l'evoluzione del sistema	p. 51
3.4) Alcune considerazioni sul sistema federale spagnolo	p. 57
4) Alcuni dati per un confronto	p. 59

CAPITOLO SECONDO: Il federalismo fiscale in Italia	p. 66
1) Un breve sguardo storico	p. 66
2) La riforma del Titolo V	p. 69
3) Una riflessione ed un confronto	p. 72
4) Conclusione	p. 81

BIBLIOGRAFIA	p. 90
---------------------	--------------

1) INTRODUZIONE

*Lo spirito di un popolo, il suo livello culturale
la sua struttura sociale, i possibili fatti della sua politica,
tutto questo e altro ancora è scritto nella sua storia fiscale.*
Joseph Schumpeter

1.1) IMPOSIZIONE FISCALE E SPESA PUBBLICA

Molto spesso quando si discute di bilancio pubblico si tende a riassumere il pensiero in brevi frasi per lo più usate come slogan e brandite come scimitarre da questo o quel politico nei dibattiti pubblici.

«Se sarò eletto ridurrò le tasse di uno o due punti percentuali...».

«Se governerà la nostra parte ridurremo la spesa pubblica...».

Senza però mai approfondire come questo possa avvenire o che conseguenze questi “tagli” possano avere sui beni offerti dallo Stato.

A queste discussioni spesso propagandistiche se ne aggiungono poi altre (ben più profonde e ragionate) a livello filosofico (e quindi di principio e valore) sul ruolo dello Stato, sui servizi che deve fornire ai cittadini e di conseguenza sul prelievo fiscale e sulla spesa pubblica.

Credo che a tale proposito un libro come, *Anarchia, Stato e Utopia* di Robert Nozick¹ possa ben fungere da esempio.

Tuttavia troppo spesso quando si affrontano tali tematiche, a mio parere, non si approfondisce abbastanza le questioni relative al bilancio pubblico e (soprattutto) sulla sua influenza nella vita economica.

¹ Nozick R., *Anarchia, Stato e Utopia*, il Saggiatore, Milano 2005.

Così, Paul Samuelson già premio Nobel per l'economia nel 1970, sintetizza gli effetti di spesa pubblica e imposte sul sistema economico.

«La spesa pubblica e le imposte hanno tre effetti principali:

- in primo luogo, influiscono sulla distribuzione globale del prodotto nazionale tra consumo e investimento pubblico e privato;
- secondariamente, tramite le spese dirette, gli incentivi indiretti costituiti dalle imposte e le regolamentazioni, la Pubblica Amministrazione influenza la produzione e il prezzo nelle singole industrie che generano output quali: sottomarini militari, l'istruzione universitaria e le emissioni solforose
- infine la politica di bilancio influenza le variabili macroeconomiche, come azioni del prodotto, i prezzi e la disoccupazione.»²

Ma come fornisce la Pubblica Amministrazione beni e servizi alla comunità? Come si procura i mezzi necessari per lo svolgimento della sua attività?

Tali mezzi, che sono denominati entrate pubbliche, costituiscono l'insieme delle risorse che affluiscono allo Stato e agli altri enti pubblici per far fronte al fabbisogno finanziario della loro gestione.

Sotto il profilo economico le entrate pubbliche si possono distinguere in:

- originarie che sono quelle che provengono dal Patrimonio dello Stato e degli altri enti pubblici oppure che derivano da una attività svolta dagli stessi enti in campo economico (ad esempio attraverso lo strumento della impresa pubblica).

² P.A. Samuelson – W. D.. Nordhaus, Economia (XV edizione), McGraw-Hill, Milano 1996.

- derivate che sono quelle che consistono nei prelevamenti coattivi di risorse dalle economie private, vale a dire le imposte, le tasse, i contributi e le imposte speciali a cui si devono aggiungere i prestiti pubblici.

Soffermando la nostra attenzione sulle entrate tributarie cosa avviene se vi è una forte spinta verso un maggior intervento dello Stato in settori quali l'Assistenza Sanitaria pubblica o l'assistenza sociale ai poveri e agli anziani o all'istruzione?

La risposta appare scontata. Avviene che il Governo debba per raggiungere (o almeno provare a raggiungere) questi obiettivi, aumentare (almeno parzialmente) imposte spese e/o modificare la regolamentazione.

Non vorrei dilungarmi troppo ma è indubitabile che con il passaggio da Stati ad ispirazione liberale a Stati cosiddetti sociali, avvenuto come nota Mortati³ sotto la forte spinta dei ceti popolari che chiedevano a gran voce il superamento di quella che ritenevano fosse una inadeguata politica assistenziale a favore di un maggiore intervento dello Stato, si sia avuta in (quasi) tutti i Paesi industrializzati un forte aumento della spesa pubblica.

Così scrive Giarda: « Tutti i Paesi ad economia di mercato hanno sperimentato una forte crescita della spesa pubblica sia in valore assoluto che misurata come quota del reddito nazionale. Con la spesa è cresciuto pure il peso del settore pubblico nell'economia: nel 1950 essa assorbiva in Italia poco più del 20% del reddito nazionale, oggi assorbe quasi il 50%».

«La crescita della spesa è stata considerata per molti anni un importante strumento di politica economica diretta a realizzare altrettanti importanti obiettivi sociali ed economici. Alcuni di questi sono stati avvicinati negli ultimi quaranta anni, ricordo in

³ C. Mortati, Lezioni sulle forme di governo, Cedam, Padova 1973.

particolare la diffusione della scolarità, il sostegno dei redditi di vecchiaia, la trasformazione della struttura produttiva del nostro Paese. Attraverso processi di decisione politica, sia pure al costo di aree di inefficienza e di spreco, sono stati realizzati rilevanti miglioramenti nelle condizioni di vita del cittadino».⁴

Dando uno sguardo agli Stati Uniti che per certi versi fungono spesso da Paese di riferimento e di confronto (e questo pur dovendo sempre tenere in considerazione le differenze economiche, culturali, geografiche e valoriali esistenti) è indubbio che la spesa pubblica nel XX secolo abbia avuto un forte incremento.

Soprattutto nel periodo della grande depressione (anche per politiche economiche di tipo keynesiano) e durante la seconda guerra mondiale.

Secondo i dati forniti dall' U.S. Department, tale incremento si è avuto però anche nei periodi di pace e anche le politiche di contenimento adottate dai governi di ispirazione liberale e conservatrice non hanno (quasi) mai dato i risultati sperati.

Questo anche se è bene sottolineare che gli Stati Uniti (così come il Giappone) nei confronti di molti altri Paesi hanno una quota di spesa pubblica relativamente ridotta rispetto al prodotto nazionale.

Per l'Italia, la tendenza è stata dall'inizio degli anni ottanta in poi quella di ridurla (o almeno cercare di ridurre) e metterla sotto controllo (con risultati invero alterni) in base alla convinzione che se lasciata libera di crescere in modo eccessivo avrebbe portato gravi conseguenze negative al sistema⁵.

⁴ P. Giarda, *Una interpretazione economica della crescita della spesa pubblica in Italia*, in *Amministrare*, anno XX n. 1 aprile 1990.

⁵ Come nota Giarda: «Implicito in questo movimento di opinione critica sembra esserci l'idea che in qualche modo, sia possibile conoscere quante sono le risorse da riservare per il finanziamento degli interventi pubblici e quali siano gli interventi da realizzare e a favore di chi. La individuazione del quanto del cosa e del chi costituisce il campo di indagine degli studi di economia pubblica...». P. Giarda, *Una interpretazione economica della crescita della spesa pubblica in Italia*, op. cit.

Attualmente la spesa pubblica si assesta in rapporto con il Pil al di sopra del fatidico 3%, parametro valido ai fini del Patto di stabilità europeo⁶.

In realtà come nota Teresa Salvemini: «Se si guarda la storia d'Italia, si osservano diversi periodi in cui il debito e la spesa pubblica ha assunto valori particolarmente elevati, sia in assoluto, sia in rapporto al reddito.

Nel periodo post- unitario, innanzitutto: tra il 1875 e il 1897 il rapporto debito/prodotto fu sempre superiore al 100%; livelli parimenti elevati furono toccati tra il 1927 e il 1942.

In entrambi i casi a un debito ereditato dal passato e dalla guerra si sommavano nuove necessità di spesa pubblica, in un contesto di bassa crescita del prodotto e di entrate fiscali»⁷.

Similmente una forte spinta alla spesa pubblica si è avuta alla fine degli anni settanta quando lo stato deve rispondere ad una forte domanda di spesa sociale e deve ridurre il ritardo nei confronti degli altri Paesi Europei già ampiamente dotati di istituzioni del Welfare State.⁸

Un ulteriore flash prima di addentrarci nel tema del federalismo fiscale.

E' importante notare che attualmente in Italia una importante componente di spesa è l'interesse che lo Stato paga sui debiti contratti in passato. La differenza tra entrate e spese non per interessi costituisce il saldo primario divenuto positivo negli anni '90. In altre parole se non fosse per i debiti accumulati nel passato si avrebbe oggi un bilancio in attivo⁹.

⁶ Secondo i dati Istat il rapporto tra deficit e Pil si è attualmente attestato sul 4,1 %.

⁷ T.Salvemini, Le politiche del debito pubblico, Laterza, Roma-Bari, 1992, p.3.

⁸ Sul punto si rimanda a T. Salvemini, op. cit.

⁹ Sempre secondo i dati Istat di recente pubblicazione il saldo primario è pari al 0,5% del Pil.

Il saldo era tornato positivo nel 1991 per poi crescere fino alla fine degli anni '90.

Anche negli anni precedenti la situazione era migliore: 2001 – (saldo primario rispetto al Pil) 3,1%; 2002 – 2,77%; 2003 - 1,7%; 2004 – 1,3%.

1.2) FEDERALISMO FISCALE

Nel precedente paragrafo ho fatto riferimento alla Pubblica Amministrazione come se si trattasse di un'entità unica, ma in realtà gli Stati moderni (molto spesso) si caratterizzano per la presenza simultanea di differenti livelli di governo.

Questo vale per molti Paesi.

Il governo degli Stati Uniti per esempio; si suddivide in tre livelli: federale, statale e locale; in Germania accanto allo Stato Federale si hanno i Länder e i Gemeinden; in Svizzera accanto al Governo Confederale (livello nazionale) abbiamo i Cantoni, e le Municipalità¹⁰, infine anche in Italia (che pure per tradizione è uno Stato maggiormente accentrato rispetto ai precedenti) vi è una situazione multilivellare. Accanto, infatti, alla Pubblica Amministrazione centrale operano gli enti locali: Regioni in primo luogo ma anche, Province e Comuni (nonché Comunità Montane, e in un prossimo futuro le Città Metropolitane).

In teoria, la suddivisione di poteri e di responsabilità tra i diversi livelli della Pubblica Amministrazione dovrebbe implicare l'esistenza di una suddivisione delle responsabilità tra i diversi livelli amministrativi, ovvero di un sistema denominato **federalismo fiscale**.

A tale proposito mi sembra doveroso fare un inciso.

Il termine federalismo fiscale, oggi di grande attualità, fu usato per la prima volta in un libro di testo nel lontano 1959.

In esso l'autore, Musgrave, ne forniva una prima definizione: «lo scopo principale del federalismo fiscale [...] è di consentire ai diversi gruppi che vivono nei diversi stati di

¹⁰ Nel 1996 si avevano 26 Cantoni e 2891 Municipalità. Si veda a tale proposito: F. Padovano, // *confederalismo fiscale svizzero*, in D. Fausto, F. Pica Teoria e fatti del federalismo fiscale, il Mulino, Bologna 2000.

esprimere le loro diverse preferenze per i servizi pubblici; e ciò porta, inevitabilmente, a differenze nei livelli della tassazione e dei servizi pubblici. Le differenze nei livelli di tassazione possono interferire con l'efficiente allocazione delle risorse e con la localizzazione delle attività economiche; ma questo è il costo della suddivisione politica, sia essa a livello sub nazionale che sovra nazionale».¹¹

In realtà come nota anche Bonelli¹², Musgrave evidenziava del federalismo fiscale il carattere "antilocalistico" nel senso che sosteneva che lo Stato centrale sarebbe dovuto intervenire ogniqualvolta la gestione impositiva locale conduceva ad inefficienze e sperequazioni.

Tanto è vero, come nota Giarda¹³, secondo Musgrave e Buchanan il governo centrale era legittimato ad attuare programmi di trasferimento finanziario a favore delle comunità che, a causa dei delle loro basi imponibili più basse, si trovavano a dover applicare aliquote di imposizione locale più elevate per la produzione di servizi pubblici.

A fondamento e a giustificazione dell'intervento dello Stato si ponevano sia ragioni di uguaglianza (in questo caso di trattamento tributario) dei cittadini di uno Stato, sia ragioni di efficienza economica in quanto la diversità del prelievo fiscale nelle diverse aree avrebbe potuto portare ad una localizzazione inefficiente delle attività economiche e quindi di benessere per la collettività.¹⁴

¹¹ R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York 1959.

¹² E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino, 2001, p,119 e ss.

¹³ P. Giarda , "*Federalismo Fiscale*", voce per il supplemento all'Enciclopedia del Novecento: Dal XXI al XXI secolo: problemi e prospettive, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma 2001.

¹⁴ Come nota Giarda, "*Federalismo fiscale*", op. cit., è però interessante notare che: «Emerse successivamente che le condizioni di uguaglianza di trattamento del cittadino non possono essere valutate senza considerare gli utilizzi del prelievo tributario. Se questa diversità discende da scelte liberamente espresse attraverso i sistemi politici di rappresentanza locale, non ci sarebbe ragione per il governo centrale di intervenire a correggere le diversità di prelievo tributario perché queste sono compensate dalla diversità nel livello dei servizi pubblici, entrambe espressione della diversità delle

Può sembrare, dunque, un po' ironico o paradossale che il "fedarismo fiscale" proposto oggi come strumento per aumentare la libertà e l'autonomia locale dallo Stato accentratore sia in realtà nato come un sistema pensato per superare i localismi e: «tendente al conseguimento dell'obbiettivo di una migliore e più equa redistribuzione delle risorse derivanti dal gettito fiscale mediante l'intervento, delle strutture centrali del governo federale.»¹⁵

Riprendendo il nostro cammino è evidente che i vari Stati rispecchiano nella loro organizzazione (politica ed economica) la loro storia, le loro tradizioni e i loro principi ispiratori. Credo, tuttavia, che sia possibile, con un certo grado (penso tollerabile) di imprecisione, indicare le competenze dei diversi livelli amministrativi e fiscali.

In generale il governo centrale dovrebbe svolgere le attività che interessano l'intera nazione (per esempio la difesa e gli affari esteri), mentre le amministrazioni locali dovrebbero occuparsi maggiormente di questioni strettamente legate al territorio come ad esempio: dell'istruzione primaria, della sicurezza delle strade e della raccolta dei rifiuti.

Ritornando a Samuelson si può sottolineare che: «Nell'analisi della divisione fiscale del lavoro tra le amministrazioni, gli economisti sottolineano che i programmi pubblici presentano livelli variabili di esternalità.

In generale, le amministrazioni locali sono responsabili dei "beni pubblici locali", vale a dire attività i cui benefici sono essenzialmente limitate ai residenti locali: le biblioteche e l'illuminazione stradale di una città, per esempio, sono pagate dai residenti locali in quanto utenti del servizio.

preferenze. L'efficienza della tassazione locale consente di ridefinire le regole di parità di trattamento e rimuove le ragioni per interventi correttivi da parte del governo locale.».

¹⁵ E. Bonelli, Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale, op. cit.

Numerosi attività svolte dal governo centrale, presentano al contrario "beni pubblici nazionali" e garantiscono benefici a tutti i cittadini della nazione: un vaccino contro l'AIDS, per esempio, costituirebbe un beneficio per l'intera popolazione e non soltanto per coloro che vivono nei pressi del laboratorio in cui viene scoperto.»¹⁶

Esisterebbero poi dei "beni pubblici globali" che interessano l'uomo come cittadino del mondo andando oltre alla sua appartenenza ad uno specifico Paese.

Pensiamo ad una materia come quella ambientale che interessa tutti ma che per sua natura oltrepassa (spesso) i confini dei singoli Paesi e che quindi necessita di accordi sopranazionali.

Un sistema efficiente di federalismo fiscale deve tener conto del modo in cui i benefici della spesa pubblica oltrepassano i confini politici. Di fatto uno dei dibattiti ricorrenti della scienza economica riguarda il livello amministrativo appropriato per i diversi programmi pubblici¹⁷.

¹⁶ P.A: Samuelson – W.D. Nordhaus, *Economia*, op. cit.

¹⁷ In teoria l'assegnazione dei compiti pubblici ai diversi livelli di governo (principalmente basati sugli studi di Samuelson e Tiebout) è economicamente piuttosto complesso e come nota Giarda deve: «tenere conto del fatto che l'area entro la quale vale il principio della non rivalità nel consumo è territorialmente limitata. L'area di diffusione dei benefici definisce l'area su cui è efficiente costruire il mercato del singolo bene pubblico locale. Di qui la prima connessione tra dimensione dell'ente locale e tipologia del bene pubblico: i mercati efficienti per i diversi beni pubblici locali non hanno tutti la stessa estensione territoriale. Bisogna poi considerare che, per la maggior parte dei beni pubblici di interesse sub-nazionale, l'entità del beneficio ricavabile decresce man mano che ci si allontana dalla fonte di offerta e che, diversamente dai beni pubblici puri, all'aumentare della popolazione servita si manifestano fenomeni di affollamento e di congestione. Dalla considerazione degli effetti di domanda, della estensione territoriale dei benefici, degli effetti di congestione e dei costi di produzione, si possono ricavare indicazioni: (a) sulla ottima dimensione dell'area su cui è preferibile siano assunte le decisioni di bilancio e su quali beni produrre nell'area; (b) sui livelli di produzione del bene pubblico e, (c) sulle forme di pagamento dei servizi prodotti.» (P. Giarda *Federalismo fiscale*, op. cit.).

Soprattutto in riferimento all'efficienza allocativa sarebbe necessario che i benefici generati dalla produzione del bene pubblico a livello locale ricadano solo sui cittadini residenti (che lo hanno voluto e pagato) nel territorio dell'ente che lo ha generato.

Di fatto questo non è (sempre) possibile e si ha così quello che viene definito effetto "traboccamento". Il traboccamento dei benefici di un programma pubblico al di fuori dei confini della giurisdizione ha come conseguenza quella di presentare alla procedura di decisione collettiva un insieme di preferenze incomplete. I benefici dell'azione pubblica sono sottovalutati e si ha sotto-produzione di beni pubblici, con conseguenza perdita di benessere collettivo.

Come nota ancora Giarda: «L'entità del fenomeno del traboccamento dei benefici è probabilmente maggiore per gli enti locali che non per le regioni; è maggiore per gli enti locali nelle aree metropolitane che non per gli enti nelle zone agricole; aumenta quando aumentano i compiti che, per

Venendo all'Italia la tradizione amministrativa italiana è piuttosto diversa da quella dei Paesi che hanno sempre avuto, per storia, tradizione o principi ispiratori, una propensione al federalismo, anche se è bene ricordarlo anche nella fase preunitaria non erano mancati pensatori e uomini politici, come ad esempio Cattaneo, Rosmini o Gioberti che avevano perorato a gran voce una federazione di Stati.

Nel nostro Paese, tuttavia, gli organi centrali hanno sempre giocato un ruolo preponderante, con gli enti locali in posizione subordinata, anche se come nota Marongiu¹⁸, anche nei periodi di maggior centralismo vi è sempre stato un minimo di federalismo fiscale con tributi e spese (prevalentemente o esclusiivamente) locali anche se di entità piuttosto modesta¹⁹.

La situazione si è un po' modificata non già dopo l'entrata in vigore della Costituzione, per quanto la Commissione presieduta dall'onorevole Ambrosiani sottolineò l'importanza degli Enti locali e dell'autonomia creando le Regioni come ente intermedio tra Stato e Comuni, ma con l'attuazione delle stesse avvenuta con l'art. 17 della legge finanziaria n.281/1970 (e successivi decreti attuativi) che prevedeva il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e conseguentemente del personale statale.

qualsiasi ragione, vengono spostati dal governo centrale verso la periferia; quasi mai è unidirezionale: più spesso i debordi, in relazione al grado di integrazione dell'economia sul territorio, si incrociano attraverso i confini di più giurisdizioni.

Il ristabilimento dell'efficienza in presenza di traboccamento dei benefici (o dei costi), richiede valutazioni che non possono essere effettuate dalle singole comunità. » (ibidem)

E' pertanto necessario che operi un livello superiore di governo capace di obbligare la negoziazione tra i diversi enti locali confinanti o di incentivare in via finanziaria, le singole amministrazioni ad assumere decisioni che tengano (anche) conto di tutti gli effetti economici della propria azione.

¹⁸ G. Marongiu, Storia dei tributi degli enti locali (1861 – 2000), Cedam, Padova 2001.

¹⁹ Ibidem, p.242 e ss. Soprattutto grazie all'opera di Alberto De Stefani, nominato Ministro delle Finanze nell'ottobre del 1922 e sostenitore di un programma fiscale (relativamente) liberista in cui veniva dato spazio anche alle autonomie locali (Comuni e Province) con tributi propri.

Solo alla fine del XX secolo, si può però dire, che vi sia stato un forte cambiamento di rotta verso una maggiore autonomia locale (legislativa e, almeno sulla carta, finanziaria).

Fino alla fine degli anni '90 la quasi totalità della spesa pubblica faceva capo allo Stato Centrale mentre la spesa dei Comuni si concentrava sull'erogazione di beni pubblici locali (viabilità, nettezza urbana, trasporti pubblici, centri sportivi), e nell'istruzione, soprattutto, a livelli di base.

Al contrario la spesa regionale riguardava prevalentemente il settore sanitario.

Come si vedrà nei prossimi capitoli con la modifica delle competenze degli enti territoriali è probabile che la situazione si modifichi radicalmente con un forte incremento delle spese regionali e locali legate a prelievi fiscali altrettanto decentrati.

Ciò dovrebbe portare ad una nuova realtà tale per cui se, come alcuni autori sostenevano, non era possibile parlare negli anni '90 di federalismo fiscale in Italia oggi tale definizione (in linea teorica²⁰) non sembra affatto peregrina.

1.3) POSSIBILI VANTAGGI DEL FEDERALISMO FISCALE

Come ho precedentemente affermato, credo sia abbastanza evidente, che attualmente in molti Stati Occidentali si applichi una qualche forma di federalismo fiscale²¹.

Ma quali sono le ragioni addotte per sostenere questo sistema?

²⁰ In linea teorica in quanto la normativa che dovrebbe portare a un vero e proprio federalismo fiscale non è stata ancora realizzata e molto è ancora a livello di ipotesi e di stime, come vedremo soprattutto nel terzo capitolo.

²¹ Sul punto si rimanda a D. Fausto *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale* in D. Fausto, F. Pica *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna 2000, p. 104.

In base alla lettura del saggio di Fausto, *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale*²², (che tra l'altro sembra nel suo saggio prendere una certa distanza dal federalismo fiscale e dai suoi presunti vantaggi), ne abbiamo alcune di natura strettamente economica e altre di natura politico – economica.

Tra le prime può essere ricondotta la maggior efficienza dei governi locali nell'offerta di beni e servizi.

Si sosterebbe, infatti, che i governi locali avrebbero una maggiore efficienza nell'offerta di (alcuni) servizi pubblici.

Soprattutto avendo informazioni maggiormente dettagliate (e aggiungerei in tempi più brevi) sulle preferenze dei cittadini potrebbero essere in grado di realizzare meglio l'offerta dei servizi e la gestione delle politiche in correlazione con le preferenze e i bisogni locali.

Mentre, al contrario, l'offerta centralizzata tenderebbe necessariamente ad essere omogeneizzata ed avrebbe scarse possibilità di rispettare la diversità delle preferenze dei cittadini, sia per quanto riguarda la quantità che la qualità dei servizi.²³

Inoltre, ma la questione è molto dibattuta, secondo alcuni il federalismo fiscale potrebbe operare con efficacia in favore di una riduzione della disuguaglianza nella distribuzione del reddito prodotto dalla libera azione delle forze di mercato²⁴, mentre

²² D. Fausto, *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale*, op. cit.

²³ Questo a maggior ragione nel caso di beni pubblici che possono avere benefici limitati solo ad una precisa area. Senza dubbio la loro fornitura a livello locale consentirebbe di meglio adeguare i servizi alle esigenze locali.

²⁴ Sul punto si veda: D. Wellish, *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, a patto tuttavia che il Governo centrale svolga comunque degli interventi correttivi dai contenuti informativi elevati.

Ma contro questa ipotesi, ad esempio, R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, op cit .

per altri²⁵: «la diversità, l'autonomia, e l'offerta competitiva sono i caratteri con i quali un sistema di federalismo fiscale può diventare strumento di contrasto alla crescita incontrollata della presenza pubblica nell'economia prodotta dagli automatismi di crescita del prelievo tributario a livello nazionale (lo Stato Levitano), e dai componenti degli agenti, le burocrazie, non controllati adeguatamente dal principale – cittadino e le sue rappresentanze politiche.». ²⁶

Tra le ragioni maggiormente connesse alla politica posso ricordare il convincimento secondo cui i cittadini essendo più vicini ai processi decisionali, disporrebbero di maggiori poteri di controllo sugli amministratori pubblici, con i quali potrebbero interagire per ottenere migliori servizi collettivi, finanziati attraverso forme di imposizione che meglio riflettano le responsabilità fiscali per i benefici ottenuti.²⁷

Il federalismo fiscale permetterebbe, inoltre, di differenziare e mettere in concorrenza tra loro giurisdizioni o, comunque, aggregati politici locali²⁸.

A tale proposito si deve ricordare quanto affermato da Charles Tiebout ²⁹.

²⁵ Si veda ad esempio: J. M. Buchanan in : G. Brennan, J. M. Buchanan, *The power to tax, analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge. 1980.

²⁶ P. Giarda, Voce "Federalismo Fiscale", op. cit.

²⁷ Personalmente trovo difficile immaginare le dimensioni di una comunità perché questo controllo possa avvenire ed essere efficiente.

Non credo, infatti, che già in comunità di medie dimensioni sia facile (e forse neppure possibile) un controllo puntuale delle spese fatte dal Comune o da altre entità territoriali.

Rimane forse più facile avere "una sensazione" di come opera l'ente locale suffragata da fatti concreti come il rifacimento delle strade o di altre opere pubbliche evidenti, ma può bastare come forma di controllo?

²⁸ Ritengo che sia giusto sottolineare che sulle dimensioni delle entità territoriali, come già in parte ricordato nella nota 17 del presente lavoro, vi sia un ampio dibattito legato soprattutto: al concetto e alla tipologia di bene pubblico; alla ottima dimensione dell'area su cui è preferibile siano assunte le decisioni di bilancio e alla quantità e qualità di beni da prodursi per soddisfare (esclusivamente) i desiderata dei cittadini del territorio. Sul concetto di bene pubblico si rimanda fra gli altri a P. A : Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, Novembre 1954, pagg. 387-389.

²⁹C.Tiebout "The Pure Theory of Local Expenditur" *Journal of Political Economy*, ottobre 1956, p.416 - 424

In un suo studio riferendosi ai beni pubblici, forniti a livello locale, Tibout, fece notare che non sempre è necessario operare con compromessi tra i membri di una comunità tra chi desidera maggiori beni pubblici e quindi un maggior coinvolgimento del governo locale e chi al contrario ritiene che tale erogazione non debba avvenire e che il livello di prelievo fiscale debba essere di conseguenza più limitato.

Tali compromessi, che di fatto non accontenterebbero nessuno, possono essere evitati se agli individui è data la possibilità di formare comunità con membri aventi preferenze simili.

Coloro che desiderano grandi quantità di beni pubblici possono unirsi in comunità nelle quali accetteranno volontariamente i forti prelievi fiscali necessari a finanziare le spese ritenute importanti così come al contrario si potrebbero unire in comunità coloro i quali sono contrari a forti prelievi fiscali e al contempo un'offerta di beni e servizi più limitata.

L'emigrazione dei cittadini provocherebbe una concorrenza fiscale tra enti locali, che comporterebbe differenti livelli di fornitura di beni pubblici nelle diverse giurisdizioni in riferimento alle diverse preferenze dei cittadini.

Questi (possibili) spostamenti avrebbero anche il merito di provocare una (virtuosa) concorrenza tra enti locali non dissimile per certi versi alla concorrenza esistente in un (libero) mercato.

Ogni ente locale sarebbe scelto sulla base delle preferenze dei cittadini in riferimento al binomio: beni pubblici/ prelievo fiscale.

Binomio che dovrebbe tendere ad ottimizzare l'offerta anche da un punto di vista dell'efficienza evitando inutili sprechi che renderebbe l'ente territoriale poco appetibile a prescindere della scelta del livello di quanti beni pubblici fornire in cambio del prelievo fiscale.

In caso di inefficienze il prelievo fiscale crescerebbe ingiustificatamente (“pago di più ma non ottengo nulla di più”) e renderebbe quindi poco appetibile quella comunità a favore di altre con scelte simili ma maggiormente efficienti.

Si tratta, a mio parere, di un modello (soprattutto se confrontato con la realtà italiana) un po’ “irreale”³⁰ (necessitante di condizioni molto restrittive perché si realizzino i benefici derivanti dalla competizione³¹) che pure ha esercitato una forte influenza dando luogo ad una ampia letteratura in materia.

E’ indubbio tuttavia che soprattutto negli Stati Uniti e in altri Paesi Federali, come ad esempio il Canada dove si ha un sistema di federalismo fiscale competitivo, le amministrazioni locali differiscono ampiamente sotto il profilo di offerta dei beni pubblici³².

Come nota Frank: «Vi sono però, delle difficoltà pratiche correlate al tentativo di creare un ambiente locale che risponda esattamente alle preferenze di ognuno.»³³

³⁰ “Irreale”, soprattutto, se messo in relazione con l’esperienza italiana ma più comprensibile se riferito a Stati con una forte vocazione all’autonomia locale come gli Stati Uniti in cui anche le piccole comunità locali hanno molti poteri di autodecisione in riferimento a spese ed entrate.

Scorrendo un po’ la storia un celebre caso di scelte fiscali e mobilità della popolazione è descritto da Polanyi nel suo: *La grande trasformazione*, Einaudi Torino, 1974; e si riferisce alla Comunità di Speenhamland in Inghilterra.

I governanti del luogo nel 1795 di fronte all’aumento del pauperismo che accompagnò in diversi casi la Rivoluzione Industriale decisero, in coerenza con la tradizione e con i principi che avevano sempre retto la comunità di fissare un salario minimo vitale da assicurare a tutti (lavoratori e non) attraverso sussidi pubblici.

Se anche gli intenti perseguiti con quella operazione erano quelli di realizzare i principi (base e fino allora condivisi) della comunità, i risultati furono disastrosi.

Nuovi sussidi portarono infatti a nuovi prelievi fiscali.

Nuovi prelievi portarono diversi imprenditori ad abbandonare la comunità peggiorando ulteriormente la situazione (più disoccupati, maggiori sussidi pubblici, aumento del prelievo...).

Gli imprenditori si diressero verso altre comunità che applicavano politiche diverse che così in un certo senso furono premiate.

Si potrebbe quasi parlare di un caso ante litteram di quanto ipotizzato da Tiebout.

³¹ Per un approfondimento di tali condizioni si rimanda a D. Fausto, *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale* op. cit. p.110

³² La situazione italiana è ancora piuttosto incerta come si vedrà nei prossimi capitoli e comunque, almeno attualmente, molto lontana dal modello di Tiebout.

³³ R. Frank, *Microeconomia*, McGraw-Hill, 1998 Milano.

Se ad esempio considerassimo tematiche particolarmente “sensibili” come l’assistenza sanitaria pubblica o l’assistenza agli anziani o ai poveri potremmo notare che le persone hanno opinioni differenti su quello che dovrebbe essere il livello di questo tipo di aiuti.

Come ho già ampiamente sottolineato da un lato ci sarebbero coloro che vorrebbero una forte presenza dell’ente territoriale in questi settori e che di conseguenza sarebbero disposti a sostenere l’offerta di beni e servizi con un forte prelievo fiscale e dall’altro lato ci sarebbero coloro i quali riterrebbero che non è compito dell’autorità del governo locale occuparsene, lasciando (al contrario) ampia libertà ai cittadini (che potrebbero ricorrere ad assicurazioni private o potrebbero aiutare i meno fortunati con la carità ma non con un prelievo coatto dall’autorità pubblica)³⁴.

«Tuttavia – come sostiene Frank - coloro che favoriscono alti livelli di sussistenza si prendono carico, di un peso maggiore di quello atteso quando promuovono generose politiche di assistenza.

La difficoltà è che tali politiche attraggono nuovi beneficiari a basso reddito dalle giurisdizioni in cui sono previste minori aiuti.

Questo fatto a sua volta rende necessario un aumento della pressione fiscale..

Alcuni contribuenti di reddito elevato perciò abbandoneranno la giurisdizione con il risultato di peggiorare ulteriormente lo squilibrio fiscale.»³⁵

E’ chiaro che siamo su un piano teorico.

Vorrei, invece, nel proseguo del lavoro cercare di contestualizzare l’argomento trattato³⁶.

³⁴ Per un sostegno filosofico in nome della libertà di questa seconda ipotesi si rimanda a R. Nozick, *Anarchia, Stato ed Utopia*, op .cit.

³⁵ R. Frank, *Microeconomia*, op. cit.

Ovviamente per farlo prenderò spunto dalla realtà italiana soprattutto dopo le spinte che si sono avute negli ultimi anni verso una maggiore autonomia locale, sia essa regionale, provinciale o comunale.

Maggiore autonomia che si realizza anche attraverso un maggiore e più autonomo possibilità di spesa e di prelievo fiscale.

Si tratta di un vero vantaggio per il cittadino o solo di una duplicazione di costi e servizi (per lo più) inutili e poco efficienti?

Un moltiplicarsi di enti pubblici che si occupano a vario titolo della stessa materia aumentando oltre i costi anche le difficoltà amministrative e le lungaggini connesse?

Perché l'analisi sia maggiormente completa, cercherò tuttavia, sia pur molto brevemente, nel prossimo capitolo, prima di soffermarmi sul "caso" Italia, di confrontare le possibili scelte italiane con quelle realizzate in Paesi storicamente federalisti (Germania o Canada) o federalisti da minor tempo (Spagna) dove già esistente una forma (più o meno accentuata) di federalismo fiscale.³⁷

³⁶ La necessità di contestualizzazione anche per cercare di avvicinare gli studenti agli argomenti trattati è stato oggetto di molte delle lezioni Silsis.

Per una riflessione organica su questo punto (soprattutto in riferimento alla didattica) si rimanda a E. Morin, I sette saperi necessari all'educazione del futuro, Cortina Milano, 2001.

³⁷ A tale proposito, come nota anche D. Fausto (*Note sulla teoria economica del federalismo fiscale* in D. Fausto, F. Pica Teoria e fatti del federalismo fiscale, op cit.) è bene sottolineare che federalismo fiscale e federalismo (giuridico - politico) non necessariamente vanno di pari passo .

Si consideri, ad esempio, che Svizzera e Germania sono anche giuridicamente Stati federali, mentre la Spagna è uno Stato regionale.se vogliamo più vicino costituzionalmente all'Italia. La Spagna, infatti, che pure viene come l'Italia da una forma di Stato unitario ha dato vita ad un processo di regionalizzazione con un incremento di autonomia politica, oltreché fiscale, degli enti locali.

Tuttavia si deve parlare ancora di Stato Regionale e non federale.

CAPITOLO PRIMO

Alcune esperienze di federalismo fiscale

Premessa

Per quanto, come cercherò di approfondire meglio nel prossimo capitolo, vi siano stati ultimamente in Italia diversi interventi legislativi che hanno modificato il titolo V della Costituzione, tuttavia secondo alcuni autori non vi sarebbe stata sufficiente chiarezza da parte del legislatore costituzionale nello scegliere tra i diversi modelli possibili di federalismo fiscale quale attuare, lasciando di conseguenza al legislatore ordinario l'onere di effettuare questa scelta.

L'importante è che se questa scelta debba essere fatta lo sia avendo ben presente i vantaggi e gli svantaggi di ciascun opzione e le compatibilità che devono esistere, in un modello ordinato di relazioni tra diversi livelli di governo, tra attività di spesa e finanziamento.

A tale proposito non credo sia errato soffermarsi su alcune esperienze (anche decisamente lunghe) che si sono realizzate in altri Stati e che mostrano forme diverse di federalismo fiscale concretamente applicate con i loro pregi e difetti.

Esperienze che sono, come meglio vedremo nell'ultimo capitolo del presente lavoro, tutte compatibili (almeno in gran parte) con il nostro attuale dettato costituzionale.

Le esperienze che affronterò in questo capitolo sono quelle di: Germania, Canada e Spagna.

Stati che ho scelto in quanto per le loro differenze storiche, economiche, culturali e politiche attuano forme assai diverse di "federalismo fiscale" che ritengo possa essere utile comparare.

1) LA GERMANIA

1.1) Alcune note introduttive

La Germania moderna nasce nel 1871 dall'unificazione di diversi Stati tedeschi in una federazione egemonizzata dalla Prussia³⁸.

Tale Federazione assunse il nome di Impero (*Reich*) e al suo vertice vi era il Re di Prussia che aveva il titolo di imperatore (*Kaiser*).

Queste breve note mi servono per sottolineare come la Germania, da sempre, abbia avuto una forte propensione federalista, politica ma anche, se non soprattutto, culturale.

Ogni Stato membro della Federazione ha mantenuto, anche con il passare degli anni, sempre un forte attaccamento alle proprie autonomie e alle proprie tradizioni.

Tanto è vero che anche dopo la disfatta del 1945 e la suddivisione del territorio in quattro zone ognuna occupata da una delle potenze vincitrici (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Unione Sovietica), nei territori sotto il controllo delle potenze occidentali rinacquero le precedenti strutture territoriali tedeschi (soprattutto: Comuni e Länder) che in seguito unirono in una organizzazione federale.

Tale organizzazione fu ratificata con una Costituzione nel 1949 con il nome di Repubblica Federale Tedesca.

La costituzione fu elaborata da una delegazione dei Länder occupati dalle potenze occidentali e da ciascuno di essi approvata. Tuttavia poiché non poté essere

³⁸ Il Reich trova un suo immediato precedente nella Federazione degli stati tedeschi del Nord del 1867 promossa dalla Prussia dopo la sconfitta dell'Austria dell'anno precedente. Ma un ancor più lontano antecedente può essere indicato nel Trattato tra gli stati tedeschi del 1815 il quale spingeva nella direzione di un esercito comune e di una politica estera comune.

ratificata da tutto il popolo tedesco che allora era divisa in due distinti Stati non prese il nome di Costituzione ma quello di Legge Fondamentale (*Grundgesetz*)³⁹.

Nome che mantenne anche dopo la riunificazione delle due Germanie avvenuta nel 1990 in quanto la Legge Fondamentale fu (semplicemente) estesa ai cinque Länder orientali senza una formale ratifica da parte del popolo tedesco.

Nella Legge Fondamentale il carattere federale dello Stato trova una conferma sia nel riconoscimento esplicito dei Länder sia nell'istituzione del Bundesrat ossia della Camera che rappresenta i Länder.

Esso è composto da membri nominati dai governi Statali. Secondo quanto disposto dalla Legge Fondamentale ogni Land ha diritto a un minimo di tre e un massimo di sei rappresentanti in seno al Bundesrat anche se i voti di ogni Länder ai sensi dell'art. 51 della Legge Fondamentale possono essere dati soli unitariamente, uniformandosi alle direttive dei rispettivi Governi.⁴⁰

I Länder, la cui sovranità è riconosciuta direttamente dalla Legge Fondamentale, sono dei veri e propri Stati dotati di una Costituzione che prevede un Parlamento e un governo autonomo.

Infine a livello locale la Germania è contraddistinta dalla presenza, oltre i due precedenti livelli di governo, di enti locali articolati in Comuni, Province e diversi enti intermunicipali.

Tuttavia come già sosteneva Max Weber: «a determinare i concreti rapporti strutturali all'interno di uno stato federale: sono i rapporti finanziari».

³⁹ Per quanto riguarda il presente contributo si fa riferimento alla versione italiana contenuta in P. Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee I*, Giuffrè, Milano 1990, e alla versione dell'Ufficio Stampa e informazione del governo Federale (a cura di) con traduzione di G.L. Mannucci, Bonn 1998.

⁴⁰ Sul ruolo del Bundesrat, soprattutto, in riferimento alla sua attività legislativa si rimanda a: 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*, op. cit., p.161 e ss.

In altre parole chi decide (anche) come prelevare e che cosa spendere, con quanta autonomia e in quali materie.

Per questo è forse necessario approfondire che cosa prevede il **titolo X della Legge Fondamentale** avente ad oggetto la “materia finanziaria” (*Finanzwesen*) in cui si trova una disciplina organica e minuziosa dei rapporti finanziari tra Bund, Länder e Comuni.

1.2) Il titolo X della Legge Fondamentale

L'impianto originario della Costituzione Finanziaria ispirato ad un rigido principio di separazione delle competenze anche in materia tributaria è stato negli anni emendato più volte.⁴¹

Le modifiche hanno portato verso una unitarizzazione dell'onere fiscale, attribuendo la competenza legislativa, fiscale e tributaria principalmente al Governo centrale e lasciando solo dei residui in capo ai Länder con un processo, in qualche modo, inverso a quello che si sta realizzando in Italia.

Soprattutto negli anni '90 a seguito della riunificazione e ai cambiamenti resisi necessari lo stesso impianto della Costituzione Finanziaria ed in particolare della perequazione fiscale sono state oggetto di controversie politiche e giuridiche che hanno portato ad ulteriori modifiche intervenute nel 2005.

Secondo alcuni studiosi⁴² tale situazione di incertezza sarebbe dovuto al fatto che nel modello tedesco di federalismo convivono tre modelli ideali differenti:

- il classico dualistico

⁴¹ Generalmente vengono indicate come modifiche sostanziali quella del 1955 e quella del 1969 che passa sotto il nome di *grosse Finanzreform*.

⁴² Si veda ad esempio sull'argomento: G. Bognetti, *Le Regioni in Europa; alcune riflessioni sui loro problemi e sul loro destino*, in *Le Regioni*, XII, 1984, n.6.

- l'unitario

- il cooperativo.

Di fatto se anche esiste una presunzione generale di competenza legislativa a favore dei Länder⁴³ e la configurazione della Federazione come ente a competenze enumerate tassative nella prassi si è avuto un notevole ampliamento delle attribuzioni legislative del Bund.

Bund che si è così trovato ad invadere la sfera di competenza dei Länder, soprattutto attraverso l'esercizio della competenza federale "concorrente".⁴⁴

Ulteriori forme di interferenza si sono avute nell'amministrazione dei Länder attraverso la legislazione federale di cornice e nella possibilità di indirizzo e coordinamento in materia finanziaria.

A ciò si deve aggiungere che negli ultimi anni sono molto cresciuti i progetti comuni tra Bund e Länder così come è stato un ampliato il rapporto informale tra le strutture parallele di Bund e Länder.⁴⁵

Risultato finale: un maggiore (e forse impensato) ruolo dello Stato Federale rispetto a quello voluto originariamente dagli estensori della Legge Fondamentale.

Prima di passare ad analizzare più nel dettaglio l'aspetto fiscale del sistema tedesco ritengo possa essere utile (anche se forse un po' sociologico) spingersi ad ipotizzare il perché di questa "deriva" del sistema tedesco.

Una possibile ragione si può scorgere nella sempre maggiore interdipendenza della vita sociale ed economica moderna dovuta alla standardizzazione della produzione e

⁴³ Si veda a tale proposito quanto previsto dagli artt. 30 e 70 della Legge Fondamentale.

⁴⁴ Sul punto si rimanda a: G. Färber, *La costituzione finanziaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.6, 1999, pp. 193 - 246.

⁴⁵ Sul punto e per ulteriori approfondimenti di altri fattori che avrebbero avvicinato Bund e Länder si rimanda a: H.P. Schneider, *Nascita e sviluppo del federalismo in Germania*, in *Amministrare*, 1996, p. 5 e ss.

del consumo, alla crescente mobilità, unite alle nuove richieste nei confronti dello Stato erogatore di servizi.⁴⁶

Logicamente ad una maggiore richiesta di condizioni di vita unitarie nell'intero territorio federale corrisponde un maggior coordinamento in tutti i settori compresi quelli tradizionalmente riservati ai Länder.

Si ha così una decisa sterzata verso un federalismo di tipo cooperativo che comporta il nascere di numerose forme di cooperazione, partecipazione e codecisione per rispondere alle necessità di coordinamento, e che limita la concorrenza possibile e virtuosa tra entità territoriali.⁴⁷

1.3) Il sistema fiscale

La potestà legislativa in materia tributaria spetta in modo quasi esclusivo alla Federazione in base all'orientamento secondo cui si deve realizzare una legislazione fiscale uniforme a livello nazionale.

⁴⁶ Non è da escludere che tale "deriva" abbia avuto una spinta maggiore dopo l'unificazione in quanto i Länder orientali con le proprie finanze non erano in grado di offrire ai propri cittadini condizioni in qualche modo equiparabili a quelli dei Länder occidentali. Se lo Stato non avesse aumentato il suo intervento ci sarebbero state forte spinte perequative e di migrazione interna. Che, anche per questa ragione, per quanto si siano effettivamente verificati sono stati contenuti in termini, politicamente, accettabili.

⁴⁷ Per una spiegazione di natura più prettamente economica legata ai modelli di sviluppo economico che si sono affermati negli anni durante il XX secolo si rimanda a G. Stornaiuolo, *La struttura federale della repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema della finanza pubblica*, op. cit.

A seconda della teoria economica dominante (neoclassica, keynesiana) cambierebbe di fatto il ruolo dello Stato centrale.

Nel modello keynesiano ad esempio: « i compiti dello Stato sono ampliati per garantire a tutti i cittadini alcuni diritti e servizi sociali ritenuti indispensabili, specie nel campo dell'assistenza, dell'istruzione, della sanità, e della protezione del lavoratore. Inoltre, pur accettando come vitale la funzione di crescita dell'economia promossa dall'iniziativa privata, lo Stato si assume anche il compito di correggere la distribuzione della ricchezza per assolvere ad obiettivi perequativi.

Il raggiungimento di questi obiettivi implica, di conseguenza, l'assolvimento di funzioni e compiti da parte del governo centrale in numero superiore a quelli che sono caratteristici di uno stato federale di tipo duale». (G. Stornaiuolo, *La struttura federale della repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema della finanza pubblica*, op. cit., p. 171).

Al governo federale spetta il compito, quindi, di determinare: la base imponibile delle imposte più importanti.

Anche in questo caso, se anche la Legge Fondamentale prevedeva uno spazio ampio per i Länder, con il tempo come nota Zorzi Giustiniani: «la potestà legislativa federale in materia fiscale si è estesa a macchia d'olio»⁴⁸ andando ben oltre ai monopoli fiscali e ai dazi doganali la cui competenza esclusiva è federale⁴⁹ soprattutto attraverso l'uso della sua competenza concorrente da esercitarsi con leggi che necessitano, in vero, dell'approvazione del Bundesrat.⁵⁰

A fronte dell'accresciuta competenza del Bund i Länder hanno mantenuto una competenza legislativa esclusiva decisamente modesta⁵¹.

Come ho già sottolineato nel precedente paragrafo sembra quasi che, pur in un sistema federale, la Germania senta quasi la necessità di avere un sistema fiscale uniforme a livello statale lasciando le differenziazioni ad ambiti estremamente modesti, rendendo al minimo le forme di competizione fiscale fra i Länder (e fra gli enti locali) ma, di fatto, riducendo anche le entrate fiscali.

Per quanto riguarda le spese è da osservare che sia la Federazione e i Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della Legge Fondamentale.

Questo in base ad uno dei principi base posti alla base del federalismo fiscale pensato nella Legge Fondamentale: il principio della "connessione".

In base a questo principio vi deve essere coesione tra le spese e le funzioni effettivamente svolte (*Konnesxitätsgrundsatz*).

⁴⁸ A. Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberaldemocratici*, In Quaderni Costituzionali n.1 , 1999.

⁴⁹ Art. 105 c.2 Legge Fondamentale.

⁵⁰ Approvazione che soprattutto prima dell'unificazione non era quasi mai mancata.

⁵¹ La potestà esclusiva dei Länder riguarda le imposte locali di consumo e quelle sui beni di lusso. (art. 105, c. 2° GG)

In altre parole salvo diversa espressa previsione costituzionale la Federazione e i Länder devono sostenere in proprio i costi e le attribuzioni loro costituzionalmente demandate come previsto dall'art. 104a c. 1.

La Federazione può, tuttavia, concedere ai Länder contributi finanziari per investimenti di particolare importanza dei Länder, dei Comuni e dei Consorzi di Comuni, al fine di impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere la crescita economica.

Le diverse tipologie di investimenti necessari vengono disciplinati da una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, o attraverso accordi amministrativi sulla base della legge federale di bilancio.

Un'ultima annotazione, in base all'art. 106 c. 2 ai Länder spettano per coprire le proprie spese le entrate dei seguenti contributi:

- 1) le imposte ordinarie sul patrimonio;
- 2) le imposte sulle successioni;
- 3) le tasse di circolazione sugli autoveicoli;
- 4) le imposte sui trasferimenti, in quanto non spettino alla Federazione, ovvero insieme alla Federazione e ai Länder;
- 5) l'imposta sulla birra;
- 6) le imposte sulle case da gioco

a cui si deve aggiungere una alta percentuale (ma inferiore al 50%) delle imposte sul reddito, sulle società e sulle cifre di affari prelevate nel proprio territorio e che vengono ridate dallo Stato Federale⁵².

⁵² Le imposte "comuni" sono costituite da: imposta sui redditi delle persone fisiche; imposta sui redditi delle persone giuridiche; imposta sui redditi da capitale; imposta acconto interessi; imposta sul valore aggiunto (su scambi interni e su importazioni).

1.4) La perequazione

In campo finanziario la potestà impositiva viene disciplinata dagli art. 106 e 106a della Legge Fondamentale in base al principio della compensazione finanziaria, nel senso di una ripartizione del gettito tributario tra lo Stato federale e i Länder. Alla base della perequazione che è graduata in più momenti e/o livelli degli introiti finanziari vi è il principio che la Federazione e i Länder debbano godere di una somma complessiva che garantisca loro di assolvere in modo efficace i propri compiti costituzionali.

Solo in questo modo, infatti, la autonoma natura statale di Bund e Länder può diventare effettiva e può dispiegarsi il principio di autosufficienza e di autonoma responsabilità di entrambi i livelli nell'assolvimento dei rispettivi compiti.

Proprio a questo fine è prevista una ripartizione "verticale" dei tributi espressamente elencati che non si basa sulle competenze legislative in materia tributaria ma su due principi concomitanti:

- quello dell'attribuzione esclusiva di alcuni tributi
- quello della comunione del gettito.

I tributi autonomi il cui gettito spetta alla Federazione o ai Länder sono previsti dall'art. 106 della Legge Fondamentale rispettivamente ai commi 1 e 2.

Mentre le imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche è ripartito tra la Federazione e Länder in parte uguali le quote dell'imposta sul giro d'affari sono stabilite con Legge federale soggetta ad approvazione del Bundesrat e sono periodicamente rideterminate in relazione alle entrate ed uscite dei due livelli di governo interessati.

Tenendo sempre conto che lo Stato Federale e i Länder: «hanno pari diritto alla copertura delle loro spese necessarie»⁵³.

Il ricavato delle imposte esclusive e la divisione a metà del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società non sono tuttavia sufficienti né per la copertura delle spese di ciascun livello di governo né, tanto meno, per il raggiungimento dell'obiettivo particolarmente sentito dell'uniformità delle condizioni di vita in tutto il territorio federale.

La rigidità della ripartizione trova una sua attenuazione attraverso degli elementi di flessibilità che sono previsti negli artt. 106 e 107 della Legge Fondamentale e in parte dalla Legge federale sulla perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*).

In Germania la perequazione finanziaria opera una compensazione a sia in senso verticale e quindi tra Bund e Länder, sia in senso orizzontale tra i vari Länder.

Se si considera l'autonomia finanziaria dei Länder essa deriva in modo più rilevante dal meccanismo della cosiddetta perequazione finanziaria orizzontale previsto dall'art. 107 della Legge Fondamentale⁵⁴.

L'articolo introduce per quanto riguarda la quota del gettito tributario globalmente spettante ai Länder al primo comma una compensazione orizzontale delle risorse finanziarie tra i Länder intesa a conseguire un'equa ripartizione del gettito fiscale, e al secondo comma un'ulteriore ed adeguata compensazione in caso di squilibrio tra le capacità finanziarie dei Länder.

Alla legge Federale è rimandato il determinare concretamente le condizioni per il diritto alla compensazione da parte dei Länder che vi hanno titolo e di conseguenza

⁵³ Art. 106 c.3

⁵⁴ Per un approfondimento si rimanda a: G. Stornaiuolo, *La struttura federale della repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema della finanza pubblica*, op. cit. p.220 e ss.

gli obblighi a carico dei Länder tenuti a provvedere ai conguagli come pure i criteri per determinare l'entità della perequazione da effettuare.

Sempre nella medesima Legge il legislatore federale può anche stabilire che la Federazione assegni contributi integrativi derivanti da risorse proprie ai Länder con ridotta capacità finanziaria al fine di integrare il loro fabbisogno finanziario generale tenuto conto che, come si è già ricordato, i Länder: «hanno pari diritto alla copertura delle loro spese necessarie»⁵⁵.

1.5) Alcune considerazioni sul sistema federale tedesco

Partendo da alcune osservazioni fatte nella Introduzione di questo lavoro il federalismo avrebbe tra le sue principali caratteristiche positive quello di andare incontro alle differenti aspettative e agli interessi locali.

Avrebbe inoltre la possibilità di porre in essere le condizioni per migliorare i servizi offerti e l'organizzazione pubblica conoscendo meglio i desiderata dei cittadini e convogliando le spese (e le relative entrate) laddove i cittadini vogliono o meglio preferiscono.

In realtà secondo alcuni autori⁵⁶ non sembra che l'attuale configurazione della Costituzione finanziaria tedesca consenta alle istituzioni locali di perseguire queste finalità.

La stessa legislazione ordinaria dei precetti costituzionali, a volerla osservare in modo critico, non sembra differire di molto da quella di uno Stato unitario.

Sembra quasi che per cercare di garantire un minimo uguale per tutti i cittadini tedeschi si tenda a non valorizzare le differenze locali e a non ottenere quei vantaggi

⁵⁵ Art. 106 c.3

⁵⁶ Si veda a tale proposito: G. Färber, *La costituzione finanziaria*, op. cit.

di efficienza a cui un buon federalismo teoricamente può portare. Anzi il sistema federale tedesco è assai costoso a causa di una scarsa congruenza costituzionale e istituzionale dato che ciascun livello di governo attinge dal medesimo fondo i mezzi necessari per il proprio sostentamento.

Per molti sarebbe quindi necessario provvedere a rafforzare le diversità e soprattutto a determinare in modo chiaro il rapporto tra le decisioni politiche e le conseguenze economiche e fiscali delle stesse.

Si vorrebbe quindi un sistema maggiormente competitivo fra i Länder in cui le responsabilità di eventuali errori fossero più facilmente individuabili e dove non operassero sistemi così forti di conguaglio e perequazione e di tariffe quasi del tutto omogenee in tutta la federazione.⁵⁷

Un sistema il cui obiettivo debba essere l'aumento del benessere per tutti ottenuto però, non attraverso un sistema unitario ma, attraverso la creazione di incentivi all'efficienza a tutti i livelli locali.

Sistema in cui le possibili spinte "egoistiche" siano attenuate attraverso la perequazione.

Perequazione che deve intervenire, soprattutto, laddove vi siano situazioni di svantaggio non attribuibili ai comportamenti delle singole Entità Locali (ma pregressi e storici).

Perequazione che operi, però, senza indebolire eccessivamente i Länder pagatori.

Inoltre tutto il sistema dovrebbe basarsi sulla considerazione che le prestazioni erogate dal Land debbano avere un immediato vantaggio per il cittadino di quel Land e che non necessariamente i cittadini di tutti i Land debbano essere posti nelle stesse condizioni.

⁵⁷ In questo senso hanno operato alcuni ricorsi promossi dalla Baviera, dal Baden – Wuttemberg e dalla Assia alla fine del XX secolo contro i sistemi di perequazione orizzontale.

A livello federale dovrebbero essere poste delle leggi cornice che attenuino gli eccessi di differenziazione ma, all'interno di quei confini, ogni Land dovrebbe poter operare in base alle proprie esigenze e per il massimo benessere possibile di suoi abitanti.

Se questa è l'opinione di molti tuttavia, usando una frase fatta e abusata, si deve notare che: "tutto il mondo è paese".

Così anche in Germania (come del resto in Italia) non mancano dei dissenzienti rispetto a questa concezione di federalismo competitivo.

Alcuni economisti e alcuni uomini politici di alto livello⁵⁸ sostengono, infatti, l'impossibilità di trasferire il principio (economico) della competizione al rapporto tra i Länder fino a farne il fondamento della loro coesistenza all'interno dello Stato Federale perché in realtà i Länder sono troppo differenti fra loro per poter essere visti come partecipanti paritari ad una competizione a parità di condizione (aspetto questo sollevato anche in riferimento alle disuguaglianze esistenti nelle Regioni Italiane), e anzi una concezione di federalismo di questo tipo basato sulla concorrenza invece che sulla cooperazione rischierebbe di risultare controproducente sollevando conflitti, riserve e resistenze.

⁵⁸ Si veda H. Eichel, Discorso inaugurale come Presidente del Bundesrat, Bonn 6 novembre 1998 in [http:// www.Bundesrat.de/pr/pr185-98.html](http://www.Bundesrat.de/pr/pr185-98.html). p. 9.

2) Il Canada

2.1) Una premessa storica

Ancor più di quello tedesco, su cui mi sono precedentemente soffermato, affonda nel passato il federalismo canadese.

Nel 1867 venne emanato dal Parlamento inglese il *British North America Act* che segna la nascita del Dominion del Canada e che, per quanto possa sembrare un po' strano, rappresenta ancora oggi il testo di base del federalismo canadese.

Nello stesso atto, che nel 1892 a seguito del *Constitution Act* assunse il nome di *Constitution Act* del 1867, è contenuto, sia pur con ovvie modifiche intervenute negli anni seguenti, la disciplina costituzionale dei rapporti tra lo Stato centrale e le entità decentrate: le Province.

Si può dire quindi, come fa ad esempio Bognetti⁵⁹, che il Canada rappresenti un esempio di "Stato federale di antica data" cioè di un processo federativo che ha preso avvio nell'ambito della forma di Stato Liberale tramite l'unione di entità che erano precedentemente distinte: di un federalismo nato per aggregazione intorno ad un documento costituzionale che viene ad assumere i caratteri di un vero e proprio "patto federativo".

Un processo che ha delle peculiarità che in questa sede possono essere solo accennate:

⁵⁹ G. Bognetti, *Federalismo*, in *Digesto discipline Pubbliche*, VI, Utet, Torino 1991.

- Innanzi tutto si tratta di una esperienza federale sviluppatasi in un contesto di tipo coloniale e quindi tra Province non indipendenti ma sottoposte al potere di Londra.

Tale fatto aveva come conseguenza che se da un lato esso era il frutto di accordi tra gli abitanti delle Colonie stabilite su (una parte) del Canada, dall'altro lato almeno formalmente manteneva il suo carattere di legge del Parlamento di Westminster.

- In secondo luogo nasceva in un periodo in cui a poche centinaia di chilometri di distanza infuriava la guerra civile americana nel cui scoppio le differenti concezioni del federalismo e l'assetto dei rapporti centro – periferia avevano giocato un ruolo di primo piano.
- Infine univa Province di lingue diverse, particolarità questa che contribuisce a differenziare l'esperienza canadese da altre esperienze federali coeve come quella Australiana o quella degli Stati Uniti.

Non sarebbe corretto considerare questi elementi solo come “reperti archeologici” di scarso interesse per l'evoluzione del Canada e del suo sistema.

Ad esempio il fatto che si tratti di uno Stato federale nato per “aggregazione” spiega il perché degli iniziali poteri conferiti alla Federazione nel campo economico proprio nella speranza da parte dei costituenti di creare una economia di tipo nazionale che coprisse tutto il Nord America britannico.

Inoltre l'iniziale nascita all'interno del contesto Britannico come Dominion ha comportato la scelta dei costituenti verso un modello federale a prevalenza dello Stato centrale.

Era, infatti, la Federazione che aveva il compito di raccordare e rappresentare le Province con la madrepatria.

Province che d'altro canto accettavano un testo costituzionale che in alcuni tratti le penalizzava solo in quanto erano certe di assecondare la madrepatria ottenendone in cambio (altri) vantaggi.

Come nota Ortino⁶⁰, il carattere "trilaterale" del federalismo canadese influenza pertanto fortemente il modello scelto.

Per finire oltre ad osservare come proprio la coeva guerra civile americana abbia impedito che il Canada si sia ispirato a quello che da molti è stato considerato il "prototipo" di tutti i federalismi e cioè quello statunitense del 1787, non credo sia sbagliato affermare in riferimento alla presenza nel nascente Stato federale di Province con lingue (e culture) diverse, che queste abbiano avuto forti ripercussioni non tanto nella redazione dell'atto ma nella sua evoluzione che è bene sottolinearlo andrà, dalla sua entrata in vigore in poi, sempre a favore delle Province e a discapito dello Stato federale.

2.2) Il riparto originario di competenze tra Federazione e Province e la sua evoluzione

Il federalismo canadese introdotto con il *British North America Act* secondo alcuni potrebbe essere considerato un federalismo di tipo "dualista" (o duale) la cui caratteristica principale è rappresentata dalla divisione del potere politico e delle competenze in senso verticale tra lo Stato federale e gli Stati membri.

⁶⁰ S. Ortino, *Diritto Costituzionale Comparato*, il Mulino, Bologna 1994.

Per altri, invece, vi sarebbe stata, almeno inizialmente, una forte prevalenza dello Stato federale al punto che sarebbe quasi più giusto parlare di «quasi federalismo fiscale».⁶¹

In base agli artt. 91, 92 e 95 del *British North America Act* le competenze legislative vengono ripartite tra Federazione e Province sulla base di una doppia lista di materie affidate al Parlamento del Canada o ai Legislativi Provinciali (art. 92) lasciando però alla federazione tutti i poteri residui in base alla formula prevista dall'art. 91 e cioè: « *peace, order e good government*» in tutte quelle materie che non sono esplicitamente affidate alla competenza esclusiva delle Province.

Allo Stato federale centrale spettano, tra l'altro, molteplici competenze riconducibili alla sfera economica: come il debito pubblico, la regolazione degli scambi e del commercio, il sistema bancario e la moneta, il sistema fiscale, la regolamentazione ed il controllo dei principali mezzi di comunicazione e delle fonti di energia.

Inoltre la supremazia dello Stato centrale prevista dal *British North America Act* non si limitava alla ripartizione delle competenze, ma si concretizzava anche nel potere di annullamento delle leggi provinciali sia per motivi di legittimità che di merito riconosciuto al governo federale sulla base del principio che reggeva i rapporti con la Gran Bretagna e le sue colonie.⁶²

A ciò va aggiunto che il federalismo disegnato nell'atto costitutivo del Canada si caratterizzava per l'assenza di elementi di riequilibrio come ad esempio l'esistenza di una seconda Camera di rappresentanza delle entità decentrate presenti in altre esperienze di federalismo come quella tedesca, di cui si è detto precedentemente, o quella degli Stati Uniti.

⁶¹ K.C, Wheare, *Federal Government*, Londra 1963.

⁶² Sul punto si veda l'art. 90 del *British North America Act*.

Tuttavia per quanto l'impostazione costituzionale privilegiasse il centro sulle periferie abbastanza originario dell'esperienza canadese è il fatto che la successiva evoluzione dei rapporti centro-periferia si sia spostato, fin quasi da subito e in modo assai rilevante, a favore delle Province.

Questo soprattutto attraverso la giurisprudenza e le convenzioni costituzionali.

Non potendo in questa sede affrontare la tematica connessa allo sviluppo giurisprudenziale voglio qui solo sottolineare come le convenzioni costituzionali abbiano di fatto svuotato alcuni poteri centrali, come ad esempio il potere di annullamento delle leggi provinciali sia per motivi di legittimità che di merito (*disallowance*) che di fatto non è più stato utilizzato dopo il 1942 tanto che non sono mancate riflessioni sulla sua eventuale abrogazione per desuetudine.

Inoltre è abbastanza evidente come, con il passare del tempo, il tratto del federalismo canadese si sia sviluppato nella direzione del superamento del federalismo dualista soprattutto attraverso intese tra Federazione e Province⁶³. Intese che sono negoziate nell'ambito di istituzioni non formalizzate (ve ne sarebbero più di 400) come i vertici tra Federazione e Province che riuniscono i primi ministri o i ministri (e a volte nei casi di minore importanza i funzionari) di settore.

In Canada si è sviluppata una vera e propria costituzione informale, fatta di accordi bilaterali, che precisa come le modalità attraverso le quali le competenze definite dal

⁶³ A tale proposito può essere interessante sottolineare che esse sono ben più di mille in differenti settori. Dall'assistenza sociale alla tutela della salute, dall'educazione post- secondaria alla gestione della acque e dell'imposte dirette.

British North America Act debbano essere esercitate conferendo a quello che sembrava essere un sistema rigido una straordinaria flessibilità.⁶⁴

Tuttavia anche se vi è stata una evoluzione nel rapporto centro – periferia vi sono ancora molte voci critiche in quanto si vorrebbe ancora una maggiore autonomia (quasi secessionistica) da parte di alcune Province e in particolare modo del Quebec.⁶⁵

Inoltre dato che l'evoluzione del federalismo canadese si è basato, soprattutto, su accordi la cui osservanza è rimessa ai soggetti politici e alla loro volontà si vorrebbe una costituzionalizzazione dei nuovi assetti e un luogo deputato (come un nuovo senato delle Province) dove, nella massima trasparenza, vi possa essere una sede di negoziazione delle autonomie più adatta e formale di quelle attualmente in essere.

2.3) Le relazioni finanziarie tra federazione e Province: il federalismo fiscale canadese.

L'assetto delle relazioni finanziarie tra la Federazione e le Province ha costituito una delle linee essenziali di evoluzione del federalismo canadese: se c'è un settore nel quale la costituzione formale ha subito una interpretazione evolutiva tale da configurare uno svuotamento del modello normativo, pur in assenza di qualsiasi revisione questo è proprio quello delle relazioni finanziarie centro – periferia. Il federalismo cooperativo ha fatto ricorso in primo luogo alla politica finanziaria e

⁶⁴ In questo contesto è bene sottolineare come hanno avuto poca influenza gli emendamenti costituzionali inizialmente adottati (fino al 1949) dal Parlamento inglese e in seguito al c.d. rimpatrio della Costituzione da organi esclusivamente canadesi.

⁶⁵ Sul punto si veda ad esempio: T. Groppi, *Concezione della democrazia e della Costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Quebec*, in *Giurisprudenza Cost.* 1998 p. 3057 e ss.

fiscale, che è stato il terreno privilegiato per lo sviluppo delle relazioni intergovernative.

Il quadro costituzionale è ancora quello previsto dal *British North America Act*, ad esclusione dell'art. 118 e l'aggiunta, con il *Constitution Act* del 1982, dell'art. 92/a con il quale si riconosce alle Province la competenza di decidere di ogni modo e sistema di tassazione sulle proprie risorse naturali non rinnovabili, sulla produzione primaria che ne è ricavata e sulla produzione dell'energia elettrica e delle infrastrutture a ciò destinate.

Tra le entrate provinciali rientrano: l'indebitamento (art. 92.2); l'amministrazione delle terre di proprietà pubblica e le loro risorse (art. 92.5), le licenze per l'esercizio di alcune attività economiche (art. 92.9); i trasferimenti federali costituzionalmente definiti (secondo l'art. 118 oggi abrogato), e soprattutto le imposte dirette (art. 92.2).

In base a quest'ultima previsione spetta alle Province la competenza in materia di: «*Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for provincial Purposes*».

Le Province incontrano quindi nell'istituire imposte tre tipi di limiti.

Primo: l'imposta deve essere diretta.

Secondo: l'imposta deve esplicare i suoi effetti entro le Province.

Terzo: l'imposta deve essere istituita per obiettivi provinciali.

Lo Stato al contrario è legittimato a disciplinare tanto le imposte dirette che indirette. Tale disparità decisamente rilevante trovava il suo fondamento nel fatto che spettavano allo Stato centrale le competenze più costose come ad esempio la costruzione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo economico e alla creazione di un mercato unico mentre le competenze provinciali all'epoca dell'entrata in vigore

del *British North America Act*, del e cioè: educazione, assistenza sociale, salute e cultura comportavano all'epoca costi assai minori.

Tuttavia pur partendo da un modello costituzionale favorevole alla Federazione alla quale come abbiamo visto era riconosciuta una potestà impositiva generale, soprattutto grazie all'interpretazione della giurisprudenza del concetto di imposte indirette vi fu un deciso spostamento delle competenze verso le Province.

In particolare le Corti canadesi hanno fatto riferimento alla definizione di imposte dirette e indirette teorizzata da Stuart Mill secondo la quale le imposte dirette sono quelle che si esigono da parte della stessa persona che, secondo le intenzioni del legislatore, deve pagare l'imposta mentre quelle indirette si esigono da un soggetto diverso da quello che, secondo il legislatore, deve pagare in previsione del rimborso di una terza persona.

In altre parole le imposte indirette sarebbero secondo questa impostazione quelle per le quali non è possibile alcuna possibilità di traslazione giuridica con la conseguenza che rientrano in questa nozione anche le imposte sulle vendite o sui consumi a seconda di come il legislatore configura questi tributi.

Venendo alla relazione finanziaria tra Federazione e Province non si può non sottolineare come il Canada rappresenti un sistema che si è evoluto fortemente con il passare del tempo.

Inizialmente, infatti, durante i primi decenni di vita della Confederazione la principale fonte delle entrate provinciali era costituita dai trasferimenti di fondi federali.

Ma questi fondi si mostrarono ben presto insufficienti a coprire le spese provinciali e le Province iniziarono a istituire imposte dirette.

Fino allo scoppio della prima guerra mondiale soltanto le Province istituirono imposte dirette cioè imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche e sulle successioni.

A sua volta però la Federazione iniziò ad interessarsi di questo settore durante la prima guerra mondiale per motivi contingenti.

Le entrate tradizionali dello Stato federale e cioè le imposte doganali e quelle sulla produzione non risultavano essere più sufficienti a sostenere le necessità economiche di uno Stato che si stava “appesantendo”.

Le esigenze dello stato di guerra e lo sviluppo dello Stato sociale comportò una crescita decisa della Federazione che nel periodo 1916 – 1960, attraverso una serie di accordi intergovernativi, divenne la titolare anche di molte imposte dirette inizialmente non di sua competenza. Il governo federale, soprattutto alla fine della seconda guerra mondiale, intraprese una rilevante azione nel campo economico – sociale che necessitava di una quantità di risorse finanziarie che soltanto le imposte dirette potevano, infatti, rendere disponibili.

Con i *tax rental agreements* lo Stato “noleggiava” dalle Province (ad esclusione del Quebec che si rifiutò) le imposte di successione sul reddito e sulle società in cambio di una compensazione a titolo di affitto⁶⁶.

Tale sistema pur con alcune modifiche durò fino al 1962 quando venne a scadenza e fu rimpiazzato da un sistema meno centralizzato che è rimasto in vigore fino ai giorni nostri attraverso accordi quinquennali.

Attraverso i *tax collection agreements* le Province hanno recuperato parte della loro autonomia e sono tornate ad imporre le proprie imposte.

⁶⁶ Sui *tax rentals* si rimanda a C. Giannone, *Federalismo fiscale in Canada* in D. Fausto, F. Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, op. cit. p. 548.

Il *tax collection agreements* continua anche nei nostri giorni.

Ad esempio nel 1997 tutte le Province ad esclusione del Quebec hanno firmato un accordo relativo all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Questa si configura come una percentuale di quella federale con un margine di variazione che va dal 46% circa di quella federale di Alberta al 62% di Terranova mentre le altre caratteristiche (come ad esempio la definizione di reddito, la base imponibile) sono configurate a livello federale. L'imposta sul reddito delle persone fisiche in Quebec è riscossa direttamente dalla Provincia e in tali casi i contribuenti devono compilare una doppia dichiarazione.⁶⁷

Va poi ricordato che tutte le Province hanno istituito delle imposte proprie sulle vendite che sono anch'esse riconosciute come imposte dirette e che di fatto convivono con un'imposta federale sul valore aggiunto.

Al contempo continua ad operare come sistema di riequilibrio tra Province ricche e Province Povere il meccanismo degli *equalization payments* .

Ai fini del riequilibrio attualmente sono incluse quasi tutte le entrate tributarie provinciali tra cui quelle sulle vendite, sulla benzina, e sugli alcolici.

Il risultato è che oggi la maggior parte delle entrate provinciali è soggetta a riequilibrio.

Per cercare di ridurre i costi che negli ultimi anni si sono rivelati piuttosto elevati, è stato modificato lo standard di riferimento che è diventato quello della media delle cinque province maggiormente rappresentative⁶⁸ (e non più come era in origine quello delle due Province a più alto gettito).

⁶⁷ Similmente avviene per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche dato che Alberta, Ontario e Quebec non hanno firmato l'accordo sottoscritto invece dalle altre Province con il Governo Federale.

⁶⁸ Le Province sono: British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario e Quebec.

A ciò si deve aggiungere che la formula sulla quale calcolare il riequilibrio non è più fondata sulle entrate tributarie, ma sulla capacità fiscale stimata sulla base di un sistema tributario standard costruito sulla media delle aliquote provinciali, capacità che viene a sua volta divisa per la popolazione della Provincia in modo da ottenere un a capacità fiscale pro – capite che viene comparata con la capacità fiscale pro – capite della media delle cinque Province rappresentative.

A questo punto qualora una Provincia abbia una capacità fiscale pro – capite superiore alla media allora non ha diritto ad alcun riequilibrio, in caso contrario ovviamente scatta il riequilibrio⁶⁹.

Accanto agli *equilization grants* (di cui si è già ampiamente scritto ossia i trasferimenti a mero fine perequativo non soggetti ad alcuna condizione per quanto riguarda il loro utilizzo)⁷⁰, hanno un certo rilievo i *conditional federal grants* (ossia i finanziamenti condizionati per la realizzazione di programmi sociali) che rappresentano la seconda forma di trasferimento federale alle Province.

Questo secondo tipo di trasferimento merita a mio parere un brevissimo approfondimento.

Perché i programmi federali che le Province devono attuare per ricevere il finanziamento non siano considerati invasivi nelle materie di competenza delle Province è necessario che esista un certo margine di decisione provinciale in ordine a quali programmi stabilire e sviluppare nonché la volontarietà della partecipazione ai programmi medesimi.

⁶⁹ Il riequilibrio si calcola considerando la differenza tra la media delle cinque province più ricche e la capacità fiscale provinciale moltiplicata per la popolazione della Provincia stessa.

⁷⁰ Ancora alla fine del 2000 ne hanno avuto diritto sette Province, e sono tutte le Province Canadesi ad eccezione di: Alberta, British Columbia e Ontario comunemente definite come le “*have provinces*”. Solo a titolo esemplificativo in base a dati del 1995 il reddito pro – capite nella Provincia di Alberta era di circa 52.000, mentre quello di Prince Edward Island non raggiungeva i 36.000 dollari. La differenza appare evidente e la conseguente perequazione fra le Province se si vuole uniformare (almeno un po’) le condizioni di vita dei cittadini.

Nel 1996 è stato realizzato il *Canada Health and Social Transfer*. Si tratta di un contributo federale ai programmi sanitari e sociali delle Province, basato su una formula che mette in relazione il prodotto nazionale lordo con la popolazione provinciale indipendentemente dai livelli di spesa provinciale.

Il versamento della parte di contributo costituito da sovvenzioni dirette è subordinato al rispetto di alcuni standard minimi ma altrettanto non può dirsi per la parte che consiste nella cessione di alcuni punti percentuali delle tasse federali che non possono in nessun caso (neppure sanzionatorio) recuperato dal governo federale.

In base alle ultime modifiche del sistema non sono mancati autori⁷¹ che a fronte della più recente evoluzione dei *conditional grants* hanno sostenuto che in Canada si stia realizzando un “federalismo per abbandono”, la crisi finanziaria dello Stato Canadese e la conseguente ridefinizione dello Stato sociale nel corso degli anni ‘80 e ‘90 ha comportato una tale riduzione dei contributi federali (che alla fine del XX secolo si aggiravano intorno al 15% circa delle spese delle Province per sanità, istruzione universitaria e welfare) da mettere in dubbio la legittimità degli standard minimi richiesti che tra l’altro sono sempre più contestati e disattesi dalle Province.

Impostazione questa che piuttosto che chiudere sembra aprire degli interrogativi sul sistema canadese nel senso che se non è possibile sottoporre le violazioni degli accordi a giudizio, come sembra assodato, e di conseguenza non vi è obbligo di uniformarsi si arriva ad un sistema in cui il buon andamento delle relazioni finanziarie tra federazione e Province è rimesso interamente ai soggetti politici e quindi dipende unicamente dalle parti contraenti e in ultima istanza ai rapporti di forza esistenti tra loro nei vari periodi.

⁷¹ Si veda ad esempio: R. Simeon, La struttura federale, in AA.VV., L’ordinamento costituzionale del Canada, Utet, Torino 1997, A. Zorzi – Giustiniani, *Competenze legislative e “federalismo fiscale” in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in Quaderni Costituzionali, 1999 p. 48.

Tale fatto, a mio giudizio, porta il Canada ad avere un sistema più che flessibile e cioè in definitiva incerto e indefinito e non tale da consentire un completo sviluppo economico come ipotizzato dalle teorie neoclassiche che necessitano di regole (anche solo di tutela del mercato) certe e uguali tra i concorrenti.

Solo rispettando questa situazione di uguaglianza e di certezza i meccanismi insiti nel mercato potrebbero, se lasciati liberi di operare, condurre all'equilibrio economico, ad un tasso di crescita costante e all'eliminazione dei divari di crescita fra le Province.

Ma se la situazione non è di uguaglianza e vi sono regole differenti tra Provincia e Provincia si può (realmente) pensare di ottenere lo stesso risultato?

3) LA SPAGNA

3.1) Una breve premessa storica

Il decentramento politico spagnolo come rilevano anche Pistone e Valdes⁷² affonda le sue radici piuttosto in là nel tempo e ha le sue basi nelle nazionalità dell'antico regime.

L'ordinamento spagnolo dei secoli XVI e XVII era caratterizzato da una monarchia di carattere assolutista in cui il sovrano era definito Re di tutti i Regni cui è composto il territorio spagnolo.

Il tentativo di unificazione iniziato da Filippo IV provocò la ribellione della Catalogna che sfociò in una violenta guerra terminata con la sconfitta catalana nel 1644.

L'opera di Filippo IV venne portata a termine da Filippo V. Ad essa si sottrassero le province dei Paesi baschi e della Navarra grazie all'appoggio che avevano dato a Filippo IV nel corso della guerra di successione.

Le due Province conservarono i propri *fueros* ovvero le Carte dei diritti e delle libertà di cui godevano le popolazioni e che il Re si impegna a rispettare.

Tali privilegi si sono conservati anche con il passare dei secoli e ancora oggi hanno una certa influenza sul sistema politico e finanziario spagnolo.

Mentre per un lungo periodo le spinte autonomistiche furono schiacciate da un'organizzazione politica centralizzata⁷³ esse ebbero un primo riconoscimento con la Costituzione del 1931 che inserì nell'organizzazione statale anche le Comunità (accanto ai Municipi e alle Province) con un certo grado di autonomia, con propri

⁷² P. Pistone, J. Valdés, *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in D. Fausto, F.Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, op. cit, p. 389 e ss.

⁷³ Si pensi, ad esempio, alla Costituzione di Cadice del 1812 che prevedeva una organizzazione territoriale centralizzata sul modello napoleonico.

Statuti, e con una prima divisione legislativa tra materie di competenza Statale (la maggior parte) e quelle di competenza delle Comunità.

Vietata qualunque forma di autonomia nel corso dei quarant'anni di dittatura franchista, vi fu una nuova apertura verso il decentramento con il governo Suárez che concesse un regime provvisorio di autonomia (le cd. Preautonomie) che iniziarono ad operare in attesa del nuovo testo costituzionale

3.2) La cornice costituzionale

Quando nel 1977 si svolsero le prime elezioni post Franco si avvertì la necessità di “rifondare” il Paese recuperando l'importanza del decentramento.

Il costituente spagnolo del 1978, oltre a sancire il ritorno alla democrazia, cercò una soluzione per rispondere alle pressanti richieste di autonomia provenienti dalle forze nazionaliste, soprattutto basca e catalana e, in generale, per risolvere le diversità regionali che caratterizzano la Spagna, come Stato plurinazionale, ma rifiutate per molti anni dal regime autoritario franchista.

La soluzione che emerse dalla Costituzione del 1978 costituisce il compromesso raggiunto tra le forze politiche con diverse posizioni rispetto al decentramento dello Stato, che oscillavano fra la idea di uno Stato unitario e centralizzato o una qualche forma di “federazione”.

Nella direzione degli Stati Federali, come sottolineano Pistone e Valdes⁷⁴ i riferimenti a cui ispirarsi erano prevalentemente: Stati Uniti e Germania.

⁷⁴P. Pistone, J. Valdés, *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in D. Fausto, F. Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, op. cit. p. 389 e ss.

L'attenzione per gli enti territoriali si tradusse nella concretamente nella Costituzione del 1978 in cui l'intero Titolo VIII (artt. 137 – 158) è stato dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato.

Lo Stato Spagnolo è stato organizzato in Municipi, Province, Comunità autonome (CC.AA.) (art. 137)⁷⁵.

E' bene sottolineare tuttavia che la Costituzione Spagnola a differenza di quella italiana non offre una precisa indicazione delle Comunità territoriali (le nostre Regioni) ma riconosce e garantisce il diritto all'autonomia attraverso un processo che può essere avviato o dal basso e cioè dalle singole Comunità che possono decidere in piena libertà di avviare il procedimento per il riconoscimento della loro autonomia o dall'alto per motivi di interesse nazionale attraverso una legge organica sostituendo così l'autorità centrale all'iniziativa degli enti locali (art 143 Cost.).

Per quanto riguarda l'oggetto della presente trattazione la Costituzione Spagnola non stabilisce un vero e proprio sistema di finanziamento delle Comunità autonome.

La scelta fatta è stata quella di dar vita ad un sistema di principi di disposizioni di massima che dovessero poi trovare applicazione nel concreto attraverso l'attività del legislatore ordinario.

Ciò da sicuramente un carattere di estrema flessibilità e apertura alla Costituzione Spagnola in questa materia.

I principi Costituzionali e fondamentali del modello sono indicati (soprattutto) agli artt. 156 -158 della Costituzione Spagnola.

⁷⁵ Le diciassette Comunità Autonome sono: Andalusia, Aragona, Asturie, Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancha, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra e Paese Basco. Vi sono inoltre due città autonome, Ceuta e Melilla, che non sono configurate come Comunità Autonome, anche se la Costituzione prevede una tale possibilità.

«Le Comunità autonome godranno di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'adempimento delle loro funzioni in base ai principi di coordinamento con le finanze statali e di solidarietà fra tutti gli spagnoli». (art. 156 c. 1)

Non è il caso di enfatizzare troppo l'importanza che questa garanzia costituzionale riveste per l'autogoverno delle Comunità fermo restando che la sua reale portata dipende dal contenuto che le si riconferisce in via legislativa.

Finora, l'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome ha avuto e continua ad avere, con l'eccezione della Navarra e dei Paesi Baschi, un'intensità maggiore sul versante delle spese piuttosto che su quello delle entrate, anche se è certo che con l'ultima riforma del sistema è stata notevolmente incrementata la capacità di decisione delle Comunità anche rispetto a quest'ultimo versante.

In virtù della loro autonomia finanziaria le Comunità Autonome dispongono della capacità di elaborare, approvare e dare esecuzione ai propri bilanci con piena capacità di decidere sul destino delle proprie risorse sempre che si mantengano nell'ambito delle proprie competenze e rispettino i limiti costituzionali.

Dai disposti costituzionali si può evincere che il costituente, per un verso, abbia previsto un sistema misto di finanziamento, integrato dalle risorse proprie delle CC.AA. e da quelle statali, per un altro non si è pronunciato sul peso relativo che dovranno avere le une e le altre. La determinazione del livello di autonomia delle entrate delle CC.AA. spetta, di conseguenza, al legislatore e più precisamente al legislatore organico, visto che l'art. 157.3 CS prevede che sia una legge organica⁷⁶ a

⁷⁶ Legge organica è prevista dall'art. 81 della Costituzione.

« 1) Sono leggi organiche quelle relative alla regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli statuti autonomistici e il regime elettorale generale, nonché le altre previste dalla Costituzione.

regolare: « l'esercizio delle competenze finanziarie elencate al c. 1 di questo articolo, le norme intese a risolvere i conflitti che possano insorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria tra le Comunità autonome e lo Stato».

L'autonomia finanziaria delle CC.AA., in ogni caso, è costituzionalmente sottoposta a una serie di limiti costituzionali tra cui voglio qui ricordare:

- Quelli introdotti dall'art. 156.1 CS che la subordina, come abbiamo visto, all'osservanza dei principi di coordinamento⁷⁷.
- Quelli collegati al principio di solidarietà previsto dall'art. 2 e 138 della Costituzione nonché al potere tributario delle Comunità Autonome.

In base a questi limiti le Comunità Autonome nell'esercitare il loro potere tributario dovranno rispettare i principi generali del sistema (capacità economica, eguaglianza, progressività, legalità, carattere non ablatorio) enunciati dall'art. 31 della Costituzione.

Bisogna tuttavia sottolineare che nell'esperienza spagnola non tutte le Comunità sono trattate in modo uguale anche in riferimento all'autonomia finanziaria.

Nella Prima Disposizione Aggiuntiva la stessa Costituzione ammette un diverso trattamento per i territori forali per ragioni storiche che ho già in precedenza sottolineato. Come vedremo in seguito questi territori (Navarra e Paesi baschi) hanno sviluppato regimi fiscali speciali in continuità con i tradizionali sistemi fiscali dei territori che le compongono.

2) l'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche esigerà la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale sull'insieme del progetto».

⁷⁷ L'esigenza di coordinamento con le finanze statali, risulta rafforzata dall'attribuzione allo Stato nell'art. 149.1 CS della competenza esclusiva sulle «basi della disciplina del credito» e sulle «basi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica» implica, che l'attività finanziaria delle Comunità autonome si subordini alle esigenze della politica economica generale di bilancio diretta a garantire l'equilibrio economico mediante le opportune misure tendenti a conseguire e mantenere la stabilità interna ed esterna.

A mio parere proprio questa disposizione mostra con evidenza come in tema di autonomia e di creazione di enti locali non si abbia tanto riguardo ai problemi economici ma a quelli politici e storici.

Le Comunità hanno le dimensioni e i confini che la storia, la geografia e la cultura hanno configurato nel tempo senza riguardo alle tematiche di efficienza e di ricaduta dei beni pubblici di cui si è detto nell'introduzione di questo lavoro.

Proprio questo rispetto della storia e delle tradizioni hanno spinto la Spagna ad adottare un sistema politico ed economico simile a quello Italiano di privilegio di alcune Comunità. In Italia si hanno le Regioni Autonome mentre in Spagna si è creato un duplice sistema di finanziamento delle Comunità Autonome quello generale, applicabile a tutte le Comunità, ad eccezione della Navarra e dei Paesi Baschi, e quello forale si applica in queste due Comunità.

3.3) Dopo il dettato costituzionale: l'evoluzione del sistema

Proprio a seguito dell'indeterminatezza nella quale la Costituzione ha lasciato il sistema di finanziamento delle Comunità autonome ha reso necessario l'emanazione di una legge organica già nel 1980 che tuttavia non ha risolto tutte le questioni lasciando il regime di finanziamento delle Comunità Autonome ancora sotto il segno della provvisorietà.

La Legge organica di finanziamento delle Comunità autonome (LOFCA), ha dato spazio ad una pluralità di sistema molto differenti gli uni dagli altri grazie anche alle crescenti rivendicazioni di maggiori livelli di autonomia finanziaria da parte di alcune Comunità con grande peso politico.

Per questo motivo, il sistema di finanziamento della LOFCA è stato definito attraverso dei modelli quinquennali che sono approvati dal *Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria*, che riuniscono gli esecutivi dello Stato e delle Comunità Autonome.

A tale proposito va anche ricordato che per molto tempo agli enti autonomi è stata riconosciuta un'autonomia finanziaria intensa nel senso di autonomia nel determinare le spese, ma non le entrate, giungendo così una deresponsabilizzazione politica degli enti medesimi.

I trasferimenti statali hanno, infatti, rappresentato la forma principale di finanziamento delle Comunità Autonome, coprendo, fino alla metà degli anni '90, circa il 70% del loro fabbisogno.

Le Comunità Autonome hanno avuto una capacità impositiva limitata e si sono finanziate in larga misura attraverso i trasferimenti finanziari del governo centrale.

Dal 1993 si è prodotto un ampliamento dei poteri impositivi regionali, perché la centralizzazione fiscale è stata considerata come uno dei punti di maggiore debolezza dello Stato delle Autonomie.

Si era quasi creata un'assenza di un vero e proprio federalismo fiscale, con l'eccezione di Paesi Baschi e Navarra, che hanno avuto da subito, come già accennato in precedenza, un modello di federalismo fiscale.

Perciò nel 1996 e 2001 sono state attuate due riforme del sistema fiscale, che hanno portato alla realizzazione di una sorta di federalismo in materia fiscale, accrescendo l'autonomia delle Comunità. In realtà la riforma del 1996 è stata piuttosto tribolata. Il suo contenuto fu, infatti, respinto dalle Comunità Autonome di Andalusia, Castilla – La Mancha, ed Extremadura (tutte tra l'altro aventi governi diversi per orientamento

politico da quello Centrale) che non solo si batterono nelle sedi politiche opportune ma ricorsero in sede giudiziale.

Dato che sia nell'Accordo che nella normativa di dettaglio era stato disposto che il nuovo sistema sarebbe stato adottato solo dalle CC.AA. che lo avessero adottato in seno alle corrispondenti Commissioni Miste le tre Comunità che lo hanno respinto hanno continuato per tutto il quinquennio ad adottare un sistema diverso e cioè quello precedente.

Questo permette di sottolineare come il processo verso il federalismo fiscale in Spagna sia stato celere ma convulso e questo non credo abbia sempre giovato alla efficienza economica del Paese.

Tornando ai contenuti delle riforme con esse si è cercato di ridurre la dipendenza dai trasferimenti statali e sono aumentati considerevolmente l'ammontare dei finanziamenti.

Le entrate derivanti da trasferimenti sono state, come ho già sottolineato, fino al 1997 la principale fonte di finanziamento delle Comunità Autonome e ancora lo sono per le tre che non hanno accettato il nuovo sistema.

In primo luogo vi sono i trasferimenti percepiti in ragione della partecipazione alle entrate dello Stato che sono a carattere incondizionato.

Con la cessione parziale dell'IRPF nel 1997 i trasferimenti per la partecipazione alle entrate dello Stato (PIE) si sono ridotti di quella parte che ciascuna Comunità ottiene da questo tributo.

Di conseguenza questa risorsa, che era stata la pietra centrale del sistema, si è convertita in un elemento di chiusura. Rimane importante solo per le Comunità che non hanno ricevuto l'IRPF; nelle altre il peso relativo dei trasferimenti per PIE varia in funzione del gettito dell'IRPF potendo addirittura avere un valore negativo quando le

entrate derivanti dalla parte autonoma dell'IRPF siano superiori alla percentuale di partecipazione che spetta alla Comunità; in questo caso sarà l'amministrazione autonoma a dover compiere un trasferimento all'amministrazione statale.

In secondo luogo si incontrano i trasferimenti derivanti dal Fondo di Compensazione Interterritoriale, strumento al quale la Costituzione attribuisce la funzione di correggere gli squilibri economici territoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà. In base al disposto dell'art. 16 LOFCA questo fondo si costituisce annualmente con il bilancio generale dello Stato ed è destinato a spese di investimento nei territori relativamente meno sviluppati.

Proprio la LOFCA stabilisce una serie di criteri da tenersi in conto ai fini della distribuzione⁴⁰ e rinvia ad una legge riformabile ogni cinque anni per la loro valutazione.

Le Comunità autonome ottengono anche rilevanti entrate mediante Accordi stipulati con lo Stato per sviluppare congiuntamente progetti di investimento e mediante Accordi di programma che sono stati utilizzati principalmente per finanziare il servizio del trasporto pubblico. Tuttavia in entrambi i casi si tratta di strumenti non disciplinati il cui impiego dipende dall'amministrazione centrale.

Al contrario dei trasferimenti l'autonomia finanziaria è stata ampliata con la cessione di maggiore tributi statali, inclusi i poteri impositivi.

La riforma del sistema di finanziamento accordata nel 1996 ha ritoccato il regime dei tributi ceduti in un duplice senso: in senso quantitativo, con il permettere la cessione parziale dell'IRPF e, in senso qualitativo, con il concedere alle Comunità Autonome determinate facoltà normative sugli stessi.

A seguito della riforma la LOFCA stabilisce all'art. 11 che potranno essere ceduti alle CC.AA i seguenti tributi:

- l'Imposta sulla Rendita delle Persone Fisiche, a carattere parziale con il limite massimo del 30 per cento;
- l'Imposta sul Patrimonio;
- l'imposta sui Trasferimenti Patrimoniali e di Registro (Impuesto sobre Transmisiones patrimoniales y Actos Juridicos Documentados);
- l'imposta su Successioni e donazioni,
- l'imposizione generale sulle vendite al dettaglio;
- i tributi sul gioco.

I tributi ceduti rimangono di titolarità nazionale, ma lo Stato effettua una cessione di alcune competenze normative, del rendimento, totale oppure parziale, e della gestione.

Si consideri come esempi:

- 33% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con una serie di facoltà nella definizione dell'imponibile e dell'aliquota.
- 35% dell'imposta sul valore aggiunto
- 40% degli imposte speciali sugli idrocarburi, tabacco, alcol e birra.
- 100% delle imposte sul patrimonio, successioni e donazioni, sulle trasmissioni patrimoniali e sugli atti giuridici documentati.
- 100% del gettito delle imposte sull'elettricità ed immatricolazione dei veicoli.
- 100% dell'imposta sugli idrocarburi.
- 100% della Tassa sul Gioco.

Inoltre le Comunità Autonome possono stabilire, in base alla riforma del 1996, anche addizionali su tributi statali.

Fino ad allora questa possibilità comprendeva unicamente le imposte cedute e l'IRPF ma dopo la riforma della LOFCA realizzata in quell'anno si è estesa a tutti i tributi suscettibili di cessione.

Per quanto riguarda la Navarra e i Paesi baschi, come si diceva in precedenza, esse godono di un sistema di finanziamento speciale, definito di "concerto" o di "convenio" economico, riconosciuto per motivi storici di cui si è già detto⁷⁸. Tale sistema è pattuito, perché si basa su un patto fra le Comunità forale ed il governo centrale in base al quale alle Comunità viene riconosciuto pieno potere di determinare, riscuotere e gestire la totalità dei tributi nei loro territori. Come notano Pistone e Valdés: «Le caratteristiche dei *fueros* sta nel rovesciamento proprio del ruolo dello Stato.

Si tratta di una eccezione alla regola per la quale è lo Stato a cedere le proprie competenze in materia fiscale e finanziaria alle comunità autonome.»⁷⁹

I Paesi Baschi e la Navarra hanno un regime d'imposizione fiscale autonome, pertanto, hanno un pieno potere impositivo. Attraverso tali tributi si finanziano non solo le competenze assunte dalle due Comunità, ma anche i servizi di titolarità statale. Questi servizi sono finanziati attraverso le risorse finanziarie dalle Comunità allo Stato. Questa quantità trasferita si chiama "cupo" nei Paesi Baschi ed "apportazione" in Navarra. Si tratta di un assetto di natura quasi confederale.

⁷⁸ Sui regimi speciali esistenti in Spagna si rimanda a: P. Pistone, J. Valdés, *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in D. Fausto, F.Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, op. cit, p. 446 e ss.

⁷⁹ P. Pistone, J. Valdés, *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in D. Fausto, F.Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, op. cit, p. 447.

Quest'asimmetria, sotto il profilo fiscale, è contraria ai principi di uguaglianza territoriale e di non-discriminazione tra i diversi territori (soprattutto perché rende alle Comunità forale maggiori risorse per abitanti che alle altre comunità) e di solidarietà tra Comunità.

3.4) Alcune considerazioni sul sistema federale spagnolo

Ancora venticinque anni fa lo Stato spagnolo poteva essere considerato il più centrale d'Europa. Oggi invece è tra quelli più decentralizzati.

La radicale trasformazione nella distribuzione territoriale del potere realizzato mediante l'instaurazione dello stato delle autonomie ha portato con sé un forte decentramento della spesa.

Qualche dato può ben esemplificare quanto ho affermato.

Se nel 1979 l'amministrazione centrale gestiva circa l'88% della spesa pubblica nel 2000 la sua quota si è ridotta al 65% circa (con grande vantaggio delle Comunità Autonome che nello stesso anno hanno speso poco più del 30%).

Tuttavia tale decentramento presenta a mio avviso alcuni aspetti negativi oltre a quello di non essere stato uniforme ma di aver risentito fortemente delle differenze storiche e politiche delle varie Province.

Uno di questi aspetti viene sottolineato da Pistone e Valdés che ricordano come. «Il decentramento finanziario non è avanzato allo stesso ritmo di quello amministrativo determinando considerevoli squilibri nei conti pubblici»⁸⁰.

⁸⁰ Ibidem p. 396

A questo aspetto va poi aggiunto che anche il decentramento amministrativo realizzato attraverso accordi per lo più bilaterali ha spesso portato a strutture doppie (Centrali e Locali) spesso poco efficienti e molto costose.

A mio giudizio tutto ciò deriva dalla mancanza di un piano organico di realizzazione di una struttura federalista.

Elemento questo che mi consente di giungere ad un ulteriore aspetto che reputo negativo.

Manca una modifica costituzionale organica in questo senso.

Finora, infatti, non è stato raggiunto l'accordo necessario per rendere coerenti i principi e le disposizioni costituzionali con quanto sta realmente avvenendo in termini tali da configurare un sistema a vocazione permanente.

Si è ottenuto cioè (dati alla mano) un alto grado di decentramento della spesa paragonabile a quello degli Stati federali ma tutto ha ancora un notevole grado di provvisorietà.

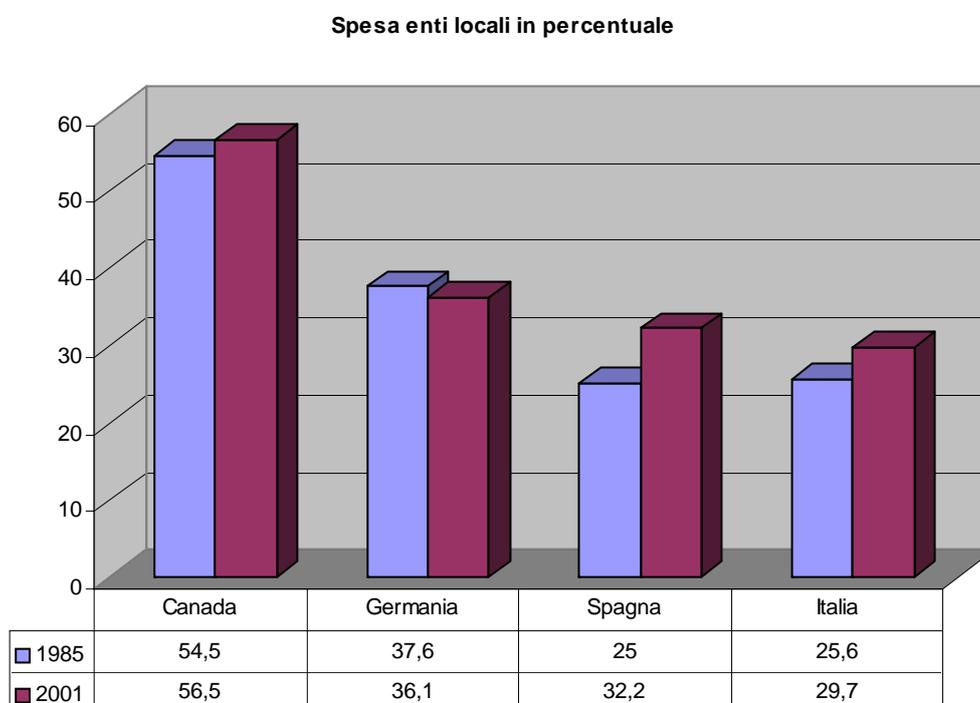
La flessibilità del sistema ha come limite la mancanza di certezza e questo a lungo andare può penalizzarne i risultati.

4) ALCUNI DATI PER UN CONFRONTO

In questi paragrafo dopo essermi dilungato nei precedenti nella descrizione di tre diverse forme di federalismo fiscale, mi sembra importante cercare di analizzare come essi operino concretamente.

Per farlo utilizzerò alcuni dati forniti ed elaborati dall'OECD.⁸¹

Prima di tutto inizierò con una tabella indicante la spesa degli enti locali in percentuale rispetto alla spesa totale.



Come si può evincere dalla tabella, prendendo come riferimento i dati del 1985 e quelli del 2001, si ha un incremento della spesa degli enti locali rispetto a quella totale del Paese in Canada e Spagna (oltre che in Italia) mentre in Germania si ha un leggero decremento dato questo che, in un certo senso, mostra e conferma come vi sia un aumento dell'influenza del Bund rispetto ai Länder.

⁸¹ Dati, OECD, 2003 sul Federalismo fiscale. Si veda www.oecd.org

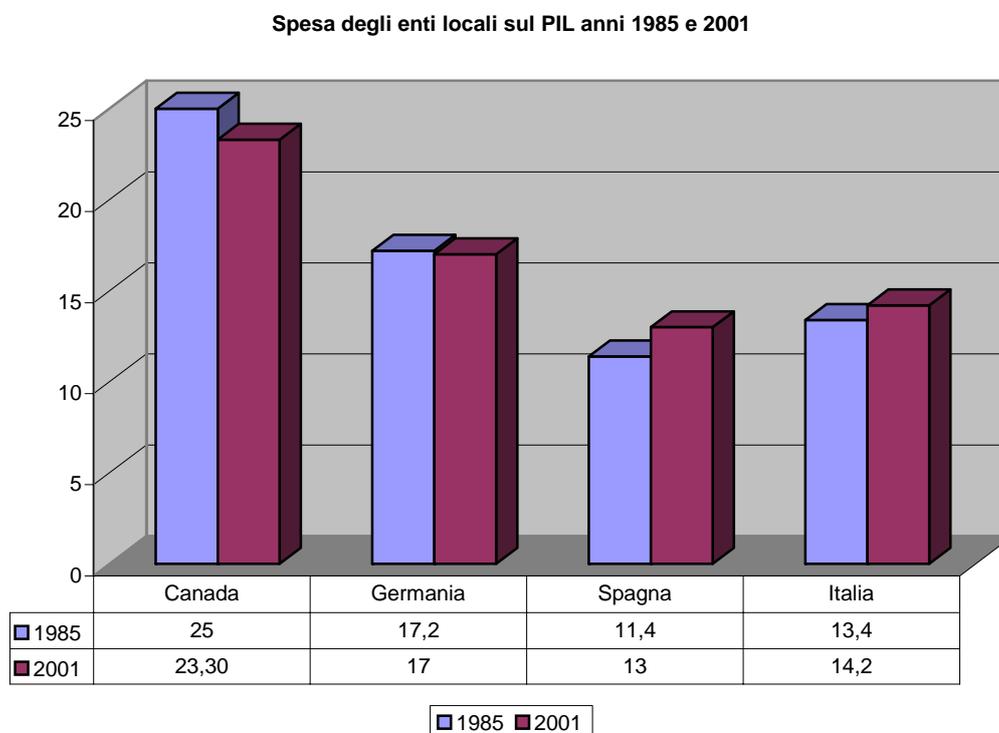
Risulta, inoltre, dalle percentuali riportate, come nel Canada sia dato molto spazio agli enti locali, aspetto questo che conferma quanto scritto precedentemente sul federalismo fiscale canadese e sull'autonomia di spesa delle Province e degli altri enti territoriali.

La spesa, infatti, degli stessi supera il 50% di quella di tutto lo Stato.

In Germania al contrario la spinta federalista e autonomista pare fortemente ridimensionata e anche i dati, sopra riportati, in leggero regresso tendono a confermarlo.

Crescono invece, anche sensibilmente, Spagna e Italia che partendo da posizioni fortemente unitarie stanno cercando di attuare, sia pure con forme e tempi diversi, una maggiore autonomia territoriale⁸².

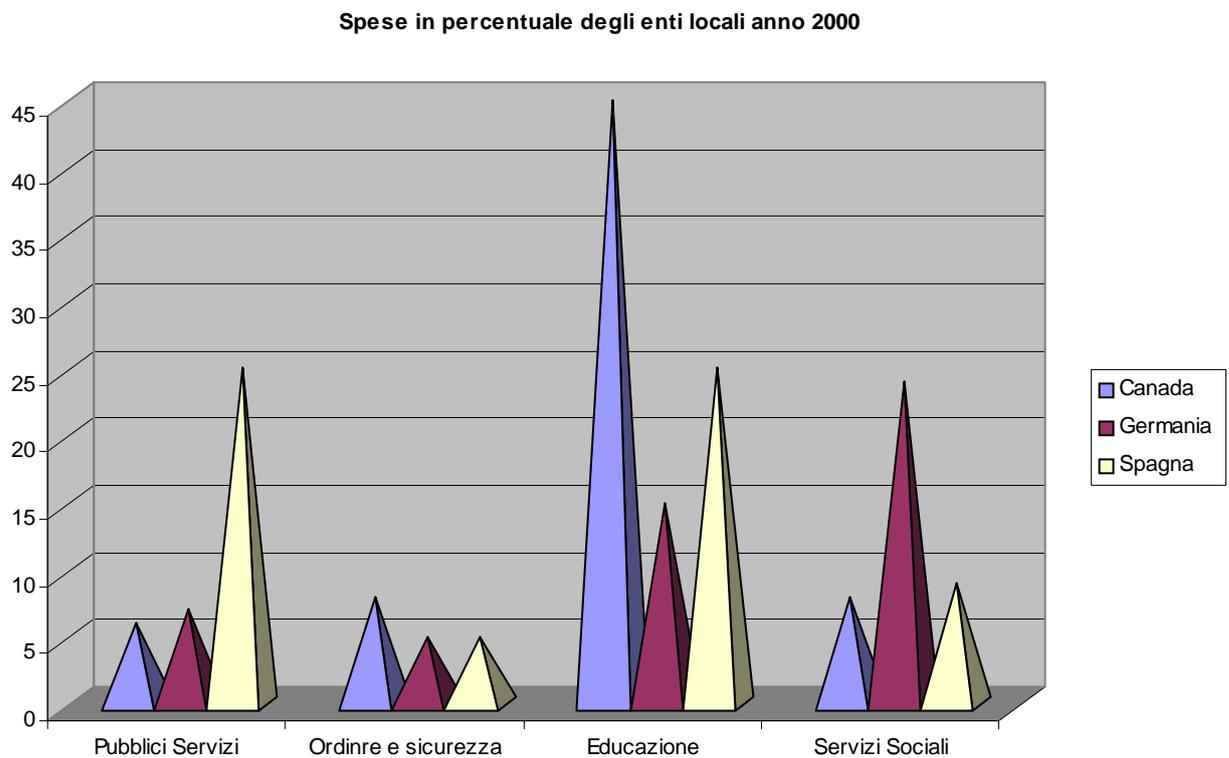
Passo ora a confrontare la spesa locale in percentuale rispetto al PIL. I dati sono i seguenti.



⁸² Della Spagna e del suo percorso si è già detto dell'Italia si dirà nel prossimo capitolo.

Non mi pare quindi che vi siano state variazioni in percentuale significative, anche se ovviamente, il valore assoluto è aumentato variando in positivo il PIL di tutti gli Stati presi in considerazione e quindi degli Enti Locali.

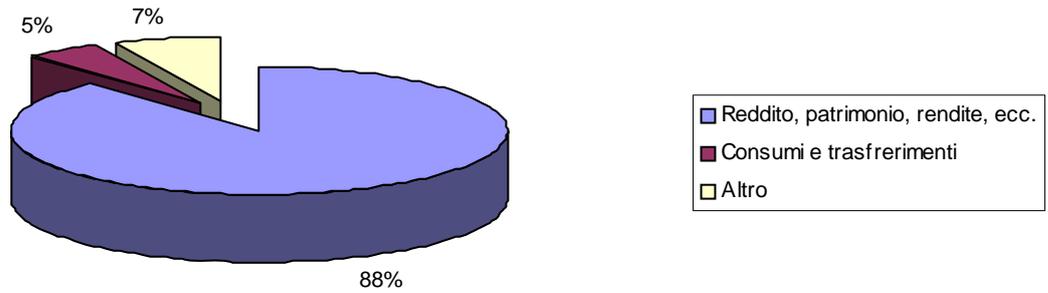
Ma come spendono le loro risorse gli Enti Locali degli Stati in oggetto?



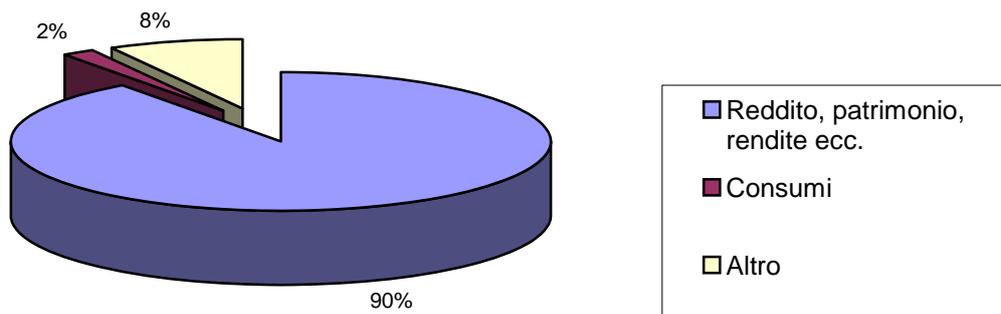
Dopo aver dato un breve sguardo alle spese passo ora ad affrontare il tema delle entrate.

Come è composto il prelievo fiscale in percentuale degli enti territoriali di Germania e Canada?

Germania



Canada

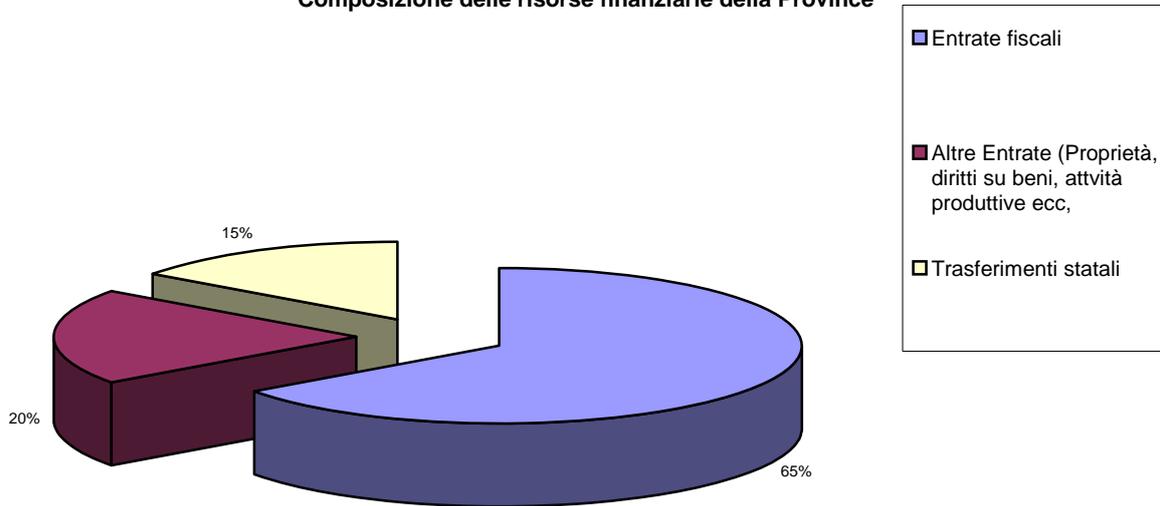


Come si può notare le entrate maggiori in percentuale derivano per entrambi dalle imposte sul patrimonio o sul reddito, mentre hanno un valore residuale, o quasi nullo, quelli sui consumi e trasferimenti.

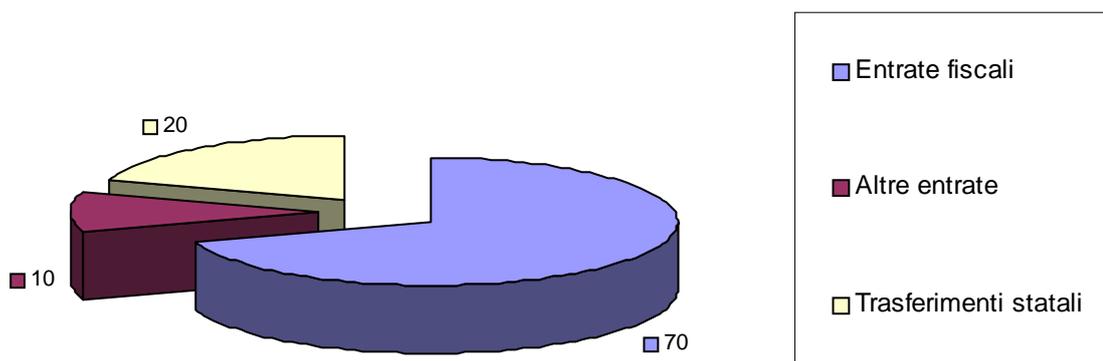
Per quanto riguarda la composizione delle risorse di Province, Länder e Comunità Autonome i dati sono i seguenti:

:

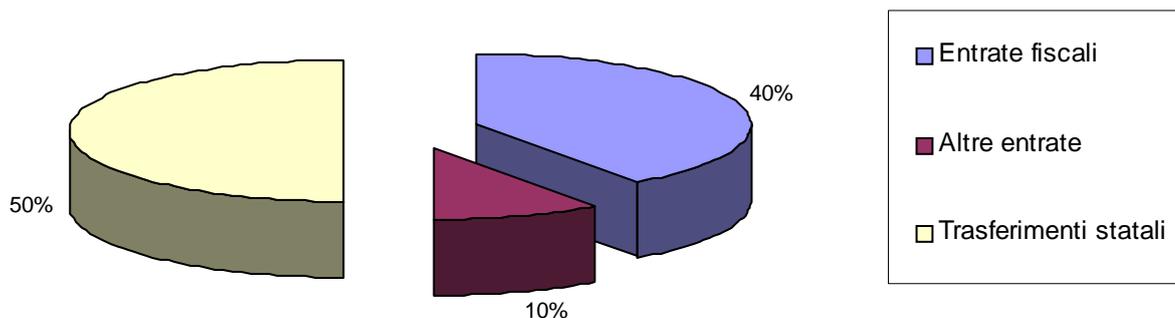
**Canada anno 2001;
Composizione delle risorse finanziarie della Province**



**Germania, 2001;
Composizione delle risorse finanziarie dei Laender**



Spagna 2001
Composizione delle risorse finanziarie delle Comunità Autonome



Soffermando l'attenzione sulla Spagna i trasferimenti dal Centro alle entità territoriali rappresenta attualmente il 50% circa. Se si considera, come è già stato riportato nella presente trattazione, che fino alla metà degli anni '90 esso corrispondeva a circa il 70% del finanziamento delle Comunità Autonome si potrà arguire come la Spagna si stia muovendo, abbastanza velocemente, verso una forma maggiormente autonomista e decentrata da un punto di vista fiscale.

Infine l'OECD in base ad alcuni criteri⁸³ ha confrontato l'autonomia fiscale di Province, Länder e Comunità Autonome arrivando così a determinare i gradi di federalismo fiscale esistenti nei vari Paesi.

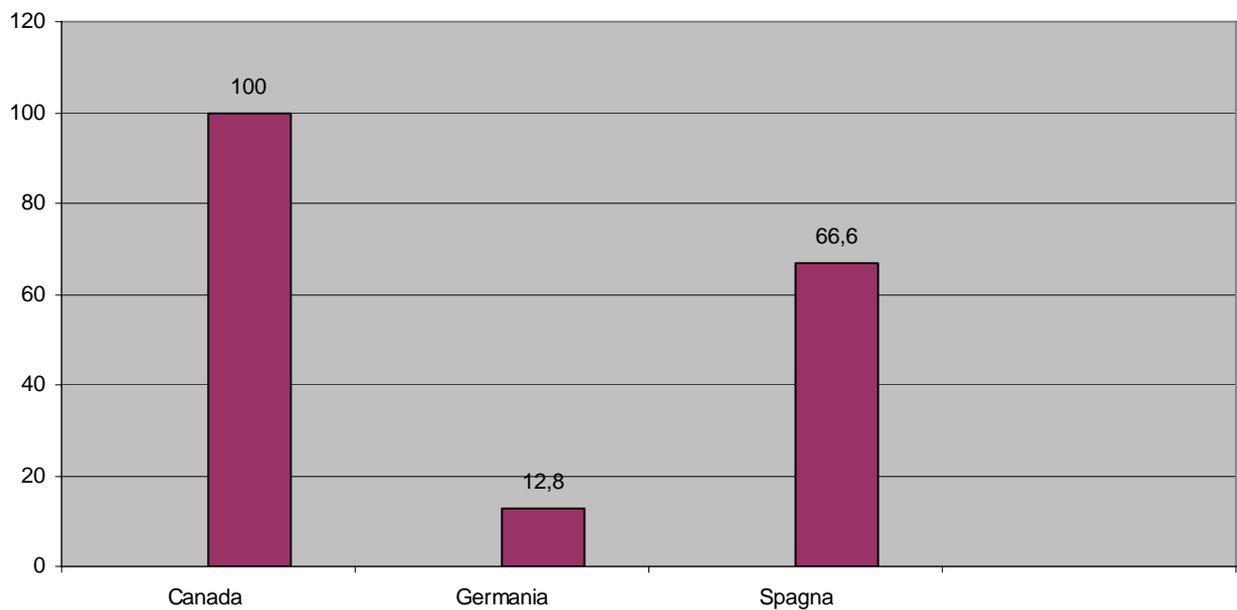
Fatto cento il Canada ha poi posizionato gli altri Stati comparandoli. Il risultato mostra come nel 1995, in Germania era forte l'influsso dello Stato Centrale e quindi

⁸³ Si veda, OECD, RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, 2003 sul sito sopra indicato.

bassa l'autonomia degli Enti Locali mentre in Spagna, pur essendo politicamente uno Stato unitario, i gradi di autonomia erano rilevanti.

Trend, questo che come si è accennato nei paragrafi precedenti, è continuato anche negli anni seguenti.

**Percentuale della libertà di determinazione fiscale degli enti locali nella materia di loro competenza
(su indici OEDC anno 1995)**



CAPITOLO SECONDO

IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA

1) UN BREVE SGUARDO STORICO

Nel precedente capitolo mi ci sono occupato di alcune esperienze di federalismo fiscale, maturate oltre confine, ora ritengo possa essere interessante soffermarsi brevemente su quello che sta avvenendo in Italia sottolineando, tuttavia, come la situazione nel nostro Paese sia ancora molto incerta.⁸⁴

Comunque sia a partire dall'inizio degli anni Novanta, si è sviluppato in Italia un orientamento politico favorevole a una riforma costituzionale che modificasse le assegnazioni di compiti e di poteri definiti dalla Costituzione del 1948.

L'inversione di tendenza, in tema di finanza locale, può essere individuata nella legge 142/90 con cui si riformavano le autonomie locali riconoscendo, tra l'altro, autonomia finanziaria agli enti locali con certezza di risorse proprie e trasferite.

Inoltre per la prima volta dagli anni '70 si assicurò a Comuni, e Province potestà impositiva autonoma con la conseguente necessità di adeguare la legislazione tributaria.⁸⁵

⁸⁴ Si pensi, ad esempi, alla "pendenza" di un referendum costituzionale riguardante (anche) materie strettamente collegate all'oggetto della presente trattazione.

⁸⁵ Non è forse errato sostenere che questo svolta del legislatore italiano era stata in qualche modo suggerita dalla spinta proveniente dal diritto internazionale ed in particolare da quello europeo. Di fatti l'anno precedente erano stati sanciti i principi della Carta europea dell'autonomia locale resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989 n. 439.

La Carta europea dell'autonomia locale, affermava con chiarezza all'art. 9 come le collettività locali avessero diritto, nell'ambito della politica economica, a risorse proprie sufficienti di cui : «potevano disporre liberamente nell'esercizio delle sue competenze».

Sulla legge n.142/1990 e sulla sua importanza si rimanda a: L. Del Federico, *I lineamenti della nuova finanza locale e i relativi margini di autonomia finanziaria*, in Riv. Diritto fin. 1992, I, p. 79 e ss.

A dire il vero, in questa prima fase, è indubitabile che il legislatore abbia posto la sua attenzione principalmente su Comuni e Province e solo residualmente sulle Regioni.

Si pensi all'introduzione dell'ICI, all'introduzione dei poteri regolamentari per gli enti locali in materia di tributi locali, alle compartecipazioni comunali e provinciali all'IRAP, all'addizionale IRPEF introdotta con la legge n. 360 del 1998.

Secondo alcuni autori⁸⁶ sembra evidente che questo processo abbia risentito molto della riforma istituzionale che si poneva l'obiettivo di realizzare una sistema di federalismo amministrativo in cui i Comuni e le Province assumevano un ruolo centrale in armonia con il principio di sussidiarietà, vero ispiratore, di questa fase delle riforme.

A guardar bene non è forse un caso se nella norma cardine della Legge 59/97 e cioè l'art. 4 comma 3 si sottolinea, fra i principi alla stregua dei quali deve essere realizzato il conferimento delle funzioni agli enti territoriali, quello: «di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti».

Così non sembra del tutto casuale che nel periodo 1990 – 1996 mentre il reperimento delle risorse finanziarie per i Comuni era giunto ad una percentuale del 40% di tributi propri la medesima percentuale regionale non superava il 6%.⁸⁷

Solo in anni più recenti il legislatore pare avere mutato i suoi orientamenti puntando decisamente verso le Regioni e verso un più articolato sistema di federalismo fiscale.

⁸⁶ Si veda Bifulco R., *Le relazioni intergovernative finanziarie negli stati composti tra costituzione, politiche costituzionali, politiche di maggioranza* in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di) *Federalismi fiscali e costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁸⁷ *ibidem*, p.22

Esempi di un tale “cambiamento di rotta” possono essere individuati nella disciplina introdotta con Legge n. 133/99 e con il relativo decreto legislativo di attuazione n. 56 del 2000.

In queste norme oltre all'introduzione della compartecipazione regionale all'Iva (con la contestuale soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni medesime), si è proceduto all'abrogazione delle compartecipazioni comunali e provinciali all'IRAP, con ciò mostrando l'orientamento che si intende seguire.

Anche in questa fase la legislazione riflette quanto avviene sul piano degli assetti istituzionali dove la riforma della Costituzione nel suo titolo V riporta le Regioni ad un ruolo centrale e ridimensiona in qualche misura la forza dirompente che pareva dovesse assumere l'applicazione del principio di sussidiarietà nel quadro del “federalismo amministrativo” implementato con il progetto Bassanini.

Raffaele Bifulco⁸⁸ nota che attualmente si potrebbe evincere nel nostro ordinamento la compresenza della tendenza municipalista e di quella (neo)regionalista con una inconciliabilità di fondo tra i due modelli che suscita forti perplessità e dubbi circa l'effettiva e concreta realizzazione di qualsiasi forma di “federalismo fiscale” dal momento che si rischia di rendere ancora una volta lo Stato arbitro della partita o del conflitto tra due livelli sub – statali, mettendo così in pericolo l'autonomia dei medesimi.

Nella situazione attuale mi sembra pertanto che, per quanto attiene l'assetto finanziario dei diversi livelli di governo, il giudizio non possa che rimanere sospeso in attesa di ulteriori indicazioni che vengano, soprattutto, dalla Costituzione materiale.

Di sicuro vi è solo la presenza, allo stato attuale, di un lungo e assai complesso cammino verso la costruzione di un sistema “sussidiario” di ripartizione delle

⁸⁸ Ibidem

competenze e delle risorse fra Stato, Regioni e Comuni con una tendenza alla valorizzazione del livello più vicino ai cittadini, che tuttavia non ha ancora raggiunto una fisionomia e una connotazione precisa.

2) LA RIFORMA DEL TITOLO V

Uno dei punti principali della cosiddetta riforma federalista del Titolo V della Costituzione ha riguardato l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, infatti l'autonomia garantita dalla Costituzione agli enti territoriali sarebbe più che altro una mera affermazione di principio se non fosse completata dalla possibilità di avere delle risorse finanziarie tali da potere in concreto realizzare le azioni che si intende intraprendere nei settori di competenza.

L'art. 119 della Costituzione, come modificato, riafferma, a tale proposito, l'autonomia finanziaria delle Regioni e cioè la potestà di stabilire e gestire in modo autonomo le risorse finanziarie di cui necessitano per la realizzazione delle funzioni loro affidate.⁸⁹

Mi sembra importante sottolineare come l'art. 119 ribadisca in modo esplicito che: «l'autonomia finanziaria si concretizza in una autonomia di entrata e di spesa», mentre era opinione abbastanza diffusa, fino a qualche tempo fa, che l'autonomia finanziaria delle regioni fosse essenzialmente una autonomia di spesa e cioè la capacità e libertà delle Regioni di amministrare in modo autonomo le risorse finanziarie messe a disposizione con leggi dello Stato.

⁸⁹ Il modello disegnato nella precedente formulazione costituzionale se anche in via di principio affermava l'autonomia finanziaria delle Regioni lasciava nel concreto troppo spazio alla discrezionalità del legislatore ordinario nella fissazione dei tributi da attribuire alle Regioni e nel coordinamento con l'intera finanza pubblica.

Il nuovo testo evidenzia quindi, al di là di ogni ragionevole dubbio, anche l'autonomia di entrata delle Regioni prendendo atto in tal modo dell'evoluzione normativa degli ultimi anni che, come precedentemente accennato, andava in questa direzione.

In questo momento in base alla attuale legislazione i tributi propri delle Regioni a Statuto ordinario sono: IRAP; Addizionale regionale IRPEF; Compartecipazione Regionale all'IVA; Imposta sulle Concessioni Statali; Tasse sulle concessioni regionali; Tasse automobilistiche regionali; Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano; Imposta regionale sulla benzina per autotrazione; Tassa regionale per il diritto universitario; Tassa speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Un secondo pilastro della finanzia Regionale è costituito dalle risorse aggiuntive destinate dallo Stato previsto dal nuovo quinto comma dell'art. 119.

Rispetto alle altre forme di finanziamento delle Regioni i trasferimenti aggiuntivi presentano alcune caratteristiche:

- Sono risorse che possono essere assegnate solo ad alcune Regioni (o anche a Province, Comuni o Città metropolitane) e non a tutte.
- Le aree verso cui sono indirizzate le risorse aggiuntive non devono avere una precisa collocazione territoriale ma possono essere individuate su tutto il territorio nazionale. L'individuazione non avviene attraverso un riferimento geografico, ma utilizzando indicatori di benessere socio - economico, in linea con l'approccio utilizzato per la destinazione dei fondi strutturali da parte della Comunità europea.

- Le risorse assegnate hanno un vincolo di destinazione nel senso che devono essere erogate solo per il perseguimento delle finalità esplicitamente enunciate nell'art. 119 c. 5.

Infine, secondo quanto stabilito dal terzo comma dell'art. 119 della Costituzione : «per i territori con minore capacità fiscale per abitante», si provvede ad istituire un fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

Si tratta di uno strumento che dovrebbe garantire un trattamento (quasi) unitario dei cittadini dello Stato che non dovrebbero essere penalizzati eccessivamente a seconda del luogo in cui vivono.

Come sostengono alcuni autori⁹⁰ lo richiederebbe l'art. 53 della Costituzione «nel momento in cui pone a base del prelievo fiscale la capacità contributiva del cittadino»⁹¹, ma lo imporrebbero, ancor prima, l'articolo 2 della Costituzione che contiene l'enunciazione del principio di solidarietà e l'impianto stesso del nostro sistema che ha (o avrebbe a seconda dei punti di vista) fra i propri riferimenti di principio quello della giustizia sociale la quale deve essere garantita, almeno tendenzialmente e ancorché per un livello minimo di servizi, in maniera uniforme su tutto il territorio dello Stato.

Uno strumento che quindi dovrebbe compensare gli squilibri fra le entrate tributarie delle Regioni e che dovrebbe consentire a tali enti di erogare i servizi di loro competenza in maniera sufficiente (e non eccessivamente difforme) ovunque sul territorio Italiano.⁹²

⁹⁰ Si veda ad esempio: Bonelli E., *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, op. cit.

⁹¹ *ibidem*

⁹² In realtà l'idea di istituire un fondo che possa essere utilizzato per compensare la diversa capacità di incamerare risorse tributarie delle Regioni Italiane nasce negli anni in cui il legislatore decide di

Alla base dell'intero sistema vi è poi, e credo sia bene sottolinearlo, il principio indicato dal 4 comma dell'art. 119 secondo cui vi deve essere un parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e le risorse di cui dispone per esercitare tali compiti.

Tale principio, in qualche modo, vincola lo Stato che non può (come invece a volte è avvenuto in passato) attribuire agli enti decentrati ulteriori compiti rispetto a quelli già di competenza, senza tuttavia prevedere come contropartita l'assegnazione di risorse.

Un principio che quindi dovrebbe consentire una maggiore responsabilizzazione dell'ente rispetto al suo agire e all'uso dei soldi dei contribuenti in cambio di servizi.

3) UNA RIFLESSIONE E UN CONFRONTO

Secondo alcuni autori⁹³, partendo dal dettato costituzionale, il nostro legislatore avrebbe lasciato aperte diverse vie per il futuro (o futuribile) sistema federalista.

Vie che possono rifarsi (anche) a quei modelli già realizzati in altri Stati e di cui si è fatto cenno nel precedente capitolo.

Da una lato, infatti, si potrebbe realizzare in Italia, un federalismo fiscale basato su una forte accentuazione del ruolo dello Stato nel determinare e garantire gli standard dei servizi essenziali, in modo non molto dissimile a quello che avviene in Germania.

ridurre drasticamente l'entità dei trasferimenti statali alle Regioni e di aumentare considerevolmente le entrate proprie. Una prima attuazione di questo disegno inizia a partire dal 1997.

⁹³ Bordignon M., Cerniglia F., *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione* in Rivista di Politica Economica, 2004 e si veda anche: M. Bordignon, F. Cerniglia *Riforme costituzionali e decentramento fiscale* in Economia Italiana, anno 2001, n.3

Tale sistema potrebbe trovare il suo fondamento in una lettura estensiva degli elementi solidaristici del comma quinto dell'art.119, e su un'accentuazione del ruolo svolto dalle Regioni nel condeterminare l'ordinamento tributario.

Questo modello prevederebbe una forte cogestione⁹⁴ da parte di Stato e Regioni nelle materie a legislazione concorrente, con gradi elevati di uguaglianza nella distribuzione delle risorse garantiti dal sistema perequativo. Un sistema di finanziamento appropriato potrebbe essere garantito, come nel sistema tedesco, da ampie partecipazioni ai principali tributi e da sistemi perequativi fortemente caratterizzati dalla prevalenza di indicatori (determinati centralmente) di costi e bisogni.

Naturalmente ciò implicherebbe una lettura dell'art.119 che privilegi il quinto rispetto al terzo comma e una sottovalutazione del ruolo delle altre Autonomie locali implicito nell'art.118.

Come ho sottolineato, e sottolinea anche Starnaiuolo⁹⁵ riferendosi alla Germania, uno dei problemi di questo modello è la sua rigidità e la mancanza di competitività che limiterebbe una dei vantaggi essenziali del federalismo, a cui ho accennato anche nell'introduzione di questo lavoro, cioè la flessibilità e l'innovazione istituzionale.

Di contro uno dei suoi più evidenti vantaggi sarebbe quello del mantenimento di elevati livelli di solidarietà sociale e di uguaglianza tra i cittadini italiani.

Verrebbe in altre parole privilegiato il principio di uguaglianza previsto, come si è già detto, dall'art. 2 della Costituzione.

⁹⁴ Sul rapporto Stato – Länder si rimanda al primo capitolo del presente lavoro e a: Stornaiuolo G. *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*, op. cit. pag. 168 e ss.

⁹⁵ *ibidem*

Bisogna però notare che in Germania almeno prima della riunificazione, come si è cercato di ricordare nel capitolo precedente, i divari economici tra i vari Länder erano relativamente contenuti⁹⁶ e questo favorisce (e favoriva), senza dubbio, un federalismo di tipo cooperativo.

Al contrario in Italia le differenze tra Regione e Regione sono decisamente più marcate (e più simili, per certi versi, a quelle esistenti in Spagna).

Inoltre nel sistema costituzionale italiano manca(va)⁹⁷, almeno fino ad ora, quello che può essere considerato l'elemento centrale del modello tedesco, cioè una sede appropriata dove Stato e Regioni possono congiuntamente determinare la politica di bilancio (tributi, trasferimenti, servizi) perlomeno per l'ampia area delle funzioni concorrenti.

Gli strumenti di co-decisione esistenti attualmente in Italia⁹⁸ (ad esempio la Conferenza Stato-Regioni) non possono essere ritenuti sufficienti allo scopo, in quanto carenti di meccanismi appropriati di rappresentanza e di legittimazione per una decisione politica. Manca, fino ad ora, in altri termini un Senato delle Regioni.

Un Senato avente caratteristiche simili al Bundesrat⁹⁹, e quindi una sede appropriata di rappresentanza delle istanze delle Regioni e di garanzia dell'autonomia locale.

⁹⁶ Ibidem p. 169

⁹⁷ Sul punto pende la riforma Costituzionale che sarà oggetto di referendum e che prevede un "Senato delle Regioni".

⁹⁸ La situazione è destinata a mutare qualora la riforma costituzionale venga confermata dal referendum.

⁹⁹ A tale proposito ricordo che il II Bundesrat è un vero Senato delle Regioni, dove cioè i senatori sono rappresentanti dei Länder; al contrario il Senato Federale italiano, così come previsto nella versione approvata al Senato, sarebbe viceversa un Senato direttamente eletto dai cittadini con scarsi legami con le autonomie. Per una discussione approfondita dei vantaggi e svantaggi dei vari modelli di Senato, cfr. Vassallo. S. *Devoluzione senza rappresentanza? Il nodo del Senato federale* in Ceccanti e S. Vassallo (a cura di) *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 339-358; Bordignon M. e G. Brosio, *Una via italiana al bicameralismo federale?*, Il Mulino, Bologna, 2004, nonché sul ruolo del Bundesrat nel sistema Federale tedesco, 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*, op. cit. p.161 e ss.

L'assenza di questo organo comporta il rischio che si determini nei fatti una ricentralizzazione del sistema, anche rispetto alla situazione vigente, cioè un ripossessamento da parte del centro delle materie formalmente attribuite alle Regioni dato che, tramite la determinazione degli standard e dei trasferimenti, lo Stato centrale potrebbe facilmente controllare, così come avveniva in passato, i comportamenti effettivi delle Regioni.

Ma quella cooperativa non è la sola scelta possibile.

Ben diversa sarebbe la scelta da parte del legislatore italiano se optasse, anche attraverso una normativa integrativa del dettato costituzionale più decisa in senso federale, per un modello più competitivo simile a quello canadese.

Questo, naturalmente, richiederebbe un'interpretazione più restrittiva del ruolo dello Stato nelle funzioni concorrenti (dovrebbe davvero solo limitarsi alla legislazione di principio), ed uno spazio assoluto di manovra per le Regioni nel campo delle funzioni esclusive.

Sul piano del finanziamento, l'autonomia di spesa dovrebbe anche necessariamente accompagnarsi ad uno spazio di manovra maggiore sul lato tributario. Si tratterebbe dunque di sostenere un'interpretazione dell'art.119 che privilegi i primi comma rispetto ai seguenti, e che sia fortemente orientata a vantaggio dei tributi propri e a scapito delle compartecipazioni e dei trasferimenti.

Un certo cammino, come ha notato Bernardi¹⁰⁰, in questo senso si è avuto ma la scelta dovrebbe essere ben più radicale se si volesse raggiungere o almeno imitare il modello canadese.

¹⁰⁰ Bernardi L., *La finanza pubblica e l'aggiustamento strutturale degli anni '90: premesse e sintesi del Rapporto*, in L. Bernardi, *La finanza pubblica italiana: Rapporto 2000*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Per quanto riguarda l'aspetto perequativo di questo modello, la perequazione avrebbe essenzialmente lo scopo di "livellare il campo" per il gioco competitivo tra le Regioni, avvicinando continuamente le dotazioni dei diversi territori.

Osservando il nostro dettato costituzionale una perequazione sulla capacità fiscale, come prevista nel terzo comma dell'art. 119 apparirebbe dunque appropriata.

A tale proposito mi sembra giusto ricordare che, se si vuole cercare di stimolare il gioco competitivo tra le Regioni per ottenere i vantaggi che da questa competizione possono derivare, la perequazione non dovrebbe né potrebbe essere completa.

Non essere completa significa che la sua funzione non sarebbe quella di uguagliare le situazioni tra Regione e Regione ma solo di "avvicinarle".

Aspetto questo che comporta l'accettazione da parte dei cittadini della possibilità concreta di trovare situazioni (anche rilevantemente) differenti nel territorio italiano.

Da qui possono derivare alcuni dubbi sull'adozione di questo modello.

In particolare, mentre appare meno essenziale una sede di confronto (perché le Regioni competono e non coexistono) sembrano esserci (forti) rischi di disuguaglianza sociale e di concorrenza (non sempre virtuosa) tra le Regioni.

La situazione italiana con forti disuguaglianze regionali nella attuale distribuzione delle risorse e della spesa da decentrare rende difficilmente applicabile questo modello nella sua forma pura.

Basterebbe a tale proposito considerare i dati forniti da Bordignon e Cerniglia sulla base dei rapporti ISAE¹⁰¹.

«L'ammontare totale dei principali tributi è pari a circa 243 miliardi di euro; di questo, come è noto, il 40% circa è costituito dal gettito dell'Irpef. Considerando solo il gettito

¹⁰¹ Si veda a tale proposito: ISAE, Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, febbraio 2003; ISAE Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, febbraio 2004.

Irpef, il solo gettito delle quattro Regioni più ricche del centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) è il 55% del gettito totale. Un discorso quasi analogo vale per quanto riguarda l'Irpeg, mentre meno sperequata appare la situazione se guardiamo all'IVA, agli Olii minerali e alle altre imposte indirette. La distribuzione regionale del gettito ripropone il tradizionale dualismo dell'economia italiana, evidente soprattutto se osserviamo i valori pro-capite. Per l'Irpef, il valore minimo è in Calabria - 990 euro circa - il valore massimo è in Lombardia - 2.800 euro - il valore medio nazionale è invece circa 2.150 euro. La distanza tra il valore minimo e il valore massimo è ancora più forte per l'Irpeg, e per questo tributo lo scarto quadratico medio è il 33% del valore medio nazionale (nel caso dell'Irpef è il 31%). Per Iva e le altre imposte indirette lo scarto quadratico medio è solo il 17% del valore medio nazionale.».¹⁰²

O quelli presentati dalla stessa ISAE nel rapporto sulla finanza locale del 2005¹⁰³ dal quale emergono le forti divaricazioni sia a livello di spesa che a quello di entrate degli enti locali.

Il tutto, non solo come si è soliti pensare tra nord e sud, ma anche tra enti periferici appartenenti alla stessa zona geografica.

Valga un esempio. Da un lato Veneto e Trentino Alto Adige, dall'altro Sicilia e Puglia: I comuni veneti esercitano, secondo i dati ISAE, una pressione fiscale di circa cento euro superiore a quello che subiscono i trentini¹⁰⁴.

Ma questi ultimi usufruiscono di servizi per un equivalente di 1.119 euro pro-capite contro i 694 dei veneti.

Simile, anche se su livelli inferiori in valore assoluto, il confronto tra Sicilia e Puglia.

¹⁰² Bordignon M., Cerniglia F., *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, op. cit.

¹⁰³ ISAE, Rapporto sulla finanza locale, dicembre 2005

¹⁰⁴ Secondo i dati: 371 euro pro capite per i veneti a fronte dei 262 euro per i trentini.

La pressione fiscale nell'Isola è di oltre venti punti percentuali inferiore ai comuni pugliesi (ed esattamente 206 euro per abitante a fronte di 273 euro) ma in termini di spesa la Sicilia è sulla media nazionale mentre i comuni pugliesi sono sul livello del 30% inferiore.

Ritornando ai modelli tedesco e canadese, in precedenza presentati, essi sono accumulabili per quanto riguarda i rapporti con gli altri enti locali.

Essi, infatti, limitano il ruolo delle altre autonomie rispetto alle Regioni, così sostanzialmente svuotando di contenuto l'articolo 118 e contraddicendo quel principio di sussidiarietà verticale¹⁰⁵ che caratterizza e che ha caratterizzato le scelte amministrative del nostro legislatore come ho cercato di sottolineare anche nel precedente paragrafo.

Legislatore che, come già riportato all'inizio di questo capitolo, ha ritenuto di voler dare un ruolo fondamentale ai Comuni nel tentativo forse di avvicinare i cittadini alla pubblica amministrazione e al suo operato.

E' giusto, tuttavia, sottolineare che non è comunque impensabile, se lo si ritenesse opportuno, modificare i modelli precedentemente trattati con qualche forma di decentramento ulteriore di funzioni, per esempio dalle Regioni ai Comuni e agli altri enti locali, creando cooperazione o competizione anche a questo livello.

Infine, nell'attuale titolo V, secondo alcuni studiosi¹⁰⁶, è possibile anche scorgere qualche eco del modello spagnolo.

Tale modello potrebbe essere applicato attraverso l'attuazione dell'art.116 e realizzerebbe un federalismo a velocità variabile o asimmetrico¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sul principio di sussidiarietà si rimanda a: Battini S., Cassese S. e alt. Manuale di diritto pubblico, Giuffrè, Milano 2005.

¹⁰⁶ Si veda: Bordignon M., Cerniglia F., *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, op. cit.

Le diverse Regioni “pescherebbero” tra le varie funzioni disponibili in tempi e con modalità diverse, creando una distribuzione differenziata di funzioni (Regioni diverse potrebbero avere funzioni diverse) e/o di modi di esercitare queste funzioni (Regioni diverse potrebbero esercitare la stessa funzione con modalità diverse, chi con legislazione concorrente e chi con legislazione esclusiva). Come nel caso spagnolo, questo modello avrebbe il vantaggio di non costringere tutte le Regioni a muoversi con lo stesso passo, così rispettando i diversi gradi di sviluppo e le diverse preferenze delle diverse aree territoriali.

Per esempio, talune Regioni del Sud potrebbero preferire esercitare alcune funzioni in legislazione concorrente, lasciando dunque molto nelle mani dello Stato, mentre le Regioni del nord potrebbero preferire esercitarle in modo esclusivo (sempre naturalmente nel rispetto della lettera m del 117 per le funzioni che coinvolgono servizi essenziali, come la tutela della salute e l’istruzione).

Il problema con questo approccio è soprattutto sul lato dei costi e del finanziamento. Per quanto riguarda i costi, si rischia una duplicazione di burocrazie (lo Stato dovrebbe comunque mantenere uffici e personale per le funzioni non totalmente decentrate) con la conseguenza che il costo potrebbe diventare eccessivo.¹⁰⁸

Per quanto riguarda il finanziamento il problema mi pare ancora più rilevante. Infatti sembra difficile costruire un sistema di perequazione e finanziamento efficiente tra Regioni quando ciascuna di queste compie e realizza delle cose

¹⁰⁷ Sulle differenze esistenti tra le regioni spagnole si rimanda a P. Pistone, J. Valdés, *Federalismo fiscale: l’esperienza spagnola*, in D. Fausto, F.Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, op. cit., pp. 396 –397.

¹⁰⁸ Problema di cui si è già trattato in riferimento alla Spagna nel precedente capitolo al quale vanno aggiunti i problemi di squilibrio nei conti pubblici. Sul punto si rimanda anche a: P. Pistone, J. Valdés, *Federalismo fiscale: l’esperienza spagnola*, in D. Fausto, F.Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, op. cit

diverse. Il rischio di una “specializzazione” delle Regioni a statuto ordinario simile a quella delle Regioni a statuto speciale è assai alto ed è pericoloso in quanto il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale rappresenta, secondo molti¹⁰⁹, quanto di più inefficiente e illogico il nostro Paese conosca. Inoltre se applicato a un gran numero di Regioni sarebbe impraticabile in quanto la generosità oggi riconosciuta alle Regioni a statuto speciale sarebbe insostenibile finanziariamente se riconosciuta a tutte le Regioni.¹¹⁰

¹⁰⁹ Si veda ad esempio: Bernardi L., *La finanza pubblica e l'aggiustamento strutturale degli anni '90: premesse e sintesi del Rapporto*, in Bernardi L., *La finanza pubblica italiana: Rapporto 2000*, op. cit.

¹¹⁰ A questi modelli ispirati a situazioni reali presenti in altri Paesi se ne potrebbe aggiungere anche altri.

Bordignon e Cerniglia ne suggeriscono, ad esempio, un altro che si potrebbe definire: modello di decentramento amministrativo.

Un modello in cui sarebbe esaltato il ruolo delle autonomie locali

In questo modello, proseguendo quanto già avvenuto (almeno in parte) con la legislazione ordinaria, si potrebbe immaginare di portare a compimento la separazione tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Le funzioni legislative rimarrebbero di competenza di Stato e Regioni, mentre tutto il resto (e dunque le capacità di spesa effettiva) sarebbe delegato a comuni, province, città metropolitane. passaggio di risorse (edifici + personale) alle Regioni, visto che sarebbero comunque scuole e università (come in parte già fanno adesso) a dover gestire le proprie risorse.

Questo avrebbe modello avrebbe di dare massimo rilievo alle autonomie locali e quindi di avvicinare ancora di più la pubblica amministrazione al cittadino, ma presenta, indubbiamente anche qualche problema.

Innanzitutto quello, tutt'altro che trascurabile, di dover identificare per ciascuna delle funzioni svolte da Stato e Regioni quali casi consentono una separazione tra legislazione e amministrazione e identificare in tutti i casi il decentramento finanziario corrispondente.

Inoltre rimane il (forte) dubbio se l'attuale struttura amministrativa e decisionale degli enti locali italiani può sostenere un simile decentramento di funzioni.

Con un assetto di questo tipo Stato e Regioni, nell'area di rispettiva competenza, e assieme nell'area concorrente, legifererebbero, ma l'implementazione effettiva delle politiche, compresa dunque l'attività di spesa, verrebbe affidata a questi enti subcentrali, sulla base di principi di adeguatezza, appropriatezza, sussidiarietà ecc.

Tale interpretazione esalterebbe l'art.118, ma limiterebbe almeno in parte l'importanza e il rilievo dell'art. 119, in quanto almeno in alcuni casi, non richiederebbe più il passaggio di risorse alle Regioni.

Si veda Bordignon M., Cerniglia F., *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, op. cit.

4) CONCLUSIONE

Siamo così giunti alla fine di questo breve percorso.

Da quanto sopra esposto si può osservare come le opzioni possibili per l'attuazione del federalismo fiscale siano, allo stato dei fatti, diverse e ancora tutte percorribili.

Tuttavia come sostiene l'ISAE nel suo rapporto annuale vi è stato un rallentamento da parte delle istituzioni nel cammino verso l'attuazione del federalismo fiscale.

In particolare ha trovato difficoltà l'applicazione del decreto legislativo n. 56 norma che come ricorda l'ISAE: «introduceva quel tipo di innovazione istituzionale - maggiore autonomia finanziaria per Regioni e Enti Locali a fronte del ridimensionamento significativo dei trasferimenti erariali in campo sanitario - che, seppure in forme diverse e "intercettando" potenzialmente altre materie oltre la sanità e grandezze finanziarie assai più rilevanti, costituisce il fondamento dell'art. 119 della Costituzione riformata.»¹¹¹

Ma in realtà io ritengo che, al di là dei problemi tecnici e normativi, questi rallentamenti e queste difficoltà legislative e applicative non siano che la "cartina di tornasole" delle convinzioni presenti nel nostro Paese e che si confrontano a vari livelli.

Alcuni (e sono più di quanti si possa pensare) ritengono che il federalismo fiscale possa essere fonte di gravi problemi per il Paese.

Il termine "federalismo fiscale", inteso come il finanziamento dalle spese decentrate in prevalenza con tributi propri o con partecipazioni, nell'immaginario collettivo spesso rappresenta una minaccia.

¹¹¹ Isae, Rapporto sull'attuazione del federalismo, Febbraio 2005

Infatti, siccome i tributi propri e le partecipazioni sul territorio sono in genere molto più sbilanciati delle spese mentre le dosi di perequazione delle capacità fiscali possono essere notevoli ma non possono essere che parziali altrimenti sarebbe lo stesso concetto di federalismo fiscale a venire meno, viene da taluni ipotizzato un possibile scenario futuro negativo.

Un futuro in cui vi sarà un conflitto non più tra ricchi e poveri ma tra ricchi e poveri delle Regioni ricche e ricchi e poveri delle Regioni povere, i quali ultimi vedrebbero ridursi i servizi pubblici o dovrebbero pagare molto di più per ottenere i servizi di prima.

Tuttavia molto dipenderà dalle scelte che verranno fatte.

Ritengo, tuttavia, che se la scelta debba essere quella di un modello con una forte perequazione e in cui si tende all'uguaglianza dei cittadini (simile a quanto avviene in Germania) forse non varrebbe la pena di iniziare un processo di questo tipo.

Le inefficienze, i doppioni amministrativi, l'incertezza del processo tipica anche nelle esperienze già portate culturalmente e storicamente verso il federalismo hanno costi che un federalismo molto cooperativo difficilmente recupererà in termini di efficienza e di miglioramento del sistema rispetto ad uno Stato (prevalentemente) accentrato.

D'altronde un federalismo competitivo che parte da posizioni (fortemente) asimmetriche, come quelle oggi esistenti in Italia, rischia di aggiungere differenze a differenze migliorando la situazione di pochi a discapito di molti e portando come conseguenza, almeno nel breve periodo, a (possibili) tensioni sociali e a relativamente scarsi miglioramenti economici.

Per non cadere in un eccessivo pessimismo è possibile, però, considerare anche altre ipotesi.

Una via possibile perché il federalismo fiscale da fattore frenante possa diventare fattore propulsivo dello sviluppo economico e dell'efficienza del settore pubblico potrebbe essere quella indicata nel documento formulato da Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane alla base dei lavori dell'Alta Commissione di Studio per la definizione dei Principi generali della Finanza Pubblica e del sistema tributario¹¹².

Una prima indicazione che si ritrova in questo documento fa esplicito riferimento al fatto che i tributi e le compartecipazioni vadano assegnati ai vari livelli di governo facendo ricorso al principio di correlazione tra prelievo e beneficio connesso alle funzioni esercitate nel segno della responsabilizzazione finanziaria.

Questo come nota Vitaletti, presidente dell'Alta Commissione:« Permette di visualizzare i tributi assegnati come se fossero "ricavi" in analogia alle logiche di fondo aziendali.»¹¹³

Questa analogia avrebbe almeno un doppio significato:«

- a) Le entrate fiscali sarebbero a fronte di un servizio specifico svolto (o di un gruppo specifico di servizi)
- b) Le modalità di ottenimento del ricavo (ovvero la configurazione specifica dei tributi- prezzi) permetterebbero di influenzarne il livello assoluto in analogia alle politiche di prezzo del campo aziendale»¹¹⁴.

Secondo lo stesso Vitaletti ciò non dovrebbe comportare un aumento del grado di progressività del prelievo tributario e quindi del principio, riconosciuto dalla Costituzione di capacità contributiva.

Un secondo elemento presente nel documento è il richiamo, apparentemente generico, ad un giusto equilibrio tra: autonomia efficienza e solidarietà.

¹¹² Il documento è rintracciabile nel sito: <http://www.palazzochigi.it/Presidenza/ACoFF/index.html>

¹¹³ Vitaletti G., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte talenti?* in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, op. cit., p.11

¹¹⁴ ibidem

Secondo Vitaletti, tuttavia, anche questo richiamo conterrebbe *in nuce* la possibilità di realizzare un sistema con contenuti altamente innovativi.

Questo, soprattutto, coniugando: «il principio di correlazione al principio di capacità contributiva ai fini di un'appropriata assegnazione dei tributi e delle compartecipazioni».¹¹⁵

Per ottenere questi risultati sarebbe necessario, tuttavia, riclassificare i tributi esistenti (e non solo quelli nuovi istituibili a seguito dell'autonomia decisionale degli enti territoriali venuta in essere dopo l'approvazione del titolo V della Costituzione) secondo il principio di; “cosa tassata” – “cosa amministrata”.

Una volta riclassificati si dovrebbe poi attribuirli a chi eroga concretamente il servizio. Esemplicando.

Tra i principali servizi ai cittadini in quanto utenti o proprietari di immobili vi sono: la raccolta dei rifiuti solidi, la fornitura delle “grandi utenze” fruite principalmente dagli edifici (acqua in e out con relativa depurazione, elettricità ecc.), l'illuminazione pubblica, la costruzione di reti per la circolazione ecc.

Ebbene i prelievi sugli immobile e sulle utenze in base ai principio di correlazione dovrebbero essere assegnati in via quasi¹¹⁶ esclusiva ai Comuni e si dovrebbero convogliare verso di essi anche le cosiddette grosse scoperture e cioè i redditi riferiti alle seconde case o a quelle date in affitto o , infine, le imposte sui trasferimenti.

Lo stesso varrebbe per quanto riguarda le imposte sull'automobile e così via.

Volendo semplificare ulteriormente si potrebbe ricorrere alla seguente tabella che indica come e da chi dovrebbero essere effettuati i prelievi. La tabella è stata

¹¹⁵ ibidem

¹¹⁶ Una parte residuale dovrebbe andare alle Province che pure hanno una minima rilevanza in queste materie.

costruita in base ai lavori della Alta Commissione¹¹⁷ e tenendo conto del Principio di

Correlazione¹¹⁸ :

Tipi di prelievi	Stato	Regioni	Province	Comuni
Prelievi sugli immobili	No	No	In parte minima	Si
Prelievi sull'automobile	Si	No (mentre attualmente ne ha una parte)	Si	Si
Prelievi sui servizi	Si	Si (soprattutto quelli sociali e la sanità)	No	In parte
Prelievi sulla produzione	Si	In parte	No	No
Prelievi sui redditi	Si (anche per finanziare la sicurezza, la difesa e la sicurezza sociale)	No	No	Una piccola quota relativa ai servizi assistenziali di "ultima istanza"
Prelievi sui consumi	No	In parte per finanziare le prestazioni a servizi di domanda individuale	No	Si

Se il principio di correlazione fosse adeguatamente applicato come nota Vitaletti¹¹⁹ è da pensare che: «migliorerebbero non solo l'efficienza e la trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, ma anche la giustizia fiscale: il principio di correlazione andrebbe dunque in sinergia e non in opposizione al principio di capacità contributiva.»¹²⁰.

Inoltre come nota Bordignon si potrebbe così superare quelle scelte di uniformità che «per unanime consenso tra gli studiosi, sono state perniciose. Si è sì raggiunta una maggiore uniformità della spesa locale sul territorio (sebbene non della qualità dei

¹¹⁷ Per i lavori dell'Alta Commissione e la documentazione connessa si rimanda a:

<http://www.palazzochigi.it/Presidenza/ACoFF/index.html>

¹¹⁸ Sul Principio di Correlazione si veda: Vitaletti G., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte talenti?* in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, op. cit.

¹¹⁹ Vitaletti G., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte talenti?* in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, op. cit.

¹²⁰ ibidem

servizi, che restano ancora drammaticamente diversi tra aree del paese) ma al prezzo di indurre una totale irresponsabilità della classe dirigente locale. Privi d'effettive capacità di gestione, incapaci di pianificare il proprio bilancio in quanto deciso discrezionalmente dal centro anno su anno, e non dovendo rispondere delle proprie scelte ai propri cittadini sul piano fiscale, le classi dirigenti locali hanno sviluppato un'attitudine sostanzialmente parassitaria, esemplificata dal continuo pellegrinaggio a Roma dei politici locali alla ricerca d'ulteriori finanziamenti. Ne è risultata, oltre che un'inefficiente gestione dei servizi e del territorio, una tendenza continua alla crescita della spesa, con bilanci locali tendenzialmente deficitari e la continua necessità di interventi di ripiano da parte del centro. Poiché i trasferimenti così accordati finivano con l'alimentare i trasferimenti ordinari, la conseguenza è stata poi una struttura dei finanziamenti sostanzialmente arbitraria, basata sul cosiddetto principio della "spesa storica"; chi, per qualche ragione, aveva speso di più nel passato ed era riuscito a strappare maggiori risorse, si trovava poi ad essere avvantaggiato rispetto agli altri. A grandi linee questo quadro caratterizza un po' tutti i livelli di governo locali italiani; naturalmente, la degenerazione qui descritta è stata minore laddove spazi effettivi d'autonomia sono rimasti in funzione e dove esisteva già una storia e un'esperienza amministrativa consolidata (i Comuni rispetto alle Regioni).»¹²¹

Rimane, comunque, aperta la questione della solidarietà e quindi della perequazione tra i territori.

¹²¹ Bordignon M., *Alcune tesi sul federalismo fiscale*, in *Economia Italiana* anno 2005 n. 2

La lunghezza del mio elaborato non mi consente di approfondire questa tematica, che pure ha anche, a mio giudizio, interessanti risvolti di equità e giustizia.¹²²

Si dovrebbe tuttavia, anche in questo caso, modificare quanto già è previsto nel nostro ordinamento uscendo dal circolo vizioso dell'autoreferenzialità dei tributi che risulta implicito nella perequazione al 90% delle capacità fiscali propria del Decreto Legge n. 56 del 2000.¹²³

La perequazione dovrebbe, infatti, essere riferita alla differenza tra spese e capacità fiscali in cui come nota Vitaletti: «le spese siano considerate per ciascun livello di governo al livello standard (o efficiente) e non al loro livello effettivo.»

Chiaramente ciò comporterebbe la necessità di definire i livelli di spesa standard.

Di fatto però è stato osservato che «il modello dei costi standard è già estremamente diffuso nel settore privato, e da molti anni è anche impiegato in importanti comparti del settore pubblico»¹²⁴ e di conseguenza non dovrebbe essere difficile attuarlo per aggregati.

E' probabile che, in questo senso, dovranno essere considerati altri indicatori di efficienza quali ad esempio quelli connessi al recupero di evasione fiscale (da fissare su basi realistiche e non propagandistiche)¹²⁵ e alla abilità nel contenere il costo del personale specie laddove si estendano al settore pubblico modelli di contrattazione regionale. .

¹²² Si rimanda al saggio di Bordignon citato nella precedente nota che analizza questo aspetto e nota come esso sia di fatto marginale al dibattito dato che: «Gli unici studi di un certo rilievo risalgono a James Buchanan e ad un dibattito degli anni '50»..

¹²³ Sulla costituzionalità del Decreto Legge e sulla sua validità si veda: Bordignon M., *Una nota sul decreto 56/2000 e sulla perequazione prossima ventura*, Rivista Economica del Mezzogiorno, 2005 n. 3-4, p.547-57.

¹²⁴ Vitaletti G., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte talenti?* in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, op.cit. p. 26.

¹²⁵ In questo senso e cioè sul recupero dell'evasione fiscale da parte di Regioni, Province e Comuni legato a meccanismi di perequazione fiscale mi sembra vadano alcune proposte presentate alla fine del 2005 da parte della Regione Veneto e di alcune Regioni del Sud.

Seguendo questa direzione se l'estremo superiore della perequazione va individuato nelle vicinanze del 100%, l'estremo inferiore (che si verificherebbe nel caso di inefficienza evidenziato da tutti gli indicatori) andrebbe fissato tenendo conto che: «ponendo lo sforzo fiscal - contrattuale al massimo [...] l'ente locale o la Regione ce la possa fare comunque fare a pareggiare il bilancio.»¹²⁶.

In questo modo è probabile, secondo alcuni¹²⁷, che una perequazione così impostata potrebbe attenuare i timori connessi alla realizzazione del federalismo fiscale a cui i sono riferito all'inizio di questo capitolo.

Infine, ora che mi accingo a terminare questo mio lavoro, mi sembra corretto esplicitare una mia perplessità.

Considerando la storia italiana, considerando le difficoltà delle scelte pubbliche¹²⁸ (soggette a manipolazioni e a pressioni di vario tipo e natura) è conveniente, per quanto vi siano

probabilmente alla fine del processo dei vantaggi in termini di efficienza e di giustizia, procedere nella direzione federalista con il rischio di sprecare risorse (già limitate), fatica e "sangue" nel percorso?

Non si rischia di arrivare alla meta senza più energie e con lacerazioni gravi e non facilmente recuperabili in tempi brevi o medi?

Forse per intraprendere in maniera deciso questo cammino (e non come ora tra mille "stop and go" non sempre coerenti tra loro) si dovrebbe aver recepito una nuova "cultura" federalista condivisa.

¹²⁶Vitaletti G., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte talenti?* in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, op.cit.

¹²⁷ Oltre a Vitaletti già ampiamente citato si veda anche: Violini L., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale: i percorsi di una riforma costituzionale in corso d'opera letti alla luce dei lavori dell'osservatorio*, in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, op.cit. p. 105 e ss.

¹²⁸ Sul punto si veda ad esempio: Frank H., *Microeconomia*, op. cit. p. 674 e ss.

Solo in questo caso allora si potrà sperare di ottenere da federalismo fiscale quei vantaggi che molti sostengono possa dare, se realizzato compiutamente, al nostro sistema economico, politico e sociale.

Bibliografia:

(Altre indicazioni bibliografiche si possono ritrovare nelle note del contributo)

Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè; Milano 2005.

Bernardi L. *La finanza pubblica italiana: Rapporto 2000*, Il Mulino, Bologna 2000.

Bifulco R., *Le relazioni intergovernative finanziarie negli stati composti tra costituzione, politiche costituzionali, politiche di maggioranza* in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di) *Federalismi fiscali e costituzioni*, Giappichelli, Torino 2001.

Biscaretti di Ruffia P., *Costituzioni straniere contemporanee I*, Giuffrè, Milano 1990.

Bognetti, G. *Le Regioni in Europa; alcune riflessioni sui loro problemi e sul loro destino*, in *Le Regioni*, XII, 1984, n.6.

Bognetti G., *Federalismo*, in *Digesto discipline Pubbliche*, VI, Utet, Torino 1991.

Bonelli E. *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Giappichelli, Torino 2001.

Bordignon M. (2003) *Devolution senza le regioni* disponibile sul sito www.lavoce.info 17/04/2003.

Bordignon M., *Alcune tesi sul federalismo fiscale*, in *Economia Italiana* anno 2005 n. 2.

Bordignon M., Cerniglia F., *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione* in *Rivista di Politica Economica*, 2004.

Bordignon M., Cerniglia F., *Riforme costituzionali e decentramento fiscale* in *Economia Italiana*, anno 2001, n.3.

Fausto D., *Note sulla teoria economica del federalismo fiscale* in D. Fausto, F. Pica *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna 2000

Fausto D. – Pica F., *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna 2000.

Frank R., *Microeconomia*, McGraw-Hill, Milano 1998.

Giannone C., *Federalismo fiscale in Canada* in D. Fausto, F. Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna 2000.

Giarda P., *Una interpretazione economica della crescita della spesa pubblica in Italia*, in *Amministrare*, anno XX n. 1 aprile 1990.

Giarda P., *Federalismo Fiscale*, voce per il supplemento all'Enciclopedia del Novecento: Dal XXI al XXI secolo: problemi e prospettive, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma 2001.

Groppi T. - Olivetti M., *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli Editore, Torino 2000.

ISAE, *Rapporto trimestrale, le previsioni per l'economia italiana, priorità nazionali: trasparenza, flessibilità opportunità*, aprile 2002.

ISAE, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2003.

ISAE, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2004.

ISAE, *Rapporto sulla finanza locale*, dicembre 2005.

Marongiu G., *Storia dei tributi degli enti locali*, Cedam. Padova 2001.

Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York 1959.

Pistone P.- Valdés J., *Federalismo fiscale: l'esperienza spagnola*, in D. Fausto, F.Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna 2000.

Salvemini T., *Le politiche del debito pubblico*, Laterza, Roma-Bari 1992.

Samuelson P.A. - Nordhaus W.D., *Economia* (XV edizione), McGraw-Hill, Milano 1996.

Stornaiuolo G., *La struttura federale della repubblica tedesca e l'evoluzione del sistema della finanza pubblica*, in Fausto, Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna 2000.

Vitaletti G., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte talenti?* in Antonini L., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè; Milano, 2005.

Zorzi Giustiniani A., *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberaldemocratici*, In *Quaderni Costituzionali* n.1 , 1999.