



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI UDINE

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA
IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO E DELL'UNIONE EUROPEA

CICLO XXVI

IL FEDERALISMO FISCALE.
UNA COMPARAZIONE TRA SVIZZERA E ITALIA

DOTTORANDA
DOTT.SSA
PAOLA MANICARDI

SUPERVISORE
PROF.
SERGIO GEROTTO

Ai miei Figli
Ai miei Genitori

Le costituzioni che sono alla base dei governi civili non si devono costruire in considerazione di quel che esige l'età presente, ma combinando le necessità contemporanee con le esigenze delle età future, secondo il corso naturale ed sperimentato degli interessi umani

Hamilton, The Federalist, n. 34

Capitolo I

Per capire che cosa sia il federalismo fiscale

1. Questioni lessicali e questioni sostanziali connesse
alla locuzione “federalismo fiscale”.....p.1
 - 1.1. E dunque della nascita del “federalismo fiscale”.....p.2
2. Analisi disgiunta dei due termini per aprire la scatola
"federalismo fiscale". Il primo corno della locuzione: federalismo.....p.6
 - 2.1. Moderno federalismo e forme di Stato.....p.9
 - 2.2. Il federalismo nella dottrina: dal problema della sovranità
al “federalizing process”.....p.16
 - 2.2.1. In particolare: Stato federale e Stato regionale.....p.22
3. L’altro corno della locuzione: fiscale.....p.27
 - 3.1. Un passaggio - breve ma imprescindibile - nelle teorie economiche
sul federalismo fiscale.....p.32
4. Sintesi circa il significato-valore da attribuire alla locuzione.....p.43
5. Ragioni funzionali della comparazione.....p.48
6. Criteri metodologici e avvertenze.....p.50

Capitolo II

Il federalismo fiscale in Svizzera

1. Coordinate di base dell’esperienza svizzera.....p.53
 - 1.1. Gli svizzeri: chi sono?.....p.54

1.2	Quanto producono.....	p.61
1.3	Quanto pagano e quanto spendono (ovvero le entrate fiscali e le spese pubbliche).....	p.64
2.	L'assetto istituzionale: la Costituzione federale svizzera.....	p.69
2.1.	...e quindi i tratti formali del federalismo svizzero.....	p.73
2.2.	Iter di approvazione della riforma costituzionale (1999/2008).....	p.78
2.3.	...e centralità del tema federalismo fiscale.....	p.82
3.	Il federalismo fiscale elvetico.....	p.85
3.1.	Il potere fiscale.....	p.87
3.2.	...e l'armonizzazione fiscale.....	p.90
3.3.	Il potere di spesa.....	p.92
3.4.	La perequazione finanziaria.....	p.99
4.	Osservazioni conclusive.....	p.105

Capitolo III

Il federalismo fiscale in Italia

1.	L'Italia: uno sguardo d'insieme a territorio e popolo.....	p.107
2.	Della nascita e dell'evoluzione delle Regioni italiane.....	p.110
2.1	...e quindi le molte contraddizioni del regionalismo italiano.....	p.116
3.	Il federalismo fiscale: le norme.....	p.119
4.	Norme costituzionali.....	p.120

4.1	L'articolo 117.....	p.123
4.1.1	I livelli essenziali delle prestazioni.....	p.126
4.1.2	Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.....	p.128
4.2	L'articolo 118 (e non solo).....	p.130
4.3	La norma cardine: l'articolo 119 . Il potere fiscale, il potere di spesa, la perequazione.....	p.133
5.	Il potere impositivo in Costituzione.....	p.136
5.1	Il potere impositivo nella legislazione ordinaria: verso la legge delega 42/2009.....	p.139
5.1.1.	Segue: La legge delega 42/2009 e i decreti delegati.....	p.143
5.2	E allora: il potere fiscale.....	p.149
6	Il potere di spesa: fonti ed esercizio.....	p.159
6.1	I vincoli costituzionali della spesa pubblica: la riscrittura dell'art. 81 della Costituzione.....	p.161
6.1.1.	Ancora vincoli: il Patto di Stabilità Interno.....	p.165
6.2	Segue: dalla spesa storica ai costi standard.....	p.168
7.	La perequazione in Costituzione.....	p.180
7.1	La perequazione nella legislazione ordinaria.....	p.184
8.	Lo stato di attuazione del federalismo fiscale.....	p.186

Cap. IV

Considerazioni finali

1.	Significato “giuridico” del federalismo fiscale.....	p.189
2.	Sulle fonti del federalismo fiscale.....	p.193
3.	Note in tema di potere fiscale, potere di spesa e perequazione.....	p.200
4.	Una piccola chiosa critica.....	p.205

INDICE

Bibliografia.....p.208

Sitografia.....p.218

Capitolo I

Per capire cosa sia il federalismo fiscale

1. Questioni lessicali e questioni sostanziali connesse alla locuzione “federalismo fiscale”

Tanto se ne parla. E' abusato slogan politico¹, bandiera di alcuni, spauracchio di altri. Ma per procedere ad una ricerca giuridica comparata sul federalismo fiscale appare necessario individuarne innanzitutto il significato, definirne i contorni, “calandosi” all'interno della locuzione.

Da un punto di vista squisitamente lessicale, ed in base ad una conoscenza atecnica, l'unione del sostantivo “federalismo” con l'aggettivo “fiscale” porta d'acchito a pensare ad un ambito nel quale vengono individuati rapporti di natura fiscale (o anche solo tributaria) tra Stato centrale e Stati federati. In modo estremamente sintetico, ed anche efficace, evoca uno scenario. Ma nulla più.

Occorre invece la consapevolezza che la sintesi, pur pregevole in sé, va a scapito tanto della chiarezza concettuale quanto della complessità che tale locuzione racchiude.

Da un punto di vista giuridico essa va dunque aperta ed esaminata *funditus* in quanto - come un prisma - racchiude una parte di fondamentale importanza dell'assetto costituzionale di uno Stato “decentrato”², come si cercherà di chiarire nei paragrafi successivi.

Non solo. Occorre anche riflettere sul fatto che l'espressione nasce in ambito economico e attraverso vari aggiustamenti e contributi arriva ai giorni nostri come teoria del federalismo fiscale; e nasce negli Stati Uniti - Stato federale per antonomasia - . Ha occupato per lungo tempo i dibattiti tra economisti, dapprima

¹ Così F. Palermo, *Comparare il federalismo fiscale: cosa, come, perché*, F. Palermo, M. Nicolini (a cura di) *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012

² Il termine “decentrato” è qui usato in senso generale e non tecnico. Si rimanda alla successiva disamina per chiarire i contorni giuridici dei concetti di Stato decentrato, regionale e federale.

americani e poi “del resto del mondo”. Si è “diffusa” nell’ambito delle scienze politiche ed infine, in tempi relativamente recenti ha cominciato ad interessare anche le scienze giuridiche. Con forti contaminazioni³.

1.1 E dunque della nascita del “federalismo fiscale”

E’ il grande economista di origini tedesche Richard Abel Musgrave che, nell’America di fine anni ’50 del Novecento, conia la “fortunata” espressione⁴. L’ambiente è estremamente fecondo e vivace. Economisti di prima grandezza si muovono in una cornice storico-economica molto particolare.

La II guerra mondiale è finita da poco. È in atto una forte crescita; le politiche keynesiane di grande espansione dello Stato, soprattutto in termini di servizi (spesa pubblica), hanno già cominciato a dare i loro frutti, e a mostrare alcune “debolezze”. I grandi economisti americani, con un invidiabile approccio empirico, ragionano sulle enormi quantità di risorse che gli Stati (centrale e membri) hanno a disposizione, e ne ragionano non solo in termini di efficienza allocativa ma anche di individuazione di rispettive funzioni. Scrive Musgrave “lo scopo principale del

³ “Una definizione storico-descrittiva del sapere è ineliminabile da qualsiasi analisi logica ed epistemologica. I termini, i concetti, gli enunciati scientifici, in forza del loro contesto storico-genetico non si costituiscono allo stato puro come esito di un processo di rarefazione dei contenuti materiali, ma sono piuttosto “luoghi” di raccolta “sintetica” dei materiali stessi. I concetti sono intessuti nei fatti dell’esperienza e i fatti si intessono nei valori non solo etici, ma anche religiosi. Come i termini e i concetti empirici sono “carichi” di teoria, così i concetti teorici sono “carichi” di esperienza; anzi sono configurabili come punti di condensazione dell’esperienza stessa, ad alto contenuto semantico e concettuale” M. Cambula, *Dall’uso scientifico all’uso filosofico della ragione. Un itinerario di ricerca tra fisica e filosofia oggi*, in Studi in onore di Pietro Meloni, Sassari, 1988, citato da M. Bertolissi in *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, Federalismo Fiscale, I, 2007.

⁴ “...Tra il 1958 e il 1961 è a Princeton presso la appena creata Woodrow Wilson School ove tiene oltre a corsi di macro, seminari sul federalismo fiscale...” in P. Bosi e M. Matteuzzi, *Introduzione*, in *Musgrave, Finanza pubblica, equità, democrazia*”, Il Mulino, 1995.

federalismo fiscale ... è di consentire ai diversi gruppi che vivono nei diversi Stati di 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 subnazionale che sovranazionale⁵.

Ed è sempre a Musgrave cui dobbiamo l'individuazione delle funzioni fondamentali della finanza pubblica, secondo un'articolazione che ancora oggi mantiene intatta la propria validità: *funzione allocativa* (di beni e servizi pubblici); *funzione redistributiva* (del reddito); *funzione stabilizzatrice* (dell'intero assetto economico). È rispetto a tali funzioni che il Musgrave ha tracciato la teoria del federalismo fiscale per l'individuazione del livello ottimale di ciascuna di esse da ripartire tra i diversi livelli di governo. Teoria che sarà poi ripresa ed ampliata da numerosi studiosi, tra i quali W.E. Oates a partire dagli anni '70⁶.

⁵ R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A study in Public Economy*, McGraw-Hill, 1959

⁶ Così, efficacemente, riassume Oates i tratti salienti della teoria del federalismo fiscale “the traditional theory of fiscal federalism lays out a general normative framework for the assignment of functions to different levels of government and the appropriate fiscal instruments for carrying out these functions (e.g., Richard Musgrave 1959; Oates 1972). At the most general level, this theory contends that the central government should have the basic responsibility for the macroeconomic stabilization function and for income redistribution in the form of assistance to the poor. In both cases, the basic argument stems from some fundamental constraints on lower level governments... In addition to these functions, the central government must provide certain “national” public goods (like national defense) that provide services to the entire population of the country.... Decentralized levels of government have their *raison d'être* in the provision of goods and services whose consumption is limited to their own jurisdictions. By tailoring outputs of such goods and services to the particular preferences and circumstances of their constituencies, decentralized provision increases economic welfare above that which results from the more uniform levels of such services that are likely under national provision. The basic point here is simply that the efficient level of output of a “local” public good (i.e., that for which the sum of residents' marginal benefits equals marginal cost) is likely to vary across jurisdictions as a result of both differences in preferences and

In estrema sintesi la teoria prevede che le funzioni redistributiva e stabilizzatrice permangano in capo allo Stato centrale, mentre la funzione allocativa venga ricondotta a livello decentrato.

Da un lato infatti solo lo Stato centrale può ottimamente vedere - e provvedere - ad una equa ripartizione di risorse tra tutti gli enti decentrati; analogamente, solo, può porre in essere efficaci politiche stabilizzatrici con vantaggio di tutti.

Diversamente, la funzione allocativa viene attribuita agli enti decentrati in quanto ritenuti più capaci di provvedere al soddisfacimento dei bisogni della propria collettività di riferimento. Portare la funzione allocativa a livello dei singoli territori significa infatti valorizzare la conoscenza delle variegata e differenziate realtà territoriali, con la conseguente offerta differenziata di servizi/beni pubblici e quindi l'adozione di coerenti leve fiscali. E' più appropriatamente nei paragrafi che seguono che verranno approfonditi, per quanto di interesse nell'economia complessiva del lavoro, questi aspetti.

Dunque l'espressione, che nasce all'interno di un fecondo filone della scienza economica⁷, passando attraverso le scienze politiche, arriva alle scienze giuridiche, all'interno delle quali appare trasversale quantomeno al diritto costituzionale, al diritto amministrativo, al diritto tributario, al diritto comparato, al diritto pubblico dell'economia.

Lo studio del federalismo fiscale necessita quindi di una forte interdisciplinarietà, non solo tra diverse branche scientifiche - quali quelle testè

cost differentials. To maximize overall social welfare thus requires that local outputs vary accordingly."W. E. Oates, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII (September 1999) pp. 1120-1149

⁷ Mi sembra significativo riportare la considerazione che W.E. Oates fa al termine del lavoro sopra citato "While the existing literature in fiscal federalism can provide some general guidance on these issues, my sense is that most of us working in the field feel more than a little uneasy when proffering advice on many of the decisions that must be made on vertical fiscal and political structure. We have much to learn!".

citare – ma, all'interno delle scienze giuridiche, deve arricchirsi di ulteriori collegamenti e approfondimenti che ne facciano emergere tutte le sfaccettature.

La complessità dell'operazione può risultare immediatamente percepibile anche solo laddove si ponga mente ai seguenti spunti critici rispetto alla teorizzazione economica: le funzioni statali di finanza pubblica equivalgono a quelle individuate dalla scienza giuridica? I modelli teorici – talora empiricamente adottati – sono applicabili *sic et simpliciter* a qualunque dimensione decentrata, a prescindere dai diversi contesti istituzionali? Ed infine le scelte razionalmente/economicamente efficienti quanto incidono sul rispetto della “tavola” di principi-valori costituzionali, quali eguaglianza, solidarietà, sussidiarietà?

E' comunque un fatto che il “federalismo fiscale” esce dal luogo natio e dall'accezione originaria, varca gli oceani e approda tra studiosi accomunati dall'appartenenza ad ordinamenti liberal-democratici: diventa una formula che sintetizza le “relazioni finanziarie intergovernative”⁸ all'interno degli Stati con decentramento governativo.

Formula dunque, locuzione sintetica ma estremamente complessa, come appare evidente. Proviamo ad aprirla, esaminandone separatamente i due corni.

⁸ V. Atripaldi, R. Bifulco “*Federalismi fiscali e costituzioni*”, Torino, Giappichelli, 2001

2. Analisi disgiunta dei due termini per aprire la scatola "federalismo fiscale". Il primo corno della locuzione: federalismo

Le scienze giuridiche, al di là e al di qua degli oceani, hanno a fondo studiato il federalismo sin dalla sua prima manifestazione giuridicamente realizzatasi: gli Stati Uniti d’America⁹.

E che gli Stati Uniti siano il primo esempio storico di federazione in senso moderno, in ciò differenziandosi da esperienze pseudofederative precedenti – realizzatesi in età antica, medioevale e finanche moderna - è fatto ormai pacificamente acquisito. Per tutti valga infatti ciò che lapidariamente scriveva Lucatello¹⁰: “...i principi basilari dello Stato antico e quelli di qualsiasi comunità politica medioevale erano troppo dissimili da quelli che informano gli ordinamenti giuridici contemporanei, perché profondamente difformi dagli attuali erano i rapporti sociali che da quei lontani ordinamenti venivano con maggiore o minore aderenza rivestiti. Così che, se anche ci fossero pervenuti dati tanto copiosi da poter

⁹ Tra il 1774 ed il 1776 si consumava la definitiva rottura delle colonie americane con la madrepatria britannica, con la conseguente nascita di 13 Stati indipendenti dotati di costituzione e la fondazione della Confederazione tra i 13 nuovi Stati. La Confederazione tuttavia mostrò immediatamente la propria limitatezza ed inadeguatezza, tanto che nel maggio del 1787 venne convocata a Philadelphia una Convenzione cui parteciparono i delegati degli Stati. Tale convenzione si trasformò in una vera e propria assemblea costituente che redasse la Costituzione degli Stati Uniti d’America. Dal momento che non venne ratificata all’unanimità, i delegati presero accordo che, se la maggioranza degli Stati avesse approvato il nuovo testo costituzionale, esso sarebbe entrato immediatamente in vigore ed avrebbe impegnato gli altri Stati ad entrarvi; cosa che poi effettivamente accadde. Ancora oggi gli USA si basano su quella Costituzione. La ratifica suscitò un vivacissimo dibattito politico. All’interno di tale dibattito si colloca una serie di articoli di stampa pubblicati nello Stato di New York, sotto lo pseudonimo Publius, da Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, tra la fine del 1787 e gli inizi del 1788. Gli 85 saggi furono poi raccolti in un unico volume e pubblicati a New York nel 1788 con il titolo “The Federalist”. Tale testo costituisce ancor oggi una pietra miliare per gli studi sul federalismo in quanto contiene, con grande realismo politico, una prima formulazione della teoria dello Stato federale.

¹⁰ G.Lucatello, *Lo Stato federale*, Padova, Cedam, 1939.

ricostruire la struttura dello Stato e delle leghe antiche, queste varierebbero troppo da qualsiasi formazione politica della nostra epoca per poterle far rientrare in una stessa figura con gli attuali Stati federali”.

Vero è che l’etimologia della parola federalismo sta nel lemma latino *foedus*¹¹. Vero è che con tale termine si designava il patto, l’alleanza, che Roma stringeva con altri popoli per regolare i reciproci rapporti, ma il federalismo di cui qui si parla è quello che si riallaccia, direttamente ed inscindibilmente, al processo di formazione dello Stato costituzionale¹².

Fatta tale precisazione, non appare comunque banale ripensare alla radice della parola moderna alla luce della sua etimologia, in particolare al fatto che la soluzione federale debba essere il frutto di un patto, di un accordo, di un’alleanza

¹¹ Il primo *Foedus* ad essere stipulato fu il *Cassianum* nel 493 a.c. con i vicini Latini. Era un patto, potremmo dire, di buon vicinato, nel quale Romani e Latini erano in posizione di parità. Il *Foedus* venne utilizzato dapprima con le popolazioni italiche, man mano che Roma procedeva alla sua espansione, e, successivamente, con le popolazioni barbariche. Non sempre tuttavia era prevista una posizione di parità tra le parti, come nel caso del *Cassianum*; spesso era Roma a trovarsi in una posizione di supremazia.

¹² “Il modello di Stato federale presuppone il suo inserimento nella più ampia cornice della forma di Stato di derivazione liberale. In altre parole, le articolazioni riscontrabili nelle costituzioni degli Stati definiti federali tra potere sovrano dello Stato e autonomie delle sue componenti presuppongono una più ampia scelta a favore della garanzia dei diritti di libertà, del pluralismo politico e della garanzia del diritto di opposizione”. La caratterizzazione di uno Stato in senso federale non è quindi basata sulla semplice denominazione di un ordinamento come tale: è invece necessario “il riscontro di quegli elementi identificanti che dovrebbero caratterizzarlo, tra cui la rispondenza ai criteri identificanti la forma di Stato di derivazione liberale. Quindi l’assenza dei principi propri dello Stato democratico rende soltanto nominale la qualificazione federale. Ciò avveniva negli Stati che si definivano socialisti in cui il partito unico e l’assenza di un pluralismo politico erano di ostacolo sostanziale a un effettivo federalismo ...”. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, vol I, Cedam, 2011.

tra due o più popoli per fondare - o riconoscere – un ordine nuovo di reciproci rapporti¹³.

In tal senso diventa anche evidente che federalismo e Stato federale non sono sinonimi, tanto che sono numerosi gli studi che mettono in guardia dalla possibilità di cadere nell'errore di operare "la riduzione del federalismo alla teoria dello Stato Federale"¹⁴. Elazar¹⁵, per esempio, distingue chiaramente tra l'idea del federalismo, che per l'appunto viene da molto lontano, e la forma che esso ha assunto nelle diverse epoche storiche sino ad arrivare al federalismo nell'accezione "moderna" del termine, che coincide con la costituzione americana del 1787.

Per dirla con il De Vergottini il federalismo, che qui ci interessa, si identifica "in una concezione collaborativa dei rapporti politici fra entità di diversa natura (Stati, enti pubblici, associazioni, persone fisiche...), sia nell'ordinamento internazionale che in quelli statali, che improntano i loro rapporti su una base tendenzialmente paritaria. Il federalismo è una ideologia che può quindi caratterizzare principi di comportamento adottati da una costituzione statale anche prescindendo da una caratterizzazione tecnicamente federale di quest'ultima. Il federalismo non investe unicamente il settore giuridico istituzionale, ma altresì quello sociale, economico, spirituale-culturale"¹⁶.

¹³ Lo strumento federativo è stato ampiamente utilizzato in tutte le epoche storiche. Ricordiamo in particolare le leghe comunali italiane, delle quali la più importante fu la Lega Lombarda, creata nel 1167 tra le città di Milano, Ferrara, Piacenza e Parma e ben presto estesa a numerose altre città del nord Italia, per combattere contro Federico I di Hohenstaufen, detto il Barbarossa, imperatore del Sacro Romano Impero. Si trattava di organizzazioni confederali che rispondevano a precise esigenze di difesa militare ed erano basate su comuni idee politiche e religiose, ma, come siamo venuti dicendo, non possono essere definite come esempi di federalismo nel senso sopra evidenziato.

¹⁴ Così per esempio M. Albertini, *Introduzione ne Il federalismo. Antologia e definizioni*, Il Mulino, 1979

¹⁵ D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, 1998 (titolo originale *Exploring federalism* 1987)

¹⁶ De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol I, Cedam 2011

2.1. Moderno federalismo e forme di Stato

Quello che rileva dunque ai nostri fini è il federalismo moderno, ovvero quella “tendenza, presente come fenomeno abbastanza diffuso nella storia moderna, a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti – un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici -, l’uno e gli altri sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali”¹⁷.

Alla base di tale tendenza sta l’idea che: “quello federale (sia) un principio d’ordine migliore di quello centralistico, perché particolarmente adatto a garantire l’uguaglianza tra i popoli riconoscendone le diversità, mentre le concezioni centralistiche, assumendo a loro punto fondativo l’idea della supremazia (centralità) della nazione, sembrerebbero privilegiare la separazione dei popoli in luogo della loro unione”¹⁸: in tal modo il principio federale, per come realmente invernatosi negli assetti istituzionali, si pone come elemento di importanza centrale per la costruzione di rapporti all’interno degli Stati basati sul riconoscimento e l’accettazione reciproci delle culture e delle specificità locali, in vista di assetti equilibrati che garantiscano, tra l’altro, il perseguimento della pace¹⁹.

La dottrina peraltro è ormai concorde nell’inserire il principio federale all’interno del costituzionalismo moderno, avuto riguardo a quegli assetti spaziali del potere che comportano la distribuzione dello stesso tra un centro ed una periferia (e che si aggiungono a quelli funzionali riferiti alla tripartizione classica) ed altresì all’interno del principio democratico avuto riguardo alla concreta

¹⁷ G. Bognetti, *Federalismo*, in *Digesto Disc. pubbl.*, vol. VI, Utet, 1991

¹⁸ A. Vignudelli, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2010.

¹⁹ Il tema della pace perpetua è, come si ricorderà, oggetto di un’opera scritta da Kant nel 1795 – dal titolo appunto “Per la pace perpetua” - nella quale il filosofo rinviene nel principio federale un elemento di garanzia e di stabilità che concorre al raggiungimento delle condizioni che possono assicurare la pace tra gli Stati. E l’idea che la federazione di Stati sia una garanzia per prevenire guerre tra loro è espressa anche da Hamilton.

applicazione del principio del pluralismo. Ed il Bognetti lega il federalismo con la forma di Stato, individuando il collegamento esistente tra la formula organizzativa del decentramento di matrice federale ed i “valori che, nel compiere tale scelta, le classi politiche hanno inteso servire ... Le forme espresse dai processi “federalistici” cambiano di contenuto e di ruolo a seconda che si inseriscano nel contesto dell’una o dell’altra delle due forme di Stato che, nel corso della storia, la civiltà individualistica occidentale ha saputo produrre: il modello di Stato liberale (durato fino a un dipresso alle due grandi guerre mondiali del ventesimo secolo) e il modello di Stato della democrazia sociale (affermatosi nella seconda metà del Novecento)”²⁰.

Possiamo comprendere il significato di quanto affermato dal grande giurista, se consideriamo quanto Hamilton - che affrontò’ la delicata questione della definizione di federazione nei saggi 9 e 15 del “Federalist”²¹ – sostenne a proposito del significato e valore della Federazione. Questa, come “associazione di due o più Stati in un unico Stato”, si distingueva dalla (primigenia) Confederazione in quanto aveva acquisito un potere diretto rispetto a tutti i cittadini, mentre la precedente aveva, quali interlocutori, soli Stati e governi e portava grandi, indubbi benefici circa la regolamentazione dei commerci, il controllo delle relazioni politiche e commerciali con i paesi stranieri, e la difesa comune, oltre che, come abbiamo accennato ad una condizione di pace.

La prima forma di federalismo osservata è dunque quella che vada sotto la definizione di “*federalismo duale*”²². Esso concretizzava una concezione liberale dello Stato e del rapporto tra pubblici poteri e libertà economiche, tale per cui la separazione, all’interno di un’unione utilitaristica, era il concetto chiave. In altri termini anche nello Stato federale storicamente realizzatosi, veniva riproposta la

²⁰ G. Bognetti, *Federalismo*, cit

²¹ Hamilton, Madison, Jay, *Il Federalista*, Il Mulino, 1997 (The Federalist, New York, McLean 1788)

²² Bognetti, cit,

primigenia idea liberale di “Stato minimo”; Stato cioè le cui funzioni si risolvevano nella definizione di norme (generalmente ed astratte) a presidio delle libertà civili ed economiche, nella garanzia di una convivenza ordinata e sicura, tanto all'esterno quanto all'interno, nella tutela giurisdizionale dei diritti posti. Dal canto suo la società civile doveva godere delle libertà economiche al massimo grado, senza intrusioni da parte dello Stato, in primis quello centrale. Nello Stato federale in particolare si realizzava oltre che la classica tripartizione orizzontale del potere – con individuazione di organi dedicati all'assolvimento della specifica funzione – legislativo, esecutivo e giudiziario -, anche l'ulteriore suddivisione di esso sull'asse verticale, tra Stato centrale e Stati membri. Lo Stato centrale era sempre Stato minimo e doveva limitarsi ad esercitare le competenze previste ed assegnate. In sostanza serviva per garantire uno sviluppo economico esponenzialmente ampliato dall'apertura dei mercati interni ed una maggiore e più incisiva difesa da attacchi esterni.

Come i grandi sviluppi economici, sociali e politici, realizzatisi da metà '800 in poi, hanno prepotentemente caratterizzato il corso della storia, così le modificazioni prodottesi negli ordinamenti sono state altrettanto profonde. Anche se con tempi sensibilmente diversi, gli ordinamenti liberali sono stati fortemente sollecitati dalle pressanti richieste di tutele di natura sociale, anche a fronte delle conseguenze di cicli economici recessivi.

Ed e' in particolare dopo la grande depressione provocata dal crollo della borsa di Wall Street nel 1929 che, sulla scorta delle nuove teorie economiche propugnate da John Maynard Keynes, lo Stato perde la propria connotazione più puramente liberale di Stato minimo per diventare Stato interventista, avviandosi così verso la connotazione attuale di Stato democratico sociale. Superato il concetto di separazione, si afferma quello di compenetrazione: la società civile si aspetta molto di più dall'esercizio dei pubblici poteri. Nasce il principio di eguaglianza sostanziale: non più solo eguaglianza di cittadini formalmente liberi ed uguali, ma eguaglianza che si realizzi concretamente attraverso il riconoscimento di un nuovo

pacchetto di diritti: i diritti sociali. Nasce il “Welfare State” che, pur ricevendo applicazioni concrete diverse al di qua e al di là dell’oceano, porta come caratteristica fondamentale l’irrobustimento dello Stato centrale nei confronti degli Stati membri, compendiata da una correlativa crescita dell’esecutivo che amplia esponenzialmente i propri compiti. I rapporti tra Stato centrale e Stati membri muta a tutto vantaggio del primo, assumendo la connotazione di quello che è Stato denominato “*federalismo cooperativo*”.

Riconoscendo infatti la necessità di un proprio intervento diretto per garantire il benessere e lo sviluppo socio-economico del paese nel modo più omogeneo possibile, esso viene ad assumere la funzione di guida che realizza attraverso un’attività coordinata dei diversi livelli di governo²³. Si tratta dunque di un nuovo,

²³ La realizzazione del federalismo cooperativo assume tuttavia forme diverse nei vari ordinamenti: diversità significative si rilevano tra quello americano e quello europeo. Gli ordinamenti federali europei, guidati da quello tedesco, riconoscono il principio dell’unità giuridica ed economica come principi di carattere costituzionale.

Nulla di tutto ciò è presente negli USA: non solo non sono costituzionalmente previsti né il concetto di unità giuridica, né quello di unità economica, ma il Federal Government accetta la possibilità di trattamenti differenziati tra i cittadini dei diversi Stati membri. L’ impostazione marcatamente accentratrice che connota il federalismo tedesco, ed europeo in generale, è dovuto alle diverse condizioni storico-istituzionali storicamente realizzatesi. Appare fin banale ricordare che feudalesimo, Stato assoluto, apparato burocratico etc. non appartengono certo alla storia (molto più recente) degli Stati Uniti.

Così efficacemente Elazar tratteggia il sistema europeo: “The center - periphery model holds that sovereign power in a state is properly concentrated in a single center which may or may not be significantly influenced by its periphery. This model is derived from the organic theory of the polity and represents an effort to democratize preexisting monarchic or aristocratic polities by conquering and transforming the center of power in each. While its modern political sources are to be found in Bourbon France, in the works of French political theorists exemplified by Jean Bodin, and in Rousseau's Statist interpretation of the general will, its democratic expressions are principally Jacobin. Jacobinism is a European invention given form in the French Revolution and subsequently extended and reshaped by Marx and various socialist movements of the nineteenth century. Centralization is the organizational expression of Jacobinism, which distrusts dispersed power

diverso assetto di relazioni determinatosi a seguito del cambio di natura dello Stato costituzionale, con il passaggio da Stato minimo a Stato interventista, in cui lo Stato centrale acquista forti poteri, superando il previgente principio dell'azione per le sole competenze enumerate, mentre, di contro, gli Stati membri perdono molte prerogative, pur rimanendo centri rilevanti di produzione politica, giuridica ed amministrativa. Tale assetto significa che “ non è (più) possibile interpretare le formule organizzative che vedono il riparto di competenze tra centro e periferia ... in chiave soltanto garantistica, in modo che ogni ente potesse disciplinare l'ambito assegnatogli autonomamente da condizionamenti di altri soggetti indicati in costituzione. Il modulo da utilizzare sarebbe allora quello dell'intesa fra soggetti tendenzialmente equiordinati per cui l'uso delle competenze garantite potrebbe essere svolto in modo separato e differenziato, ma sempre utilizzando criteri di collegamento in modo che in pratica ogni intervento si inserisca in un quadro armonico. Ma il modello del federalismo cooperativo... non esclude che queste forme di cooperazione risultino essere pilotate dallo Stato federale che finisce per rivelarsi protagonista del coordinamento”²⁴.

Infatti, specularmente all'intervento dello Stato in economia e nel campo dei diritti sociali, acquista notevole rilevanza il *federalismo di esecuzione* che comporta che i livelli di governo prossimi ai cittadini portino ad esecuzione le politiche messe

because of the historical experience out of which it grew, in which localism was synonymous with support for the pre-revolutionary power-holders. Parallel to the center -- periphery model is the pyramid model originally developed for such hierarchical states as ancient Egypt, modern Prussia, and Napoleonic France. It became a general model in the wake of the development of the administrative state, reflecting the managerial conception of political organization. While originally authoritarian in character, if not totalitarian, as a managerial model it has been adapted for democratic republics. ..Federalism is derived from covenant and compact theories of the polity and, in its modern form, represents the effort to democratize republicanism. For moderns, its immediate political sources were the Puritans, Reformed and Calvinist theologians, Hobbes, Locke, and Montesquieu... ”. Elazar, cit

²⁴ De Vergottini, cit

in atto dallo Stato centrale, rispetto alle quali hanno spazi di manovra assai limitati, e correlativamente che divengano destinatari di risorse aggiuntive per poter materialmente provvedere a tali prestazioni.

L'intervento dello Stato in campo economico e la nascita del Welfare State hanno invece innescato, negli Stati unitari accentrati, un processo di regionalizzazione o federalizzazione che si sta attuando, in molti casi, sotto i nostri occhi. L'assunzione di tanti nuovi compiti, con la correlativa massa di poteri di intervento, ha infatti, quasi ovunque, reso elefantiaca ed inefficiente la burocrazia centrale che non è stata più in grado di dare risposte adeguate ai nuovi bisogni dei cittadini.

In tal modo si sono aperti ampi spazi per il riconoscimento di autonomia ad enti decentrati, nell'ottica della valorizzazione del pluralismo, che configurano le nuove frontiere del regionalismo.

Ai fini di completezza si espongono di seguito le successive categorizzazioni delle forme di manifestazione del federalismo contemporaneo, nella consapevolezza che ci muoviamo ancora oggi nella cornice dello Stato democratico-sociale, anche se il Welfare State è messo a dura prova dagli sviluppi economici e sociali più recenti, come avremo modo di commentare estesamente nel prosieguo del lavoro.

In tempi recenti, la grande, eccessiva, pervasività dello Stato centrale con la collegata commistione di competenze tra i diversi livelli di governo²⁵, ha suscitato, dapprima negli Stati Uniti e poi anche in Europa, una forte reazione che ha portato al ripensamento dell'intervento dello Stato centrale e ad un tendenziale ristabilimento di compiti e prerogative a favore degli Stati membri. Si tratta del portato delle teorie neoliberiste, propugnate da Milton Friedman e dalla scuola di Chicago, affermatesi dalla fine degli anni '70, in base alle quali viene postulata una decisa sterzata verso una forte liberalizzazione delle attività economiche ed uno

²⁵ E' la presidenza Reagan (1980 – 1988) che, nei due consecutivi mandati, porta a compimento la svolta neoliberista, mentre il teorico più apprezzato del federalismo competitivo è Albert Breton.

speculare ritiro dello Stato dai tantissimi campi nei quali si era trovato impegnato. Viene anche predicato un carattere competitivo nei rapporti tra enti, con uno spirito di contrapposizione degli enti decentrati rispetto allo Stato centrale, per l'affermazione di maggiori spazi di autonomia e differenziazione: questa tipologia di rapporti prende il nome di *federalismo competitivo*.

Negli anni più vicini a noi anche l'esperienza del federalismo competitivo in quanto tale può considerarsi superata. In realtà federalismo cooperativo e federalismo competitivo coesistono in un delicato gioco di equilibri e con le differenziazioni che sono proprie di ciascun assetto istituzionale. Non solo. È Stato anche elaborato ed accettato il concetto di *federalismo asimmetrico*. L'asimmetria è concetto chiave dei moderni sistemi federali in quanto presuppone la presa di coscienza che all'interno della comunità federale esistono comunità più piccole, ognuna delle quali caratterizzata da una propria specifica identità, politica, culturale e sociale. La differenziazione è quindi potenzialmente duplice: verso la comunità federale e verso le altre comunità locali.

Tale asimmetria può trovare concreta attuazione sul piano istituzionale nel riconoscimento di graduazioni nell'autonomia²⁶ e di eterogeneità degli assetti ordinamentali, differenziazioni, tutte, che consentono di mantenere unita la comunità nel suo complesso²⁷.

²⁶ Le Regioni a statuto speciale italiane ne sono una concreta dimostrazione.

²⁷ Al proposito, così si esprime F.Palermo: "Asymmetry is not less essential to federalism than symmetry. In fact, a different degree or a different exercise of power among sub-national entities is the quintessence, the inherent *raison d'être*, of a federal system to the same extent as the need to exercise powers in common...In the past, when federations were built by bringing together sovereign States, the focus was on unification and therefore on symmetric facets of federalism (without overlooking the innate asymmetrical feature). Presently, when federalism is more of a devolutionary process, constitutions pay considerably more attention to the differential, thus asymmetric components, in order to better safeguard the unity of the States" F. Palermo in *Asymmetries in constitutional law – An Introduction*, AA.VV., Eurac, 2009

Conclusivamente sul punto e a proposito delle categorizzazioni piace riportare quanto sostenuto da P. Haberle “Si è comunque già reso evidente sinora che il “laboratorio” mondiale sullo Stato federale, e i processi di produzione e recezione che si svolgono al suo interno, dai classici *Federalist Papers* (*separative federalism*) fino al *cooperative federalism*, riguardano sempre soltanto parti, frammenti, tasselli di un tutto: mai una teoria, un modello, vengono recepiti per intero, ovvero composti in un’unità priva di contraddizioni. Le singole nazioni, e i processi di scambio reciproco sono troppo condizionati dalla multiformità e dalla complessità del reale. Anche qui, le teorie “pure” non raffigurano l’intera realtà, né sono in grado di governarla; i modelli di spiegazione del federalismo costruiti su “una” idea non portano nessun risultato scientifico”²⁸.

2.2. Il federalismo nella dottrina: dal problema della sovranità al “federalizing process”

L’esperienza – e gli accesi dibattiti – del federalismo americano hanno non solo fornito un esempio concreto per la costruzione di nuovi Stati federali - dalla Germania (1871) alla Svizzera (1874), dal Canada (1867) all’Australia (1901) - ma hanno anche, innegabilmente, lasciato un profondo segno sull’intera impostazione degli studi in materia. Se, come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, Hamilton tratta direttamente e accuratamente del problema “fiscale”, va tuttavia sottolineato come, in linea generale, gli aspetti della ripartizione del potere finanziario spesso siano rimasti in ombra nelle analisi degli studiosi, almeno fino alla metà circa del secolo scorso.

Né v’è da stupirsi di ciò in quanto il problema centrale dei giuristi era, in ultima analisi, quello di definire la natura dello Stato centrale, quella degli Stati federati, individuare a chi spettasse la sovranità²⁹ e di giustificare diversità – e

²⁸ P. Häberle, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, in www.italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it.

²⁹ Sul tema della sovranità si veda oltre, in questo stesso paragrafo.

somiglianze – tra federazione e confederazione. In sostanza la dicotomia tra Stato centrale e Stati federati, ognuno titolare di proprie specifiche competenze, rimaneva intangibile per una speculazione di tipo Statico.

A ciò si aggiunga, per quanto si è venuti dicendo sin qui, che fino a tutta la prima parte del secolo scorso l'oggetto di studio era rappresentato da un "modello" statale nel quale l'intervento dello Stato centrale (ma anche dello Stato in quanto tale) era limitato a pochi, definiti, campi; e che per molti Stati dell'Europa continentale il concetto stesso di autonomia territoriale era praticamente sconosciuto. Non va infatti dimenticato che, accanto agli Stati federali "primigeni", l'altro modello storicamente realizzatosi è lo Stato accentrato di stampo napoleonico, nel quale non c'era spazio per il principio di autonomia: "tutto il periodo intercorrente tra l'epoca dello Stato liberale ed il secondo dopoguerra, ha visto prevalere quel modello di Stato in cui sia le istituzioni politiche sia le strutture amministrative conoscevano un unico livello di governo: quello centrale. Dopo il secondo conflitto mondiale peraltro le varie costituzioni democratiche non solo hanno recepito il principio autonomistico ma hanno previsto, e soprattutto garantito, in virtù della loro rigidità, l'esistenza di organismi territoriali minori dotati di competenze, oltre che amministrative, come in precedenza, anche legislative, delineando così una nuova forma di autonomia, di tipo politico"³⁰.

In sostanza è con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico sociale che, sulla scia delle intuizioni economiche, si comincia a ragionare in termini di rapporti diretti tra potere politico e potere economico, tanto da far ritenere che i principi che regolano i rapporti tra l'uno e l'altro connotino a pieno titolo la forma di Stato e di governo in un dato momento storico ³¹.

³⁰ A. Vignudelli, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2010.

³¹ E' il Bognetti che afferma testualmente "... Al fine di conoscere nella sua interezza la forma di Stato affermatasi in un ordinamento in un dato periodo storico, non si può prescindere dai principi che vi hanno prevalso in ordine ai rapporti tra potere politico ed economia (ossia tra Stato apparato e quegli assetti della società civile che hanno a che fare complessivamente con la produzione, la

In questo passaggio si apre anche una nuova stagione per il federalismo e per gli studi che su di esso si appuntano.

È Carl Joachim Friedrich³², americano di origini tedesche, come Musgrave, che “rivoluziona” l’approccio agli studi sul federalismo, superando le analisi, appunto statiche e dogmatiche dello Stato federale, per introdurre il concetto di “federalizing process”. Viene soppiantata la visione statica del federalismo che viene ora visto come un processo “attraverso il quale comunità politiche separate giungono ad accordi per produrre soluzioni comuni, adottare politiche congiunte, prendere decisioni comuni relative a problemi comuni”³³; ma il processo federale opera anche in senso contrario, ovvero riconosce la possibilità ad una comunità unica di frazionarsi in più comunità autonome. Il processo agisce, cioè, come moto centripeto ovvero centrifugo e non è mai definitivamente assestato, potendo ciascun ordinamento oscillare tra i due poli estremi della verticale immaginaria su cui si muove il processo: o lo Stato accentrato (massimo accentramento di poteri) ovvero la confederazione (massimo decentramento di poteri).

Attraverso questa lettura dinamica del federalismo è possibile ampliare – di molto – il campo di indagine, andando a ricomprendere sotto la comune etichetta esperienze costituzionali variegate, affiancando, per esempio, agli Stati federali “classici” gli Stati regionali e le unioni sovranazionali.

Il minimo comun denominatore di tutti questi fenomeni è costituito da una ripartizione dei poteri tra diversi livelli di governo e secondo una duplice

distribuzione e l’eventuale redistribuzione della ricchezza). Quei principi ... benché non siano elevati a principi costituzionali - formali (ossia non godano di una garanzia rinforzata nella giurisprudenza di una corte costituzionale) tuttavia fanno parte della costituzione dell’ordinamento intesa in senso largo, cioè di quella sua *lex fundamentalis* che ne delinea forma di Stato e forma di governo. Se non rivestono la qualità di principi costituzionali in senso formale, possiedono comunque quella di principi costituzionali in senso sostanziale” G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. La costituzione democratica*, Giappichelli, 2000

³² In Italia le tesi del Friedrich sono state condivise e propuginate dal Bognetti.

³³ C.J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, New York, Praeger, 1968.

prospettiva: verso l'interno e verso l'esterno. Le differenze tra queste esperienze costituzionali sono da riportare in ultima analisi ad un diverso grado di intensità del vincolo federativo³⁴, con le realizzazioni istituzionali che ne conseguono. La suddivisione del potere secondo un asse verticale dinamicamente inteso, consente di gestire la complessità dei rapporti pluralistici contemporanei e di rispondere in modo più appropriato alla presenza, sovente conflittuale, di diverse nazionalità/comunità all'interno di un medesimo ordinamento statale³⁵.

³⁴ Attraverso una tale lente è possibile ricomporre ad unità fenomeni apparentemente assai differenti, quali le forti spinte autonomistiche – se non addirittura secessionistiche – cui stiamo assistendo all'incirca dagli anni '90 del secolo scorso (si pensi ai casi del Belgio e del Canada, ma anche della Spagna e del Regno Unito) caratterizzate da forti motivazioni centrifughe e le spinte verso la formazione di nuovi centri aggregatori, secondo logiche centripete, come nel caso emblematico dell'Unione Europea.

³⁵ Questa è, per esempio, anche la posizione di D.J. Elazar: "Federalism has emerged as a means of accommodating the spreading desire of people to preserve or revive the intimacy of small societies, and the growing necessity for larger combinations to mobilize the utilization of common resources better. Consequently, federal arrangements have been widely applied, on the one hand, to integrate new polities while preserving legitimate internal diversities and, on the other, to link established polities for economic advantage and greater security. Nearly 80 per cent of the world's population now live within polities that either are formally federal or that utilize federal arrangements in some way, while only 20 per cent live in polities that can be denominated as outside of any federal arrangements.

Accompanying this spread of federalist arrangements has been an expansion of the variety of means for translating the federal idea into practice. Whereas in the nineteenth century federalism was considered particularly notable for the rigidity of its institutional arrangements, in the twentieth century it has come to be particularly useful for its flexibility when it comes to translating principles into political systems. Pre-modern Europe knew of only one federal arrangement: confederation. In a confederation, the general government is the creature of and subordinate to the constituent governments and can only work through them. While it may be established in perpetuity, it is quite limited in scope. Two centuries ago, the United States invented modern federalism and added federation as a second form, one that was widely emulated in the nineteenth century. In the twentieth century, especially since World War II, new forms have been developed or federal elements have

Dalla brevissima disamina compiuta sugli sviluppi più significativi del federalismo, nelle realtà fattuali e nei contributi di importanti teorizzatori – politologi e giuristi –, non può sfuggire come la categorizzazione classica delle forme di Stato ne esca piuttosto malconcia.

Ed in effetti la dottrina costituzional-comparatista più recente ha ormai archiviato la rigida distinzione tra Stato unitario e Stato federale, sfumando contorni e differenze ed andando a ricomprendere sotto la comune denominazione di Stato federale anche ordinamenti che federali – nel senso “storico” del termine – non sono.

In particolare è stata riconosciuta l'identità di natura tra Stato regionale e Stato federale. E l'argomentazione logico-giuridica a sostegno di tale identità sta nella natura della sovranità statale³⁶. Tale sovranità appartiene solo allo Stato e in quanto tale “è unica e infrazionabile all'interno del medesimo ordinamento giuridico”³⁷. Se questa equazione Stato-sovrani ta risulta vera, allora le differenze tra

been recognized in older ones previously not well understood”. In *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, www.jcpa.org

³⁶ Per lungo tempo la dottrina si è interrogata sul principio di sovranità in relazione alla concreta fattualità degli Stati federali, sullo sfondo rimanendo le teorizzazioni di Hobbes da un lato e di Bodin dall'altro che ritenevano la sovranità indivisibile. Molto brevemente ed ai fini di stretta completezza, si riferisce che una prima corrente di pensiero riteneva che la sovranità fosse divisibile e che negli Stati federali essa appartenesse sia allo Stato centrale sia agli Stati membri: è questa la dottrina che sta alla base della categorizzazione di Stato composto, cioè uno Stato di Stati. Una seconda corrente dottrinarica ha ritenuto che la sovranità appartenesse agli Stati membri con l'evidente conseguenza che in realtà lo Stato federale sia una confederazione di Stati. Ricordiamo anche la teorizzazione di Kelsen il quale individuava lo Stato federale come la risultante di tre diversi ordinamenti: gli Stati membri, lo Stato centrale e lo Stato risultante dalla somma dei primi due. La dottrina largamente maggioritaria ritiene, come si accennato sopra, che la sovranità appartenga allo Stato federale.

³⁷ Così R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, 1995 “Pur aderendo all'opzione di carattere teorico, secondo cui anche gli Stati composti, quindi anche gli Stati federali, sono Stati unitari, in quanto la sovranità non è pensabile se non come categoria assolutamente

Stato unitario, Stato federale e Stato regionale non hanno ragione d'essere, in quanto gli Stati membri, al pari delle Regioni, non possono essere titolari della sovranità che è attribuito esclusivo dello Stato centrale: non si rileva quindi una differenza sostanziale tra i vari modelli.

In sostanza, sciolto in tal modo il nodo gordiano della sovranità, dall'equazione Stato=sovranità discende necessariamente che lo Stato possa essere uno soltanto, per cui l'unica categoria accettabile è quella dello Stato unitario. Passando attraverso il concetto di Stato *composto* (come contrapposto allo Stato unitario), la dottrina più recente studia le forme di Stato decentrato, regionale e federale all'interno del modello di Stato unitario, distinguendosi tra loro in base al diverso livello di autonomia dei soggetti in cui esso si articola. "In particolare l'opinione dominante concorda nel ricondurre lo stesso Stato federale all'interno del modello in discorso, come un suo *sottotipo* (Crisafulli, Mortati, De Vergottini ed altri) cioè come uno *Stato unitario federale* contraddistinto da un considerevole grado di autonomia attribuito alle entità territoriali di cui esso si compone (Paladin). Posto ciò è evidente che l'autonomia diviene il principale criterio da utilizzare per classificare le diverse forme di Stato esistenti sotto il profilo della loro organizzazione territoriale, atteso che tra queste non vi sarebbe una differenza di tipo qualitativo ma quantitativo consistente soltanto nella diversa intensità ed ampiezza dell'autonomia"³⁸.

In ultima analisi, per dirla col Bognetti, lo Stato federale moderno nasce all'interno dello Stato nazione grazie al costituzionalismo. E due sono i modelli inveratisi: lo Stato liberale e lo Stato democratico sociale. Il modello democratico

unitaria, non può non ammettersi realisticamente che i circuiti decisionali, che a tale sovranità danno forma ordinariamente in uno stato unitario accentrato e in uno Stato unitario composto, sono e restano profondamente differenti". Il medesimo autore segnala che la dottrina costituzional-comparatista ha quindi mantenuto la distinzione tra Stato federale e Stato regionale basandola su ragioni di diritto positivo, tali per cui diversi sarebbero i circuiti attraverso i quali si forma la volontà statale nell'uno e nell'altro tipo.

³⁸ A. Vignudelli, *Diritto costituzionale*, cit

sociale attuale manifesta forme di organizzazione territoriale che possono andare nel senso del decentramento o dell'accentramento dei poteri. In tal modo, come già si accennava, si possono ricomprendere all'interno del processo federalistico fenomeni nuovi, altrimenti difficilmente comprensibili, come lo Stato autonomico spagnolo o la devolution britannica.

Ovvero, citando Elazar: “The foundations of modern federalism are to be found in the American revolutionary experience, including its constitution-making phase. The most articulate expressions of this model are to be found in *The Federalist* and Alexis de Tocqueville's *Democracy in America*. Its organizational expression is non-centralization, the constitutional diffusion and sharing of powers among many centers. Its logical outcome is the construction of the body politic out of diverse entities that retain their respective integrities within the common framework”.

2.4. In particolare: Stato federale e Stato regionale

Se dunque la macrocategoria è unica, quello di Stato unitario, essendo una sola la sovranità, vediamo brevemente in che cosa si diversificano allora le moderne forme di ripartizione territoriale del potere dando luogo a Stato decentrato³⁹, Stato federale e Stato regionale. Il nostro interesse si appunta in

³⁹ Brevemente e per completezza: lo stato è decentrato quando “presenta un'organizzazione centralistica retta da un unico complesso di organi dislocati sull'intero territorio e che esercitano le loro funzioni su di esso (territorio) pure tramite organismi di livello periferico in grado, per la loro localizzazione di svolgere tali funzioni meglio degli apparati centrali (decentramento burocratico o amministrativo o funzionale)” Vignudelli, cit. Le caratteristiche fondamentali di tali articolazioni è che non hanno carattere politico-rappresentativo e sono direttamente dipendenti dello Stato centrale rispetto al quale agiscono su delegazione di funzioni (e nel concetto di delega è compreso, come sappiamo, quello di revoca). Inoltre tali articolazioni sono titolari esclusivamente di funzioni amministrative (non legislative o d'indirizzo politico) che ne fanno niente altro che circoscrizioni amministrative che lo Stato può dunque a propria discrezione – per il soddisfacimento di interessi

particolare su queste due ultime in quanto realizzate dagli ordinamenti rispettivamente svizzero ed italiano, oggetto della comparazione in tema di federalismo fiscale.

Lo Stato regionale è quello che attua al proprio interno un forte decentramento di potestà “attribuendo ad entità territoriali intermedie (comunità autonome, Regioni) elette dalle rispettive popolazioni locali, un’ autonomia legislativa ed amministrativa (l’esercizio di funzioni giurisdizionali rappresenta un’eccezione). La definizione dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e tali entità territoriali intermedie viene operata direttamente dalla Costituzione mentre la determinazione delle funzioni locali è lasciata di solito allo Stato, tenuto conto che la forma statale regionale si presenta per lo più come il risultato di uno sviluppo in senso autonomistico di ordinamenti all’inizio accentrati, com’è in effetti avvenuto, in Italia, in Spagna e in Belgio”⁴⁰.

Secondo la dottrina maggioritaria, lo Stato regionale può essere definito per differenza rispetto allo Stato federale, in ragione della “quantità” di autonomia che viene costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali. Infatti tutti i criteri distintivi utilizzati per distinguere l’uno dall’altro si rivelano utili ma parziali, in quanto ogni ordinamento ha caratteristiche sue proprie che impediscono una categorizzazione unica ed universalmente valida. Gli elementi di diversità più qualificanti ai fini della differenziazione dello Stato regionale da quello federale, sembrano risiedere nella assenza di una Camera (bassa) regionale, rappresentativa delle collettività territoriali e nella mancata previsione di una partecipazione delle Regioni al processo di revisione costituzionale oltre che all’esercizio di funzioni giurisdizionali⁴¹.

generali che possono anche non coincidere con quelli delle circoscrizioni - creare, modificare o sopprimere. L’esempio che si suol fornire di Stato decentrato è rappresentato dalla Gran Bretagna.

⁴⁰ idem

⁴¹ Anche se non mancano eccezioni, come nel caso dell’Austria che pur essendo annoverata tra gli Stati federali, manca della funzione giurisdizionale negli Stati membri; mentre al contrario Spagna e

In tal senso si riporta quanto icasticamente scritto da P.Haberle⁴²: “la struttura del regionalismo si avvia a diventare un elemento tipico dello Stato costituzionale... Le sue singole manifestazioni nei diversi Stati assumono, a dire il vero, forme piuttosto differenziate: da semplici abbozzi, come in Gran Bretagna (si v. ora la Scozia dal 1997), ad esempi vitali – si pensi alle autonomie spagnole – fino al “perfezionamento” del regionalismo nel federalismo (nel senso di una linea ascendente: Austria/Germania/Svizzera). Ciò non toglie che ogni moderna dottrina comparata dello Stato costituzionale debba porsi ormai come centrale il tema “regionalismo”... (il quale) si costituisce frequentemente di elementi che, dal canto proprio, sono già parte integrante dello Stato costituzionale: basti pensare all’idea della libertà culturale, dell’autoamministrazione e dell’autonomia (modellata soprattutto a livello dei Comuni), del decentramento e della sussidiarietà, della democrazia (anche nel “piccolo”), della separazione (verticale) dei poteri e del controllo del potere politico”.

L’eminente studioso, nel sottolineare che il regionalismo quale elemento strutturale dello Stato costituzionale ha, e avrà a maggior ragione nel prossimo futuro, un ruolo fondamentale nello sviluppo del diritto europeo nella dimensione di strutture regionali paneuropee che consentano la realizzazione dell’integrazione sovranazionale e dei grandi mercati salvaguardando i diritti delle minoranze, avverte però che: “ sul tema “regionalismo” dovrebbero evitarsi definizioni e demarcazioni concettuali troppo affrettate. Esso è certamente già un elemento strutturale in divenire del “tipo” Stato costituzionale, pur attraversando attualmente una fase evolutiva dinamica con momenti e velocità molto diversi. Nondimeno occorre battersi sin d’ora perché venga circoscritto il concetto di “regione”. Anche il federalismo offre a livello mondiale (in Asia, ad es., India e Pakistan) una grande

Belgio, tradizionalmente inseriti tra gli Stati regionali, prevedono una qualche partecipazione delle Regioni all’organizzazione delle strutture giudiziarie.

⁴²P. Haberle, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, in www.italianpaperfederalism.issirfa.cnr.it

ricchezza di esempi di varianti nazionali (ciascuna delle quali è un pezzo del costituzionalismo universale) e pertanto richiede una definizione (ogni volta provvisoria)”. Parallelamente, va prestata attenzione ai caratteri costitutivi che egli identifica⁴³ e che ritiene necessari, anche se non cumulativamente, per la configurazione di un autentico regionalismo. Avvertendo che non necessariamente il regionalismo deve essere visto (e vissuto) come l’anticamera del federalismo (sulla supposizione che si tratti di un più compiuto modello), va altresì

⁴³ L’autore individua infatti una serie di elementi che, ancorché non cumulativamente, devono essere presenti affinché possa parlarsi concretamente di regionalismo “I confini del concetto di “regione”, che si candida a divenire un concetto costituzionale, e cioè proprio dello Stato costituzionale, si ricavano soprattutto da determinati concetti orientatori ad esso attinenti ... le strutture del regionalismo devono soddisfare i seguenti “requisiti” (anche ai fini della distinzione con le strutture di semplice decentramento amministrativo): *a*) la struttura regionale deve essere disciplinata negli aspetti fondamentali da fonti scritte di rango costituzionale e deve rappresentare una parte della Costituzione in senso materiale (su questo punto la Francia rimane ad oggi ancora chiaramente “sottosviluppata”); *b*) deve sussistere un’effettiva distribuzione di competenze a livello legislativo, esecutivo, amministrativo e giudiziario (“immagine speculare” della separazione dei poteri); *c*) possono esistere rudimentali “prototipi” di una statualità autonoma (come i nomi delle Comunità e le bandiere in Spagna: art. 4, co. 2, Cost. spagnola); *d*) deve essere abbozzata una disciplina fondamentale della struttura degli organi di governo regionale (ad es. assemblee legislative); *e*) sono concepibili “piccole” clausole di omogeneità (cfr. art. 152, co. 1, Cost. spagnola), a condizione però che l’opposto principio della pluralità e della diversità in cui si sostanzia il “*proprium*” delle Regioni resti visibile in tutte le possibili forme di cooperazione (“regionalismo cooperativo”); va lasciata aperta anche la strada del “diritto regionale comune”; la “lealtà regionale” (*Regionalismustreue*) – in analogia alla “lealtà federale” (*Bundestreue*) – non deve restare un *flatus vocis*; il regionalismo “differenziato”, o “asimmetrico” come in Spagna, trova i suoi confini in uno *standard* minimo di omogeneità; *f*) i diritti di cooperazione delle Regioni a livello dello Stato centrale dovrebbero essere concretizzati nella forma di una “seconda piccola camera (regionale)” o attraverso la previsione di maggioranze qualificate; *g*) i procedimenti di risoluzione dei conflitti tra lo Stato centrale e le Regioni, così come delle Regioni tra loro, dovrebbero essere predeterminati e trattati da una istituzione indipendente; *h*) alle Regioni dovrebbe essere concessa autonomia di bilancio e finanziaria (assicurata mediante tributi propri), da integrarsi nelle forme della perequazione finanziaria”.

realisticamente tenuto presente che a livello nazionale si possano “presentare delle varianti rispetto al modello-base: come per il federalismo, anche in questo caso la questione va posta sulle condizioni e i presupposti non giuridici. Il regionalismo dello Stato costituzionale, e di rilievo costituzionale, necessita di una determinata “atmosfera” (*ambiance*) culturale, necessita di precondizioni sociali (anche di tipo economico), che lo “reggano”, lo tengano in vita e contribuiscano al suo sviluppo: aspetti, ad esempio, di diversità sociale-culturale, di pluralità linguistica, nazionale o storica. Solo quando simili elementi preesistono può prosperare il regionalismo, che altrimenti resterebbe sulla carta dei testi costituzionali, mentre in realtà, alla fine dei conti, prevarrebbe ancora una volta lo Stato unitario”.

Quanto allo Stato federale, esso è caratterizzato da una dilatazione del principio di autonomia che è massima e comunque raggiunge, ma non supera, il punto di equilibrio rappresentato dall’unicità dello Stato. È quel moto di “federalizing process” che, scorrendo lungo l’asse dell’autonomia territoriale, non arriva mai ad un punto di rottura divenendo autodeterminazione. All’interno dello Stato federale, la sfera di autonomia riservata agli enti federati non riguarda solo il potere legislativo e quello esecutivo, ma anche quello giudiziario, nel senso che la funzione giurisdizionale viene, in qualche modo, loro riconosciuta. L’ordinamento federale è basato su una costituzione rigida e scritta che prevale sul diritto (costituzioni) degli Stati membri i quali, a loro volta, hanno garantita la partecipazione al processo di formazione della legge, anche di revisione costituzionale. Negli Stati federali, infatti, il bicameralismo si basa su una Camera che sia rappresentativa dell’intero corpo elettorale nazionale mentre l’altra Camera è espressione dei singoli Stati membri, potendo quindi esercitare le prerogative connaturate all’organo rappresentativo per far valere le istanze delle comunità locali. Infine la ripartizione delle competenze relative ai tre poteri fondamentali è prevista direttamente nella costituzione federale cosicché l’eventuale modifica di tale ripartizione potrà essere effettuata solo mediante la revisione costituzionale e quindi con la partecipazione degli Stati membri. Sono previste varie forme di

raccordo e collaborazione tra gli Stati membri e lo Stato centrale e anche orizzontalmente tra gli Stati tra loro. E' inoltre previsto un organo costituzionale dello Stato centrale che risolva i conflitti tra Stato ed enti territoriali

Come per lo Stato regionale, anche rispetto agli elementi che connotano lo Stato federale vale l'avvertenza che, all'interno del modello, le differenziazioni sono poi ampie in quanto ricollegabili inscindibilmente con l'evoluzione storico-costituzionale propria di ciascuno Stato. Ne avremo immediata percezione trattando del federalismo svizzero!

Il tratto unificante tra i due modelli è costituito dal fatto che tanto lo Stato federale quanto lo Stato regionale rispondono all'esigenza di dare risposte, sul piano dell'organizzazione dei poteri, ai processi impressionanti di globalizzazione e collegata localizzazione che stanno caratterizzando l'età contemporanea, attraverso, appunto, l'elaborazione di modelli politico-istituzionali nuovi che siano in grado di governarne la grande complessità. Gli eventi economico-sociali poi di questi ultimissimi anni che hanno messo a nudo alcuni aspetti dello Stato sociale che probabilmente abbisognano di ripensamenti, soprattutto nel rapporto tra quantità e qualità di bisogni e quantità di risorse disponibili, vieppiù sollecitano gli Stati a trovare nuove formule organizzatorie capaci di mantenere in equilibrio le componenti dell'intero sistema. Il federalismo fiscale, in quanto strumento di controllo e gestione della leva fiscale e della spesa pubblica ed insieme di gestione del consenso con le collegate pubbliche responsabilità, si inserisce in questa cornice.

3. L'altro corno della locuzione: fiscale

Se dunque le fondamenta del moderno federalismo devono essere rintracciate nell'esperienza americana, appare opportuno riportare quanto Hamilton enunciava quale principio a portata generale: "il denaro è considerato, ed a ragione, il principio vitale di ogni corpo politico, quello che ne sostiene la vita e i movimenti e che gli consente di adempiere alle proprie più essenziali funzioni. Pertanto il

potere sufficiente di provvedere per assicurarsene una quantità regolare e adeguata, per quanto lo permettano le risorse del paese, deve essere ritenuto elemento indispensabile di ogni costituzione”.⁴⁴

Le argomentazioni sviluppate da Hamilton, nei saggi dal 30 al 35, vanno contestualizzate rispetto all’obiettivo da lui perseguito: dimostrare che lo Stato centrale per l’assolvimento dei propri specifici compiti necessitava di entrare proprie da acquisire mediante una propria autonomia impositiva. Tuttavia tali argomentazioni circa la centralità “costituzionale” degli aspetti fiscali appaiono ancor oggi foriere di suggestioni e utili spunti di riflessione. Così per esempio Hamilton ci dice: “... Dacchè il gettito delle imposte rappresenta lo strumento essenziale con cui si potranno procurare i mezzi per venire incontro alle esigenze del paese, il potere di adeguarsi a queste esigenze dovrà sottintendere quello di potersi procurare tali entrate, nella misura massima consentita dalla situazione obiettiva”⁴⁵.

E ancora: “...qual’è la maggior fonte di spesa per ogni governo? Cosa ha determinato l’ingente cumulo di debiti che in questo momento opprime la maggior parte delle nazioni europee?⁴⁶ Guerre, rivoluzioni ed il sostentamento delle forze armate che sono necessarie a proteggere lo Stato da questi due mortali mali della società ... Le spese connesse alle istituzioni relative solamente agli affari interni di uno Stato, al sostentamento dei suoi organi legislativi, esecutivi e giudiziari con le loro varie appendici, al potenziamento dell’agricoltura e dell’industria sono insignificanti se paragonate alle spese relative alla difesa nazionale. Nel regno di Gran Bretagna ... un quindicesimo dell’entrata annuale del paese viene stanziato per le voci enumerate poco sopra; gli altri quattordici quindicesimi vengono

⁴⁴ The Federalist, cit., Saggio n. 30

⁴⁵ Saggio n. 31

⁴⁶ Sic! Vico docet!

assorbiti dal pagamento degli interessi dei debiti contratti per la condotta delle guerre ...⁴⁷.

Ed infine: "... non v'è settore che, più di quello fiscale, richieda vasta competenza nonché una conoscenza dei principi fondamentali di politica economica. Colui che comprenderà meglio tali principi sarà anche colui che meno tenderà a ricorrere ad espedienti dispotici, ovvero a sacrificare una determinata categoria di cittadini alle esigenze del fisco. Si potrebbe infatti dimostrare che il sistema fiscale più efficace sarà anche il meno gravoso. Non v'è dubbio che per esercitare giudiziosamente il potere di tassazione chi lo possiede debba conoscere quali siano il genio, i costumi ed il modo di pensare di tutto il popolo, nonché quali siano le risorse del paese ..."⁴⁸.

Come non indugiare sui concetti espressi da Hamilton circa la basilarietà del fisco nella costruzione dello Stato, il vincolo che unisce inscindibilmente entrate e spese, la necessità che la spesa pubblica venga correttamente e profondamente conosciuta dal governo (dai livelli di governo, potremmo dire) la capacità di comprendere a fondo le risorse e i limiti del proprio paese, la onorabilità dei propri debiti, la capacità di elaborare un prelievo fiscale efficace e il meno gravoso possibile per realizzare i fini dello Stato?

Se poi si incrociano questi concetti con quanto si è venuti dicendo sin qui circa la nascita e lo sviluppo del federalismo, appare allora chiaro quanto affermato inizialmente ovvero che, anche dal punto di vista giuridico, la relazione tra costruzione (o mantenimento) di uno Stato "multicentro" e risorse per garantirne la vita ed il soddisfacimento dei (molteplici) fini è non solo strettissima ma addirittura inscindibile.

Come potremmo immaginare una comunità politica stabilmente organizzata che non abbia necessità di utilizzare risorse comuni per assolvere le funzioni che sono alla base della sopravvivenza, della ragion d'essere, della comunità stessa? Se

⁴⁷ Saggio n. 34

⁴⁸ Saggio n. 35

poi questa è una comunità articolata e complessa – pluralistica – come non immaginare che ogni centro di essa non abbia bisogno di risorse per perseguire i fini che sono propri della comunità di cui costituisce emanazione?

Probabilmente il punto di snodo rispetto ad uno Stato accentrato è proprio la suddivisione delle risorse tra diversi livelli di governo: qual'è la vera relazione tra livelli di governo e risorse della/e comunità? Il pluralismo esiste, e in quale misura, senza risorse dedicate o con risorse scarse? Quanto vale l'idea pluralista rispetto all'andamento economico?

Se poi riflettiamo sul tipo di Stato di cui si parla altre osservazioni si impongono. Abbiamo visto come attraverso profondi cambiamenti siano mutati i fini dello Stato di matrice liberale, trasformandolo nell'attuale Stato democratico sociale.

Si diceva anche che il tratto distintivo è dato da un molto più marcato intervento dello Stato nel campo economico e sociale, tale da garantire l'esistenza e la fruizione di tutele/diritti sociali.

Conseguentemente le risorse da impiegare per il raggiungimento di tali nuovi fini saranno considerevolmente diverse: sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo.

Allora di nuovo: qual'è la relazione tra Stato interventista e risorse finanziarie? Quanto incide l'aspetto finanziario (per noi fiscale) sull'esistenza, sulla dilatazione e sul mantenimento dei diritti sociali?

Problemi che sembrano di non poco conto, soprattutto con gli scenari attuali, caratterizzati da una crisi economica che è veramente profonda, anche dal punto di vista degli sbocchi che potrebbe avere. E' lo Stato sociale a dover pagare il conto? E quanto le teorie economiche saranno in grado, per tentare di risolvere la situazione, di mantenersi rispettose dei diritti costituzionali? Quali sono i contributi che i costituzionalisti potranno dare alla soluzione di tali quesiti?

Tali essendo le implicazioni del tema "fiscale", non si può non notare come appaia strano che gli studi costituzionali – anche quelli sul federalismo - per lungo

tempo abbiano trascurato proprio gli aspetti di natura fiscale/finanziaria⁴⁹. E' da pochi decenni che si è cominciato a ragionare su tali temi che, da un lato, hanno fatto registrare una iper produzione scientifica, e dall'altro appaiono ancora meritevoli di affinamenti e approfondimenti⁵⁰.

⁴⁹ Il giurista australiano K.C. Wheare è stato un antesignano di questa corrente di studi, dal momento che, nelle sue analisi comparate sulle federazioni americana, canadese, australiana e svizzera, ha dedicato particolare attenzione proprio ai rapporti di natura finanziaria tra gli enti federati. A Wheare dobbiamo un'impostazione rigorosamente istituzionale degli studi comparati in tema di federalismo e la famosa definizione dello Stato federale come di quello Stato nel quale "il governo federale e quelli regionali sono indipendenti l'uno dagli altri entro la loro sfera, non sono subordinati l'uno all'altro ma coordinati tra loro" Il testo di riferimento è senz'altro K.C. Wheare, *Del governo federale*, Edizioni Comunità, 1949 (titolo originale *The federal government*). Un'interessante summa del pensiero del giurista in www.thefederalist.eu, nell'articolo *Che cos'è il governo federale*, 1982.

⁵⁰ Come affermato da F. Palermo "se per lungo tempo la disciplina delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo non ha interessato se non tangenzialmente l'analisi costituzionale, che la riteneva una mera declinazione economico-finanziaria degli assetti istituzionali, oggi l'attenzione che vi si dedica da parte dei costituzionalisti, non solo italiani, è per contro forse eccessiva, di fatto quasi monopolizzando il dibattito sul riparto verticale del potere. In tempi recenti, insomma, l'attenzione della dottrina costituzionalistica in tema di rapporti tra i livelli di governo sembra essere passata da un eccessivo riguardo alla mera dimensione istituzionale degli ordinamenti composti a una sproporzionata attenzione alla loro dimensione economico-finanziaria, com'è del resto comprensibile in un contesto istituzionale e politico dominato dalla finanza, in cui dalle modalità di riparto delle risorse finanziarie dipende la sopravvivenza stessa del pluralismo dei livelli di governo. E' dunque da attendersi un nuovo assestamento del rapporto tra federalismo fiscale e materia costituzionale, per realmente comprendere quale possa e debba essere il contributo del diritto costituzionale (comparato) allo studio, alla comprensione e alla sistematizzazione delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo" F. Palermo, *Comparare il federalismo fiscale, cosa, come, perché in Federalismo fiscale in Europa*, cit.

Il fatto è che, nonostante gli avvertimenti della scienza economica, gli aspetti fiscali/finanziari sono rimasti relegati appunto presso gli economisti⁵¹ e, tra i giuristi, presso i soli tributaristi. Il “fatto fiscale” infatti appartiene all’economia pubblica (o scienza delle finanze) – branca che per l’appunto si occupa dello studio dell’attività economica dello Stato - e che abbiamo già visto acquisire grandissima rilevanza a seguito dell’intervento dello Stato in economia (Stato interventista).

3.1. Un passaggio - breve ma imprescindibile - nelle teorie economiche sul federalismo fiscale

E allora torniamo a quanto si anticipava nel paragrafo 1), ovvero alla scienza delle finanze per cercare di cogliere, in estrema sintesi, le principali teorizzazioni degli scienziati delle finanze che per primi, e con robuste argomentazioni, hanno studiato gli aspetti fiscali - finanziari degli Stati federali.

⁵¹ E’ Musgrave che rilegge Schumpeter, riportando quanto il grande economista austriaco afferma nel 1918 nel suo *Crisis of the tax state* “...Schumpeter concurred that fiscal history does indeed have an enormous influence of the history of nations. Fiscal measures, the "economic bleeding" which the needs of the state necessitate, have created and destroyed industries and economic forms. " In some periods they explain practically all major events, and in most periods they explain a great deal But even greater than the causal is the symptomatic significance of fiscal history. The spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare ... all this and more is written in fiscal history. He who knows how to listen to its message here discerns the thunder of world history more clearly than anywhere else" This strategic role of fiscal affairs is most evident at the turning points of epochs, when old forms die off and new structures emerge, times which always involve a crisis of the old fiscal methods. Hence “we may surely speak of a special set of facts, a special set of problems, and of a special approach ... in short, of a special field, fiscal sociology, of which much may be expected. Of these approaches..., there is one which is of particular interest to us: the view of the state, of its nature, its forms, its fate, as seen from the fiscal side. The word 'tax state' is a child of this view, and the following investigations are concerned with the implications quite clearly contained in this term." R.A. Musgrave *Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology* in *Journal of Evolutionary Economics*, Springer-Verlag 1992 in www.rethinkingcapitalism.ucsc.edu.

Ma come già per il “federalismo”, anche per il “fiscale” riflettiamo un momento sull’etimologia. Fiscale deriva dal sostantivo latino *fiscus*, che significa canestro, cesto. Molto semplicemente, e con la eccezionale pragmaticità dei nostri antenati, era il cesto nel quale originariamente veniva immesso, conservato - e dal quale veniva attinto - il denaro pubblico di spettanza del *princeps*⁵². Era quindi un luogo fisico, ma era anche una funzione che presupponeva un determinato assetto di poteri (rapporto princeps - repubblica) e un’attività continuativa svolta da soggetti a ciò specificamente preposti. Interessante sarebbe ricostruire la storia del fisco nel corso dei secoli ma non è questa la sede idonea. Vale solo la pena di riflettere sul fatto che come il *fiscus* va a fagocitare l’*aerarium* in diritto romano, così attualmente fisco ed erario sono assimilabili in quanto due facce della stessa medaglia: parliamo delle finanze dello Stato, quelle che “finanziano” i pubblici bilanci.

Si è già anticipato quanto Musgrave sia Stato determinante nell’individuazione delle tre funzioni fondamentali della finanza pubblica: allocativa, redistributiva, stabilizzatrice⁵³.

⁵² Prima del *fiscus* esisteva l’*aerarium* (da *aes- aeris* – bronzo) , il tesoro del popolo romano, custodito all’inizio dell’età repubblicana nel tempio di Saturno (e per questo detto anche *Aerarium Saturni*). E’ importante sottolineare che l’*aerarium* custodiva le insegne delle legioni romane in tempo di pace e che oltre a tesoro era anche archivio finanziario, e non solo, dello stato romano. La duplicazione di strutture di governo che caratterizza l’avvento al potere di Augusto e che sfocerà poi, dai primi anni del I secolo d.c. nell’impero, si rinviene anche nella duplicazione del “tesoro romano”. Inizialmente il *fiscus* era il patrimonio di origine pubblica spettante all’imperatore, distinto dal suo patrimonio privato e contrapposto appunto all’erario repubblicano. I due tesori rimangono formalmente distinti per tutto il periodo classico e divengono l’unico “*Fiscus Caesaris*” solo nel diritto postclassico.

⁵³ La funzione allocativa consiste nella fornitura da parte dello Stato (anche policentrico) di beni e servizi - detti pubblici – la cui fornitura da parte di privati sarebbe praticamente impossibile (es: giustizia, difesa esterna, etc.) o comunque troppo onerosa per gli eventuali consumatori e quindi non fruibili da parte della comunità interamente considerata; la funzione redistributiva realizza la distribuzione della ricchezza prodotta dalla comunità al fine di garantire condizioni di parità per la

Il concetto di efficienza allocativa è alla base delle teorie economiche e la sua elaborazione, dovuta all'italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), va sotto la denominazione di *ottimo paretiano*. Il teorema di Pareto postula che l'allocatione di risorse in un sistema economico dato è efficiente se e in quanto non sia possibile, mediante una sua modificazione, ottenere un'utilità maggiore per un individuo sacrificando le utilità degli altri.

Il teorema è dimostrato in una situazione di mercato perfettamente concorrenziale. Nella realtà difficilmente però si riscontrano situazioni di perfetta concorrenza, per la presenza, per esempio, di monopoli, di esternalità⁵⁴, di asimmetrie informative⁵⁵, di beni pubblici puri⁵⁶, di economie di scala, etc.: tutto questo porta ad un "fallimento del mercato" ovvero alla sua incapacità di allocare ottimamente le risorse.

partecipazione alla vita pubblica. Infine la funzione stabilizzatrice consiste nel governo del ciclo economico al fine di garantire sviluppo, controllo dei prezzi, stabilità occupazionale etc.

⁵⁴ Per esternalità si intende un'attività economica individuale che produce effetti anche verso soggetti nei confronti dei quali non è diretta che quindi li "subiscono" senza aver avuto alcun ruolo decisionale in merito. Le esternalità vengono individuate in positive e negative: le prime si producono quando i soggetti beneficiati non corrispondono alcun prezzo per i benefici ricevuti; le altre al contrario quando colui che ha prodotto con la propria attività impatti negativi non ne corrisponde alcun prezzo ai soggetti "danneggiati". Vedremo a tempo debito, parlando della Svizzera e del suo sistema di federalismo fiscale, che proprio la possibilità di determinati Cantoni di usufruire di effetti positivi prodotti dall'attività di altri Cantoni costituisca elemento utile per questi ultimi per divenire destinatari di risorse perequative.

⁵⁵ Si realizza l'asimmetria informativa quando soggetti economici interessati ad un medesimo affare non hanno nello stesso momento le medesime informazioni. L'asimmetria postula quindi che alcuni soggetti che posseggono tutte le informazioni siano in una condizione di maggior forza rispetto a quelli che sono carenti di informazioni. L'asimmetria informativa quindi produce comportamenti dei soggetti diversi rispetto a quelli che avrebbero posto in essere in un mercato di concorrenza perfetta.

⁵⁶ Il bene pubblico puro è un bene che possiede le caratteristiche della non escludibilità e dall'assenza di rivalità: la non escludibilità implica che non è possibile che il bene, una volta prodotto, non venga consumato; mentre la non rivalità comporta che l'utilizzo da parte di un consumatore non esclude il simultaneo consumo di un altro.

Il fallimento del mercato legittima e contemporaneamente postula l'intervento dello Stato per realizzare, in altro modo, l'efficienza allocativa. Tuttavia anche nel caso in cui l'intervento dello Stato riuscisse a realizzare l'ottima allocazione delle risorse, non necessariamente tale efficienza coinciderebbe con la massima equità possibile: si pone cioè il problema dell'equa distribuzione delle risorse da parte dello Stato interventista (è il "trade-off" tra efficienza ed equità). Problema reso poi particolarmente complesso da un lato dall'inesistenza di un concetto univoco di equità, analogo a quello di efficienza paretiana, e, dall'altro dalla frammentazione dei centri decisionali e di governo che concretamente devono provvedere all'allocazione delle risorse.

L'idea di fondo è che lo Stato, attraverso il decentramento, riesca ad intervenire in modo migliore, utilizzando in modo particolare la leva fiscale per correggere le distorsioni altrimenti esistenti nell'allocazione delle risorse.

È in questo contesto dunque che si muovono le teorie che in modo necessariamente sintetico, e funzionale all'oggetto del presente lavoro, si vanno a tratteggiare.

Negli stessi anni in cui Musgrave compiva il suo lavoro di sintesi e di enunciazione delle teorie, veniva formulata un'altra importante teoria da parte dell'economista americano Tiebout, nota appunto come "Modello di Tiebout". Tale modello si condensa nel concetto che "l'elettore vota con i piedi". In sostanza Tiebout immagina che "allo stesso modo in cui è possibile visualizzare il consumatore nell'atto di spostarsi verso un negozio privato per acquistare i beni di cui necessita e i cui prezzi sono fissati, così possiamo immaginare lo stesso consumatore dirigersi verso una comunità locale ove i prezzi (le imposte) dei servizi forniti sono ugualmente fissati. Ambedue i movimenti conducono il consumatore al mercato. In un'economia di tipo spaziale non vi è possibilità alcuna, per il cittadino, di non rivelare le proprie preferenze. La mobilità spaziale costituisce, nel settore dei beni pubblici locali, quel che è il fare gli acquisti nel

mercato dei beni privati”⁵⁷. Secondo tale modello più sono gli enti decentrati che offrono beni e servizi a determinate condizioni economiche, più si riesce ad instaurare concorrenzialità tra gli stessi, con l’indefettibile corollario della maggiore efficienza. Di tutti e di ciascuno. L’elettore da parte sua si sposta, per l’appunto come in un mercato privato, andando a privilegiare quegli enti nei quali le condizioni sono le più soddisfacenti per i suoi desideri⁵⁸.

A favore del decentramento milita anche la teoria che W.Oates sviluppa, innestandola sugli studi di Musgrave, nota appunto come “Teoria del decentramento”.

In sostanza Oates, influenzando fortemente gli studi seguenti, ritiene che un sistema decentrato sia maggiormente capace di intercettare e soddisfare i bisogni di una comunità, territorialmente delimitata, rispetto ad un sistema accentrato.

A tale conclusione perviene considerando che un unico centro (lo Stato centrale) non riesce a soddisfare contemporaneamente un numero di cittadini tanto quanto, nello stesso momento, può fare un sistema policentrico. Lo Stato centrale infatti non può permettersi di differenziare le proprie politiche economiche in ragione delle diverse entità territoriali che lo compongono. Deve necessariamente adottare una linea mediana, uguale per tutti che, secondo Oates, non accontenta però nessuno,⁵⁹ risultando quindi inefficiente. Queste teorie portano a ritenere che le

⁵⁷C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Government Expenditures* Journal of Political Economy, 1956

⁵⁸ Tale teoria ha avuto un grande successo, come si diceva, ma presuppone una serie di condizioni che, anche a sommo avviso di chi scrive, difficilmente si possono realizzare. I cittadini di cui parla Tiebout sono a perfetta conoscenza di tutte le possibili offerte dei diversi (numerosi) enti locali, ivi compresi i diversi sistemi fiscali, sono in grado di spostarsi senza problemi, non avendo evidentemente particolari vincoli di lavoro o di relazione e agiscono in modo esclusivamente razionale non lasciando che le proprie scelte siano influenzate se non da un razionale calcolo utilitaristico.

⁵⁹ Il modello postula una forte omogeneità nelle scelte delle comunità locali, ancorchè molto differenziate rispetto a quelle delle altre comunità formanti lo Stato. Ma nella realtà può anche non

funzioni finanziarie siano efficientemente suddivise quando al livello periferico viene attribuito/riconosciuto il compito di assolvere alla funzione allocativa, mentre al livello centrale vengono assegnate quella redistributiva e stabilizzatrice. Se al contrario tali funzioni venissero assegnate a livello degli enti sub-statali si creerebbero situazioni di svantaggio causate, da un lato, dai maggiori costi dovuti al frazionamento delle stesse e dall'altro alla inevitabile "miopia" che tali governi periferici avrebbero nel loro assolvimento.

Potrebbe infatti prodursi sperequazione tra territori limitrofi dovuti all'attuazione di politiche pubbliche che nel favorire un territorio vadano a danneggiarne un altro, ovvero sperequazione tra tutti i territori derivante da una diversa capacità fiscale tale da non garantire la copertura autonoma dei propri fabbisogni.

La scienza delle finanze si è arricchita però di un altro approccio, profondamente diverso da quello che fa capo a Musgrave (e a Keynes): è la teoria della "Public Choice" formulata da Buchanan, che per tale elaborazione ha vinto il Nobel per l'economia nel 1986⁶⁰. La teoria, definita anche anti-Keynes, utilizzando

essere così: le comunità locali al loro interno possono essere a loro volta frammentate o non concordi rispetto alla formulazione di bisogni. In tali casi bisogna allora valutare se il soddisfacimento medio dei bisogni operato dallo Stato non sia comunque preferibile rispetto ad una forte eterogeneità delle richieste nel livello locale, tale da compromettere il postulato della massima realizzazione possibile dei desideri a livello decentrato.

⁶⁰ Il testo di riferimento è *The calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*, scritto nel 1962 con J. Tullock. Scrivono i due autori: "This analysis can perhaps be described by the term "methodological individualism." Human beings are conceived as the only ultimate choice-makers in determining group as well as private action. Economists have explored in considerable detail the process of individual decision-making in what is somewhat erroneously called the "market sector." Modern social scientists have, by contrast, tended to neglect the individual decision-making that must be present in the formation of group action in the "public sector." In their rejection of the contract theory of the state as an explanation of either the origin or the basis of political society, a rejection that was in itself appropriate, theorists have tended to overlook those elements within the

lo strumentario terminologico e concettuale oltrechè la metodologia della teoria economica per analizzare le scelte collettive per come vengano determinate dai processi politici, parte da un approccio tale per cui non è il “Fallimento del mercato” a mettere in moto lo Stato (come postulato appunto da Keynes) così come la ricerca dell’utilità individuale non genera in realtà un benessere collettivo e una maggiore efficienza, anche “democratica”⁶¹. Buchanan ritiene, al contrario, che in realtà l’individuo agisca sempre e solo in modo egoistico, portando appunto nella dimensione politica quella che è una caratteristica basilare della dimensione economica, e che lo Stato non sia in grado di assicurare beni e servizi in modo efficiente senza sprecare grandi quantità di risorse.

L’analisi di Buchanan, nel solco peraltro di un importante filone di scienza delle finanze italiana sviluppatosi tra otto e novecento⁶² si appunta sui soggetti cui spetta il potere di elaborare e realizzare le politiche pubbliche come i politici e i burocrati, ma anche le lobbies o i gruppi di elettori. Questi soggetti non agiscono per un superiore interesse collettivo ma, al contrario, egoisticamente cercano i consensi al fine di perpetuare i propri privilegi o le situazioni di vantaggio cui la posizione dà loro accesso.

L’economia delle scelte pubbliche è allora determinata da soggetti che operano nei processi politici, in quanto soggetti liberi, con l’obiettivo di massimizzare la propria utilità. Quello che Buchanan vede è quindi un inevitabile sfruttamento delle maggioranze a danno delle minoranze. È il fallimento dello Stato - e non del mercato - quello da lui teorizzato. La proposta da lui formulata va in senso opposto alle teorie keynesiane, mirando ad un diverso intervento dello Stato

contractarian tradition that do provide us with the "bridge" between the individual-choice calculus and group decisions”.

⁶¹ J.Buchanan e R.Musgrave, *Public Finance and Public Choice, two contrasting visions of the State*, MIT Press, 1999

⁶² Di cui fan parte scienziati come De Viti De Marco, Montemartini, Pantaleoni,

nell'economia attraverso la previsione di stringenti vincoli alla spesa pubblica, alla pressione fiscale e all'emissione di moneta⁶³.

Tale corrente di pensiero ha inaugurato un nuovo modo di guardare ai rapporti centro-periferia, attrezzando una lente attraverso la quale può apparire chiaro che lo Stato – ma anche gli enti periferici – possono agire anche non armonicamente per il raggiungimento del benessere generale, ma al contrario con intenti egoistici e competitivi.

Conseguentemente il decentramento in quanto tale non necessariamente procura vantaggi per i cittadini in quanto “la distribuzione di compiti alla periferia può creare uno squilibrio territoriale della crescita, porre problemi di eguaglianza sociale ed esporre uno Stato al rischio di finanze locali dissestate”⁶⁴. “Il decentramento delle politiche pubbliche non ha di per sé effetti positivi, per i quali occorrono condizioni e vincoli istituzionali che impongano il perseguimento del bene pubblico attraverso il processo democratico di decisione, e relazioni intergovernative adeguate per un sistema efficiente di rapporti fiscali”⁶⁵. Il perseguimento del bene comune va previsto per legge!

Come appare evidente tanto la teoria della scuola di “Finanza Pubblica” quanto quella della “Public Choice” contengono elementi di grande suggestione che possono proiettare una luce di notevole rilevanza anche nello scandagliare il problema che qui ci occupa. Si tratta di teorizzazioni americane che non possono non tener conto della realtà federale che vivono e che fa loro da cornice, pur tuttavia hanno avuto un'influenza decisiva sugli studi anche al di qua dell'oceano. Si tratta inoltre di teorizzazioni con carattere di forte interdisciplinarietà. In

⁶³Seppur digressivamente, si annota che Buchanan ha teorizzato la necessità che il principio di pareggio di bilancio, tanto caro agli economisti classici e messo invece in secondo piano da Keynes e dai suoi seguaci, sia norma di rango costituzionale.

⁶⁴ Fraschini, Osculati *Federalismo dall'alto*, in Riv. Dir Fin, 2003, n. 3

⁶⁵ Così G.G. Carboni *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, in DPCE, 2009, IV

particolare la teoria della “Public Choice”, pur tratteggiata in modo estremamente sintetico, evidenzia un altissimo “sconfinamento” nelle scienze politiche andando appunto a scandagliare il meccanismo di elaborazione delle scelte politiche pubbliche attraverso la lente economica. Ma la scienza economica non si arresta e aggiunge l’ulteriore teorizzazione del federalismo competitivo.

Come già si accennava, il federalismo competitivo trova nel canadese Breton il suo più illustre teorico⁶⁶.

Ripercorrendo la strada segnata da Tiebout, e da Buchanan, sull’assimilazione dell’agone politico al mercato, questa teoria sposta l’attenzione sul lato dell’offerta dei servizi e beni pubblici.

Quello che viene postulato cioè è che siano gli stessi enti locali che attraverso forme di “marketing” molto più aggressive entrino in competizione tra loro per captare il maggior numero di cittadini-elettori. La parola d’ordine è quindi concorrenza: concorrenza tra enti locali, concorrenza tra Stato centrale ed enti locali. Come in un mercato perfettamente concorrenziale, in uno Stato decentrato il decentramento opera per catturare le preferenze dei cittadini-consumatori. Tale decentramento però deve essere caratterizzato da precise procedure (si potrebbe parlare di assetti istituzionali) di scelta collettiva conoscibili in anticipo (in ciò distinguendosi dal modello di Tiebout nel quale il meccanismo di rivelazione delle preferenze era “implicito”). La competizione tuttavia non appare sufficiente per spiegare le ragioni di fondo di una produzione differenziata di beni pubblici tra i diversi livelli di governo. Anche perché la realtà mostra spesso la sovrapposizione o stratificazione di interventi che vanno nel segno opposto dell’efficienza e della soddisfazione del cittadino-consumatore.

Come illustrato in precedenza, in realtà il federalismo competitivo ha segnato il passo: pur contenendo spunti (e sproni) per gli enti locali a “fare meglio”,

⁶⁶ Breton, *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press, 1978.

Ma anche il francese Salmon, poco dopo, elaborava una teoria simile: Salmon, *Decentralisation as an incentive scheme*, Oxford Review of Economic Policy, 1987

tuttavia non può sostituire tout court il modello del federalismo cooperativo; l'analisi economico-finanziaria non ha infatti mancato di evidenziare che, come nel mercato dei beni privati esistono forma varie di accordi e di cooperazioni, così nel mercato dei beni pubblici deve essere possibile postulare ciò. Le forme di cooperazione, spontanee o imposte che siano, sono sempre un modello di riferimento per regolare anche finanziariamente i rapporti centro- periferia⁶⁷. Non solo. I modelli cooperativi la cui applicazione è ampia in Europa e che hanno portato all'adozione di numerose intese intergovernative, postulano che le scelte individuali non necessariamente debbano conseguire la massimizzazione della propria utilità e che tali scelte siano anche basate su un bisogno maggiore di partecipazione dei cittadini e comunque su elementi non strettamente e direttamente economici.

Le teorie, che abbiamo così sommariamente descritto, postulano, seppure con diversi gradi di intensità e diverse giustificazioni “filosofiche”, l'intervento dello Stato per la correzione delle distorsioni del mercato, ancorché di beni pubblici.

La prima osservazione che si impone è che sono tutte teorie d'oltre oceano (anche se si è evidenziato come in particolare la scienza delle finanze italiana sia stata importantissima per l'enunciazione di alcuni concetti insostituibili). Il sistema

⁶⁷ Il teorico che per primo ha elaborato il concetto di *cooperative federalism* è il politologo M. Grodznis con il suo *The American System: A New View of Government in the United States Chicago 1969*. “The American form of government is often, but erroneously, symbolized by a three-layer cake. A far more accurate image is the rainbow or marble cake, characterized by an inseparable mingling of differently colored ingredients, the colors appearing in vertical and diagonal strands and unexpected whirls. As colors are mixed in the marble cake, so functions are mixed in the American federal system A long, extensive, and continuous experience is. . . the foundation of the present system of shared functions characteristic of the American federal system, what we have called the marble cake of government. It is a misjudgment of our history and our present situation to believe that a neat separation of governmental functions could take place without drastic alterations in our society and system of government.”

universitario americano è ormai da molti decenni fucina mirabile di idee e di modelli – con le collegate realizzazioni empiriche -. E se la scienza economica è tributaria a tali eminenti studiosi di gran parte del suo sapere, è anche vero che occorre aver sempre ben presente che le condizioni istituzionali americane sono veramente uniche e che probabilmente la meccanica trasposizione delle teorie non sortirebbe gli stessi effetti a fronte di contesti istituzionali affatto diversi (come storicamente è stato, per esempio, nel caso dell'Argentina). In secondo luogo non si può non notare come la scienza giuridica rimanga molto sullo sfondo. Nel suo lavoro Buchanan, per esempio, arriva a parlare di Costituzione fiscale, ma l'ambito di suo interesse è sempre interdisciplinare tra economia e politica: il diritto viene dopo. Ed è particolarmente significativo che egli avesse affermato "il diritto è cosa troppo importante per essere lasciata ai soli giuristi".

Ma tutto questo appare forse un po' paradossale laddove si pensi che proprio la nascita degli Stati Uniti d'America avviene a seguito di una rivolta fiscale: quindi un atto che è insieme politico, economico ma anche e soprattutto giuridico⁶⁸! Qui, molto più nitidamente che in qualunque altro episodio realizzatosi, si possono cogliere la forza ed il senso del "fatto fiscale" come non solo determinante degli accadimenti storici, ma anche come elemento centrale, pietra angolare, nella costruzione del moderno Stato di diritto. Al suono dello slogan "no taxation without representation", ancor oggi ampiamente ripetuto, si compiva un passo fondamentale verso la necessaria correlazione tra il momento partecipativo/rappresentativo ed il momento contributivo-fiscale.

⁶⁸ Il "Boston Tea Party" del 1773 è indicato come l'episodio al quale far risalire l'inizio della rivoluzione americana. Si realizzò attraverso il boicottaggio di navi della compagnia delle Indie orientali i cui carichi di tè furono gettati a mare, appunto nel porto di Boston. In tal modo i coloni passavano alle vie di fatto per evidenziare lo stato di grave disagio rispetto alla tassazione imposta unilateralmente dalla madrepatria britannica, senza che i medesimi avessero riconosciuto alcun potere decisionale in merito: i coloni vedevano gravemente compromessa la loro libertà ad opera del governo britannico.

4. Sintesi circa il significato-valore da attribuire alla locuzione

Le pur brevi disamine compiute sui due termini dell'espressione data, "federalismo fiscale", ci permettono di argomentare che effettivamente si tratta di una formula densa di significati e di implicazioni anche per il giurista. Dentro c'è un'intera storia di rapporti centro-periferia, storia che si fa più che mai pulsante presente. Dentro c'è un'intera visione dello Stato contemporaneo e dei dilemmi che lo accompagnano. E dentro c'è anche la assoluta trasversalità rispetto agli ordinamenti di matrice liberale, donde discende l'importanza fondamentale della comparazione.

Il nostro presente si caratterizza per fenomeni di vasta portata e di grande complessità qual è per esempio la globalizzazione che, nel fare il mondo più piccolo, ha prodotto la crisi o la necessità di ripensare ad interi assetti economici, finanziari, sociali, culturali ed anche istituzionali. Il contrappeso della globalizzazione è stata la tendenza generalizzata ad esaltare le comunità e le identità locali, nello sforzo di riconoscersi "uguali a prima" e di appropriarsi (o riappropriarsi) di potere decisionale per meglio rivendicare tali differenziazioni (fenomeni che vanno sotto la denominazione di *glocalisation*).

In quanto cittadini europei siamo poi direttamente toccati dal faticoso e periglioso cammino che la nostra Unione sta facendo, nella consapevolezza che i singoli "vecchi" Stati sono inadeguati, se soli, a reggere il confronto con le nuove sfide che soprattutto la nascita ed il rafforzamento dei paesi emergenti, BRIC in testa, ma non solo, stanno ponendo.

Le magnifiche teorizzazioni sulla divisione dei poteri, sullo Stato di diritto, sul principio di legalità, sulla sovranità, appaiono d'improvviso come qualcosa di rassicurante e quasi metafisico – appartenente forse a un cielo delle stelle fisse - che però si deve lasciare per andare incontro a nuovi dilemmi e a nuove sfide.

Ecco perché il federalismo è tanto attuale, soprattutto laddove venga inteso come "federalizing process": processo dinamico che consente di governare con

strumenti più adeguati la complessità dei fenomeni accennati ricomponendo ad unità realtà variegata e anche profondamente differenziate⁶⁹.

La crisi economico-finanziaria che ci accompagna da più di un lustro ha, dal canto suo, evidenziato crepe profonde in tutti i sistemi istituzionali, creando situazioni diffuse di indigenza, disoccupazione, e sfiducia. Lo Stato sociale è messo a dura prova da tali sconvolgimenti: da un lato gli enormi debiti pubblici accumulati nei decenni trascorsi, grazie anche ad alcune delle teorizzazioni economiche di cui abbiamo fatto cenno, con le realizzazioni istituzionali conseguenti, richiedono oggi severissime misure di rientro per garantire la onorabilità stessa dei debiti sovrani - in un circolo vizioso per cui meno credibili si è, più aumentano gli interessi sul debito e più aumenta la necessità di emettere titoli di debito - , tagliando il più possibile la spesa pubblica; dall'altra lo Stato è chiamato ad occuparsi di intere fasce di popolazione prima autonome che, a seguito della crisi, necessitano ora di sussidi ed aiuti. E lo Stato sociale vacilla sotto tali colpi, evidenziando che la dimensione economico-finanziaria è diventata un convitato di pietra che, per quanto scomodo e assai poco simpatico, non solo non

⁶⁹ A tal proposito non si può dimenticare che il processo federalistico assume la duplice connotazione di movimento centripeto (come nel caso della UE) oppure centrifugo, come nel caso di regionalizzazioni, decentramenti e devoluzioni cui abbiamo assistito negli ultimi anni. Probabilmente c'è però nei movimenti centrifughi un punto massimo di tensione, superato il quale l'elemento centrifugo si perde: così assistiamo alle pretese secessioniste della comunità catalana in Spagna, ai movimenti secessionisti del Belgio, della Scozia e del Quebec.

Bene descrive L. Levi, ne *Introduzione al Federalista*, cit, il senso ultimo del federalismo "Le istituzioni federali sono espressione di una società nella quale esistono spiccate diversità sociali a base territoriale. La loro funzione è quella di mantenere questo pluralismo sociale. In una federazione la società ha nello stesso tempo caratteristiche unitarie e pluralistiche. La popolazione è unita in una società che ha le stesse dimensioni della federazione e divisa in una pluralità di società più piccole con confini ben definiti nell'ambito della società più vasta. Questo tipo di società consente la coesistenza del lealismo verso la società federale nel suo complesso con quello verso le comunità territoriali più piccole in modo che nessuno prevalga come invece avviene in un senso nello Stato unitario e nel senso opposto nella confederazione".

può essere ignorato, ma deve diventare coprotagonista. Rovesciando il pensiero di Buchanan potremmo dire che le dinamiche economiche sono troppo importanti per essere lasciate solo agli economisti!

Ecco perché il federalismo fiscale è tanto attuale e tanto lo dovrà essere. Con una precisazione. Ai fini del presente studio l'attributo "fiscale" è in realtà una *sineddoche*: è una parte che sottintende il tutto. E' il concetto di *finanza pubblica*⁷⁰. ad essere omnicomprensivo in quanto al suo interno si compongono le decisioni politiche concernenti il potere di imposizione e il potere di spesa delle risorse finanziarie per la realizzazione dei fini perseguiti dallo Stato e dagli enti sub statali⁷¹.

Ecco perché dal punto di vista giuridico l'aggettivazione fiscale accanto al sostantivo federalismo appare quantomeno riduttivo. Ed ecco perché il federalismo fiscale viene definito come relazioni finanziarie intergovernative.

Visto sotto altro angolo visuale torna alla mente quanto con arguto realismo sostiene il Bertolissi: " il cosiddetto federalismo fiscale non va disgiunto dal federalismo tout court, dal momento che rappresenta il risvolto finanziario del federalismo stesso⁷², il quale non è soltanto un insieme di valori e non si traduce soltanto in un tipo originale di Stato; è anche un insieme di comportamenti, senza i quali esso è inattuabile. Sono appunto i comportamenti quelli che oltre e al di là

⁷⁰ "L'attività finanziaria pubblica è attività politica, in quanto soggetti attivi ne sono gli enti politici, ed è attività economica, in quanto si attua con atti economici e persegue obiettivi economici, anche se finalizzati a obiettivi politici e sociali". Così Parravicini voce *Finanza pubblica* in www.treccani.it

⁷¹ La Corte Suprema degli Stati Uniti nel 1899 affermava: " il potere di tassare è l'unico grande potere sul quale è fondato l'intero edificio nazionale. Esso è tanto necessario alla vita e alla prosperità della nazione quanto l'aria alla vita dell'uomo. Non è soltanto il potere di distruggere ma il potere di mantenere in vita". In Musgrave, *Finanza pubblica, equità, democrazia*, cit.

⁷² Sottolineatura nostra

delle forme strettamente giuridiche, concorrono a costituire una adeguata rete di relazioni finanziarie innanzitutto tra cittadino ed amministrazione”⁷³.

Quello che si spera sia stato chiarito è che la locuzione è una formula che sottende la complessità insita nel concetto di federalismo e in quello di finanza pubblica con le corrispondenze biunivoche tra l’uno e l’altra. È formula trasversale alle discipline scientifiche – giuridiche, economiche, politiche – si avvale di input metagiuridici, ed è soprattutto formula trasversale a moltissimi ordinamenti contemporanei.

“Al pari del federalismo in generale, inteso come modo di essere di una forma di Stato, il federalismo fiscale è innanzitutto un criterio di distribuzione – tra diversi livelli di governo – non accentrato, non uniforme, non dogmatico, non illiberale, non giacobino, del potere di reperire le risorse necessarie ad una collettività che è ordinamento. Ed è altresì sistema che costituisce tra fisco e contribuente, rapporti tendenzialmente collaborativi, ovviamente segnati dai differenti valori costituzionali espressi e rappresentati dall’uno e dall’altro. E’ per definizione strumento e non fine, funzione e non potere ... Se il federalismo fiscale ... pretende di dare voce alle istanze di giustizia, attraverso il trinomio autonomia – solidarietà – responsabilità - che concretizza l’autogoverno responsabile, vada da sé che è in grado di realizzare prospettivamente due straordinari obiettivi: “... gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano; e se quella ragione non è spiegata chiaramente gridano all’ingiustizia ...”(Einaudi) e “... l’imposta deve essere sopportabile, non deve scoraggiare la produzione del reddito e non deve diventare causa tecnica dell’evasione; il sistema tributario deve fondarsi sul rapporto di fiducia e di collaborazione tra amministrazione e contribuente ... il segreto sta nel creare attraverso la persuasione politica e morale un clima nel quale

⁷³ M. Bertolissi, *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali*, Cedam, 1997. Il medesimo autore definisce il federalismo fiscale quale “autogoverno responsabile” egli infatti sostiene che “questo è il modo più semplice e chiaro di qualificare il fenomeno che va sotto il nome di “federalismo fiscale”.

si senta che, difendendo la razionale o uguale applicazione dei tributi si difende non una legge formale dello Stato ma l'essenza stessa della vita dello Stato" (Vanoni)⁷⁴.

Il reperimento delle risorse contribuisce per definizione praticamente unanime della dottrina - partendo da Hamilton - a forgiare il concetto di autonomia⁷⁵: un ente è autonomo in tanto in quanto possa contare su risorse proprie e non debba dipendere da altri per il perseguimento dei propri fini. Le risorse sono funzionali al perseguimento di essi e all'utilizzazione finalizzata al soddisfacimento delle domande della comunità di riferimento. Questo fa sì che, a sua volta, la comunità possa valutare come le risorse richieste vengano concretamente impiegate e quindi valutare, altrettanto concretamente, la bontà delle azioni di governo poste in essere e la capacità di rispondere a quelle domande e a quei bisogni. C'è sicuramente *in nuce* l'individuazione di un circolo virtuoso - correttamente individuato anche dagli economisti - del forte contributo che il sistema del federalismo fiscale dà a forme di responsabilizzazione del ceto politico rispetto al reperimento e alla spendita delle risorse pubbliche, da valutare anche in relazione al grado di risposta/attenzione verso i diritti sociali (non dimentichiamo mai infatti che l'analisi è calata all'interno di sistemi di welfare). Il punto di interesse è costituito proprio a questo punto dalla capacità - e dalle collegate modalità - che

⁷⁴ Così M. Bertolissi, , *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, Federalismo Fiscale, I, 2007

⁷⁵ Sul termine e concetto di autonomia vale l'avvertenza che pur costituendo il presupposto, l'antecedente logico, perché si possa parlare di divisione dei poteri tra i diversi livelli di governo e pur essendo un termine molto diffuso nel linguaggio giuridico, non ha mai ricevuto una definizione univoca e universalmente condivisa. Il che, come ha osservato M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in Enciclopedia del diritto, IV, 1959 "è sicuramente indice dell'irriducibilità ad un significato comune delle varie voci "autonomia" impiegate nelle diverse branche del diritto". Oltre a quella privata, esiste quindi un'autonomia pubblica basata "sulla presenza di pubblici poteri finalizzati al perseguimento degli interessi (pubblici) di una determinata collettività. Essa esprime cioè la potestà d'autodeterminazione della collettività stessa relativamente all'esercizio di pubbliche funzioni, assumendo la veste di autonomia territoriale quand'essa (collettività) sia individuata in base alla sua collocazione spaziale".

ciascun ordinamento ha di disciplinare in modo compiuto gli assetti di federalismo fiscale, riguardati anche e soprattutto sotto il profilo del sistema delle fonti che lo prevedono.

5. Ragioni funzionali della comparazione

Dunque l'indagine sul federalismo fiscale indubbiamente può trovare proprio nella comparazione⁷⁶ un adeguato respiro, e nel contempo una più attagliata analisi sistemica che ne faccia cogliere a tutto tondo l'essenza ed il funzionamento.

Come sostiene F. Palermo “paradossalmente, proprio aspetti che potrebbero apparire fortemente connessi alle specificità istituzionali ed economiche nazionali come le regole sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo risultano particolarmente aperti alla circolazione di modelli e di soluzioni, e questo a causa della comunanza di problemi che tali regole mirano a risolvere ... Ciononostante le modalità di riparto della competenza impositiva, della responsabilità di spesa e del gettito tributario tra livelli di governo diversi, dopo essere state in generale poco studiate come questioni costituzionali, sono state bensì viste come elementi fondamentali dell'assetto costituzionale di ciascun ordinamento composto, ma nella prospettiva dei singoli ordinamenti più che in quella dell'analisi macro - e micro comparativa dei fenomeni giuridici ...”.⁷⁷

Se la comparazione è dunque auspicabile – e possibile – essa deve basarsi, secondo gli insegnamenti dei maggiori comparatisti, sull'identità di funzione che l'istituto considerato riveste nei diversi sistemi legali. Ed è proprio l'identità di funzione, il tanto ricercato *tertium comparationis*, che è indispensabile a rendere

⁷⁶ Il De Vergottini, in *Diritto costituzionale comparato*, cit, così definisce la comparazione: “operazione logica, svolta in modo esplicito, che comporta lo studio analitico degli ordinamenti e istituti esaminati, la considerazione dei dati ricavati, il loro raffronto e una sintesi da cui emerge la valutazione critica che contiene il giudizio comparativo”.

⁷⁷ F. Palermo, *Federalismo fiscale in Europa*, cit

oltre che scientifica, anche significativa la ricerca comparativa⁷⁸. E non vi è dubbio, per quanto si è venuti dicendo sin qui, che il federalismo fiscale abbia identica e assolutamente trasversale funzione tra gli ordinamenti, consistente in ultima analisi, e secondo l'insegnamento di Palermo, nel conciliare scarsità di risorse con moltiplicazione di livelli di governo.

Gli ordinamenti che saranno oggetto di analisi sono, come reca il titolo del presente lavoro, Italia e Svizzera.

La scelta di tali ordinamenti risponde a ben precisi intendimenti: l'Italia sconta una riforma denominata "federalismo fiscale" che è impantanata, oltre che nella concreta attuazione, anche in una certa nebulosità primigenia, prigioniera di slogan politici e al contempo di una visione fortemente centralistica della finanza pubblica. È una riforma che arriva a completamento del percorso di riforma costituzionale varata nel 2001 che ha riguardato l'assetto regionale dello Stato.

La Svizzera è stata individuata in quanto paese europeo non membro dell'Unione e di antica tradizione federale. È uno Stato nel quale il fermento viene gestito e nel quale convivono stabilmente comunità diverse. La costituzione federale svizzera, come si vedrà, tratta più estesamente dei rapporti finanziari (analogamente alla Grundgesetz tedesca), in esito peraltro ad un lungo periodo di "gestazione". Il modello prescelto sembra funzionare bene e pertanto può costituire un interessante spunto di conoscenza e riflessione.

⁷⁸ Sempre il De Vergottini, cit, ci dice: " il diritto comparato non è il diritto che emerge dalla semplice comparazione dei testi legislativi, ma quello che discende dalla comparazione delle diverse soluzioni legali che vengono date agli stessi problemi di fatto dai sistemi legali dei diversi ordinamenti. Quindi i diversi sistemi legali possono essere comparati soltanto se risolvono lo stesso problema effettivo, cioè se rispondono allo stesso bisogno legale. In altre parole le istituzioni di sistemi legali differenti possono essere ragionevolmente comparate soltanto se perseguono lo stesso scopo e se esse assolvono la stessa funzione. La funzione è il punto di partenza e la base di ogni comparazione giuridica, il *tertium comparationis*, tanto a lungo oggetto di futili disquisizioni tra i comparatisti".

Complessivamente sono stati scelti ordinamenti tra loro omogenei, in quanto appartenenti alla medesima forma di Stato. Secondo l'insegnamento del De Vergottini l'omogeneità "intesa come necessaria appartenenza ad una certa forma di Stato, non è requisito essenziale della comparabilità; anche ordinamenti c.d. eterogenei possono essere oggetto di analisi, purché si possa ritenere che gli ordinamenti comparati abbiano in comune l'essere ordinamenti di comunità politiche, a prescindere dal livello di affinamento delle tecniche organizzative del potere". Anche se ciò è vero, l'economia del lavoro, lo scopo conoscitivo dello stesso e le caratteristiche insite nel "federalismo fiscale" hanno fatto propendere per una comparazione per ordinamenti europei omogenei.

5.1. Criteri metodologici e avvertenze

Si è scelto di trattare i due ordinamenti in modo parallelo ma non simultaneo. Il secondo capitolo è infatti dedicato interamente alla Svizzera ed il terzo all'Italia, pur essendo contenuti rimandi tra l'uno e l'altro. E' sembrato infatti che in tal modo fosse privilegiata la possibilità di "entrare" meglio in ciascun sistema, con le complessità e le particolarità che lo accompagnano. Ci si augura che questa scelta non conduca a pensare ad un'analisi dei due sistemi "a compartimenti stagni". Lo schema di svolgimento dell'analisi è invece stato il medesimo, compatibilmente con l'economia complessiva del lavoro che, nell'intenzione, doveva risultare sinteticamente esaustivo e non ridondante. In tal modo si è dato rilievo all'assetto istituzionale per come è venuto consolidandosi nel tempo, e per come si presenta attualmente, ma solo per la Svizzera si è indugiato un po' di più sull'approfondimento degli aspetti economici. La scelta è stata determinata dal fatto che i dati italiani sono maggiormente conosciuti (!).

Il criterio guida per districarsi in una materia così ampia, complessa, con così forti connessioni interdisciplinari e anche con una certa nebulosità di concetti e definizioni, oltre che estremamente magmatica, - ciò che peraltro corrisponde al significato della ricerca stessa - è stato individuato nella identificazione del potere

impositivo, del potere di spesa e del potere perequativo, così come trasfusi e resi esecutivi nelle norme⁷⁹, come i tre assi portanti che connotano ogni sistema di federalismo fiscale, secondo la convincente ricostruzione e sistematizzazione che della materia ha fornito G.G. Carboni nel suo “Federalismo fiscale comparato” ed analogamente indicato da F. Palermo. Quest’ultimo in particolare avverte che “perché si possa ragionare di federalismo fiscale in termini costituzionali anziché solo in chiave tributaria ... serve un collegamento tra gli elementi chiave delle relazioni finanziarie e fiscali tra livelli di governo (potestà impositiva, potestà di spesa, perequazione) e il dato costituzionale, e dunque un collegamento in termini di fonte ... In secondo luogo ... occorre che tali relazioni abbiano natura istituzionale” infatti per il giurista comparatista “la linfa del federalismo scorre nelle sue istituzioni, non nelle relazioni finanziarie. Un federalismo fiscale senza costituzionalizzazione degli obiettivi e senza struttura istituzionale per il loro perseguimento è materia politologica, economica, al più tributaria, ma difficilmente l’apporto tecnico-costituzionale potrà dare all’indagine un valore aggiunto. Questo potrà risultare solo da un’analisi dei rapporti finanziari sul funzionamento complessivo delle relazioni tra livelli e del condizionamento che i rapporti finanziari subiscono a causa della struttura istituzionale complessiva”⁸⁰.

In conclusione e prima di passare all’analisi dei singoli ordinamenti considerati, piace riportare ancora una riflessione di Hamilton, il cui contenuto, espresso con un incalzante logica giuridica, è adamantino (e buon viatico, ci si augura, per intraprendere la successiva ricerca):

⁷⁹ “ il diritto comparabile non è (soltanto) quello risultante dai testi normativi ma, più ampiamente, quello effettivamente vigente negli ordinamenti esaminati, includendo quindi le consuetudini, convenzioni , prassi interpretative e dando spazio significativo all’apporto della giurisprudenza e della dottrina. La ricerca dovrà quindi considerare anche il diritto non scritto, mentre per quello scritto dovrà verificarne la vigenza”. De Vergottini, cit.

⁸⁰ F. Palermo, *Comparare il federalismo fiscale: cosa, come, perché*, cit.

“... Cosa significa potere legislativo se non il potere di fare le leggi? E quali sono i mezzi per esercitare il potere legislativo, se non le leggi? E cos'è il potere di imporre ed esigere tasse se non un potere legislativo, ovvero il potere di emanare leggi in materia fiscale? Quali sarebbero, in un caso del genere, i mezzi efficaci per esercitare questo potere, se non le leggi opportune e necessarie?...si potrebbe chiedere: chi giudicherà della necessità e della convenienza delle leggi che saranno approvate per attuare i poteri dell'Unione?... il governo centrale dovrà, come ogni altro, essere esso stesso il giudice primo del modo più conveniente di esercitare le proprie prerogative, mentre in un secondo momento saranno giudici i suoi elettori. Se il governo federale dovesse oltrepassare i giusti limiti della propria autorità e fare uso tirannico dei propri diritti, il popolo, di cui esso non è che una creatura, deve richiamarsi alle norme fondamentali che esso stesso costituì e prendere tutte quelle misure suggerite dall'esigenza del momento e giustificate dalla prudenza, che potranno servire a sanare l'offesa arrecata alla costituzione⁸¹.

⁸¹ The Federalist, saggio n. 33

Capitolo II

Il federalismo fiscale in Svizzera

1. Coordinate di base dell'esperienza svizzera



“Esiste una stretta interrelazione tra il territorio e la struttura della società che lo abita, come anche delle istituzioni che ne regolano il funzionamento”¹.

Se questo assunto è vero, come è vero che il diritto costituzionale poggia sullo studio di territorio, popolo e governo, sembra indispensabile, prima di passare ad illustrare che cos'è e come funziona il federalismo fiscale svizzero, individuarne le “coordinate di base”, una sorta di mappa concettuale all'interno della quale calare il senso ed il conseguente funzionamento dei rapporti finanziari tra Stato centrale ed enti sub-statali. E dunque.

¹ Così S.Gerotto *La Svizzera*, Il Mulino, 2011

Priva di sbocchi al mare, la Svizzera è un paese prevalentemente alpino: infatti Alpi e Prealpi che la caratterizzano a sud e a sud est, coprono circa il 60% del territorio. Completano il quadro le Regioni geografiche dell'Altopiano *Mittelland* (*Plateau Suisse*) al centro e la catena del Giura a nord-ovest. In particolare l'Altopiano che si estende tra il lago di Ginevra a sud-ovest e il lago di Costanza a nord-est è un'area che, pur coprendo circa il 30% della superficie totale, concentra i due terzi della popolazione svizzera, arrivando ad una densità demografica di 450 abitanti per kmq (che ne fanno una delle regioni europee più densamente popolate). Anche la gran parte delle industrie e dei terreni destinati all'agricoltura sono qui concentrati.

1.1. Gli Svizzeri: chi sono?



Secondo i dati dell'Ufficio Federale di Statistica², la Svizzera, al 19 dicembre 2012,

² Tratto da Enciclopedia Statistica in www.bfs.admin.ch.

contava 8.013.966 residenti permanenti³ distribuiti su una superficie complessiva di 41.285 kmq⁴, ripartiti in 2.636 Comuni⁵ e 26 Cantoni. Tali ultimi sono a loro volta distinguibili in 20 Cantoni (Vaud, Vallese, Ginevra, Berna, Friburgo, Soletta, Neuchâtel, Giura, Argovia, Zurigo, Glarona, Sciaffusa, San Gallo, Grigioni, Turgovia, Lucerna, Uri, Svitto, Zugo, Ticino) e 6 semi-Cantoni (Appenzello esterno ed interno, Basilea Campagna e Basilea Città, Obvaldo e Nidvaldo). Solo il Cantone di Zurigo supera il milione di abitanti (1.405.202) mentre per esempio il Cantone di Berna (dove è situata anche la capitale federale, per l'appunto Berna) arriva a poco di meno (991.562 residenti). Il gruppo di Cantoni che formano la "Grande Regione"⁶ dell'Espace Mittelland (nord-est) (Berna, Friburgo, Soletta, Neuchâtel, Giura) assommano a complessivi 1.785.019 residenti che ne fanno la parte più densamente abitata, seguiti dal gruppo di Cantoni che formano la "Grande Regione" del Lemano (sud-ovest) (Vaud, Vallese, Ginevra⁷) che contano 1.510.775 abitanti.

³ Il tasso di immigrazione in Svizzera è tra i più elevati d'Europa e ad esso si aggiunge una politica di naturalizzazione prudente. Circa un quinto della popolazione residente in Svizzera è costituito da stranieri: degli otto milioni ricordati sopra, poco più di sei milioni sono i cittadini svizzeri: anche questa forte mobilità va' tenuta presente nelle logiche delle politiche fiscali.

⁴ Per avere un'idea delle dimensioni dello Stato Svizzero, basti pensare che la confinante Regione Lombardia ha una superficie di 23.984 kmq con una popolazione residente che al 1 gennaio 2010 (fonte ISTAT – le Regioni italiane www.istat.it/it/lombardia/dati) contava 9.826.141 abitanti, e che ben tre sono le città che alla stessa data contavano oltre un milione di abitanti: Milano con 3.123.205, Bergamo con 1.087.204 e Brescia con 1.242.923 . Se si somma poi una Regione come l'Emilia – Romagna, che ha un'estensione di 22.447 kmq, possiamo facilmente visualizzare un quasi-equivalente dell'estensione della Svizzera.

⁵ Il dato è tratto da F.Osculati *Il federalismo fiscale nella prospettiva della scienza delle finanze* in (a cura di) G.F. Ferrari *Federalismo, Sistema fiscale, Autonomie* , Donzelli Editore, 2010

⁶ Il concetto di Grande Regione non è giuridico, ma solo frutto di elaborazione statistica.

⁷ Nel 2002 i cittadini dei Cantoni di Vaud e Ginevra furono chiamati a votare su un'eventuale fusione dei loro due Cantoni: l'esito fu una solenne bocciatura della proposta.

Alcuni Cantoni sono formati praticamente da una sola città, come per esempio il Cantone di Ginevra, o al contrario quasi esclusivamente da montagne, come il Cantone di Uri. Variano anche le dimensioni e la densità abitativa: per esempio il semi-Cantone

di Basilea Città ha una superficie di appena 37 kmq ma conta 184.950 abitanti mentre quello più esteso, il Cantone dei Grigioni, che ha una superficie di 7.105 kmq, conta complessivamente 192.621 abitanti, ripartiti in 150 valli. Analogamente registriamo che quattro dei sei semi – Cantoni faticano ad arrivare a 50.000 abitanti (Appenzello interno ne ha appena 15.708) e complessivamente son otto (compreso l'appena nominato Appenzello interno) le comunità territoriali che non arrivano a 100.000 residenti.

La distribuzione della popolazione su di un territorio di dimensioni già piuttosto esigue è quindi molto disomogenea. A ciò si aggiunga che la Svizzera è una “babele” di lingue: quattro infatti sono le lingue “confederali” ufficiali (tedesco, parlato da quasi il 70% della popolazione, francese parlato da circa il 20%, italiano per circa il 10% e romancio – lingua neolatina simile al ladino – parlato da meno dell’1%, nei Cantoni Grigioni e Uri) cui si aggiungono le lingue parlate dalle numerose comunità immigrate tra le quali hanno assunto, nello scorcio di fine secolo scorso, un ruolo predominante le lingue balcaniche (in particolare albanese e serbo-croato)⁸.

Per completare il brevissimo tratteggio su chi siano gli Svizzeri, corre l’obbligo di accennare al percorso storico-costituzionale che ha condotto alla formazione dello Stato federale svizzero, con la consapevolezza che esso rappresenta un *unicum* nel

⁸ I dati sono desunti dal rapporto elaborato dall’ufficio federale di Statistica sulle risultanze del censimento generale della popolazione del 2000 “Paesaggio linguistico in Svizzera” Neuchatel, 2005 in www.bfs.admin.ch.

⁹ Così A. Zorzi Giustiniani, *Federalismo e fisco. Lineamenti di una sintesi*, F. Palermo, M Nicolini (a cura di) *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Edizioni scientifiche italiane, 2012. L’autore motiva tale affermazione sostenendo che: “il contesto originale

panorama internazionale, se già Napoleone I poteva affermare «La Svizzera non somiglia ad alcun altro Stato, sia per gli avvenimenti che vi sono successi da molti secoli, sia per la situazione geografica, sia per l'estrema differenza di usanze che esiste tra le sue diverse parti. La Natura ha fatto il vostro Stato federale, volerla conquistare non può essere di un uomo saggio»¹⁰.

La prospettiva storica, ancorché fondamentale per la corretta comprensione dei fenomeni attuali, rimane necessariamente sullo sfondo, esulando dall'oggetto del presente lavoro. Rammentiamo solo che il 1 agosto 1291, con il "Patto di Grutli", i territori di Uri, Svitto (i cosiddetti Paesi Forestali – Waldstatte –) e Untervaldo si allearono per evitare le forti ingerenze da parte della Casata degli Asburgo: è a questo Patto che viene fatto risalire il nucleo originario della confederazione elvetica. Nelle epoche successive infatti la confederazione si allargò, sino a comprendere, dapprima, il Cantone di Lucerna, poi Zurigo fin ad arrivare, agli inizi del 1500, alla confederazione dei 13 Cantoni. Si trattava però non di un'esperienza statale, ancorché federale, ma, per l'appunto, di unioni pattizie che potevano essere strette da taluni territori con talaltri e non necessariamente con, e tra, tutti.

Per arrivare ad un vero nucleo statale occorre attendere l'invasione napoleonica del 1798: i Cantoni si riuniscono in Confederazione (ufficialmente con l'Atto di mediazione del 1803, con il quale viene definitivamente rigettato il primigenio modello napoleonico di Stato unitario ed accentrato) con l'istituzione di un potere centrale – "Dieta", peraltro già conosciuta dalla metà del '500 – cui vengono attribuiti compiti di difesa e di politica estera. Tale nucleo è destinato a rimanere anche dopo lo spegnimento dell'astro napoleonico e la conseguente Restaurazione.

nel quale si è sviluppato l'ordinamento federale, i privilegi connessi allo status di paese neutrale e la florida economia, alimentata tra l'altro dai dividendi di un'attività bancaria proiettata su scala internazionale" sono gli elementi che costituiscono il carattere di unicità allo stato federale elvetico, differenziandolo da ogni altra esperienza federale.

¹⁰ Napoleone I (1769-1821) Lettera ai delegati dei Cantoni svizzeri, 1802. In www.swissworld.org

La fondazione dello Stato confederale elvetico avviene il 12 settembre 1848 in esito ad una contrapposizione – anche in armi – tra i Cantoni conservatori, e cattolici, riuniti nella lega “Sonderbund” (Lega separata) dal 1845 , e i Cantoni liberali, che vede vittoriosi questi ultimi. Viene adottata una costituzione ispirata a principi liberali e nella quale le istanze cantonali vengono compendiate con quelle più marcatamente centralistiche – anche sotto l’esempio della costituzione federale americana.

“In questa data avvenne dunque il passaggio dal regime confederale a quello federale, in modo diverso da com’era stato per gli Stati Uniti. La Costituzione del 1848 fu infatti “imposta” anche ai Cantoni che l’avevano rifiutata. Questi però alla fine accettarono il nuovo sistema per comportamento concludente, si potrebbe dire, partecipando alle elezioni con le quali si formarono le nuove autorità statali”¹¹.

Anche se l’assetto istituzionale fondamentale è ancora quello del 1848, già una prima profonda revisione della costituzione si ebbe nel 1874 con la quale: “ [questa] estese considerevolmente le attribuzioni della Confederazione, rese permanente il Tribunale federale,... introdusse il principio secondo il quale nel procedimento di revisione costituzionale il voto del popolo cantonale doveva valere per voto del Cantone, consolidò la libertà di stabilimento, garantì nuove libertà individuali (libertà di credo e di coscienza e libertà di commercio e industria) estese il suffragio e introdusse lo strumento del referendum facoltativo”¹². Degli sviluppi costituzionali realizzatisi in tempi recenti (1999) si accennerà tra breve, trattando appunto dell’attuale assetto costituzionale. Quel che premeva qui evidenziare con questi brevi cenni è che la Svizzera: “è frutto della [più] lunga sedimentazione federalistica, che si è snodata attraverso un’aggregazione – dal percorso a volte incerto, a volte conflittuale, ma sempre volto nella stessa direzione – secolare, contraddistinta dalla

¹¹ Così S. Gerotto, *Svizzera*, cit

¹² idem

volontà di stare insieme, malgrado le profonde differenze ... di lingua, religione, di vocazione economica”¹³.

A queste condizioni storico-costituzionali assai particolari si aggiunga la considerazione che la Svizzera ha una posizione sui generis anche sul piano internazionale.

Essa mantiene infatti una storica neutralità¹⁴, che risulta essere un principio molto radicato nella tradizione elvetica.

Tale neutralità comporta sul piano internazionale che la Svizzera ha scelto, in modo permanente, di non partecipare ad alcun conflitto armato che coinvolga altri Stati e che non concede il diritto di transito sul proprio territorio agli eserciti stranieri.

È tuttavia una neutralità armata.

La Svizzera ha infatti un proprio esercito che può essere impiegato solo con compiti di difesa mentre il servizio militare per i cittadini maschi continua a rimanere obbligatorio. Pur non potendo aderire ad alleanze militari, ha comunque svolto attività militari all'interno della cooperazione internazionale sia all'interno del programma “Partenariato per la pace” della Nato, sia con varie missioni di pace¹⁵.

Inoltre ha notoriamente scelto di non aderire all'Unione Europea, rispetto alla quale ha tuttavia fittissimi rapporti commerciali e finanziari¹⁶.

¹³ Così M.P. Viviani Schlein, *Introduzione in Nuove tendenze del federalismo europeo? La riforma del federalismo elvetico*, Diritto Pubblico comparato ed europeo, I, 2008

¹⁴ Sulla quale vegliano sia il Consiglio federale (art. 173 comma 1 lett a Cost) sia l'Assemblea federale (art. 185 comma 1 Cost)

¹⁵ In Bosnia-Erzegovina dal 1996, in Kosovo dal 1999 e in Afghanistan dal 2003: dal sito del Ministero della Difesa in www.vtg.admin.ch

¹⁶ Essa fa parte del Consiglio d'Europa, mentre con l'Unione europea intrattiene per l'appunto, solo rapporti economici e politici, senza, tuttavia, farne parte. Senza dubbio, il mancato inserimento della Svizzera nell'ambito dell'Unione europea, e a maggior ragione nella Unione Europea Monetaria, contribuisce a formare il quadro di riferimento in tema di sovranità fiscale della stessa e costituisce elemento di forte diversificazione rispetto a quanto vedremo accadere in Italia.

E' entrata a far parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite solo nel 2002¹⁷ e con un'adesione - sancita da referendum – assai poco entusiastica: con il 54% dei voti e con solo 12 Cantoni favorevoli¹⁸.

¹⁷ Il precedente storico dell'ONU è, come si ricorderà, la Società delle Nazioni che venne fondata nel 1920 proprio a Ginevra. A seguito del “fallimento” di tale organismo internazionale e dello scoppio del secondo conflitto mondiale, la Svizzera mantenne una posizione di formale neutralità. Cosa che non le impedì peraltro di ospitare, sempre a Ginevra, la sede dell'ONU, seconda per importanza solo a quella di New York. Tuttavia nel 1996, a seguito di pesanti attacchi ricevuti da parte della comunità ebraica americana per il ruolo che avrebbe avuto durante la seconda guerra mondiale, fornendo appoggio bancario al regime nazista per la custodia dell' “oro degli ebrei”, il governo svizzero nominava una commissione di esperti per far piena luce sul comportamento della Svizzera durante il conflitto. Nel 2001 venne pubblicato il “Rapporto Bergier” (composto in realtà da 25 studi e contributi alla ricerca apparsi sotto il titolo «Pubblicazioni della Commissione Indipendente d'Esperti Svizzera – Seconda Guerra mondiale» edito dalla casa editrice Chronos di Zurigo) che dimostrava come in realtà la Svizzera avesse collaborato con la Germania nazista ed anche con gli Alleati. Nel 2002 l'adesione all'ONU.

¹⁸“L'analisi dei voti per aree geografiche indica che lo scetticismo verso l'impegno internazionale della Svizzera è prevalso soprattutto nelle aree rurali centrali del paese, confermando la tradizione di grande conservatorismo di Cantoni quali Appenzello, San Gallo, Obvaldo, Nidvaldo o Uri. Tuttavia non sono mancati gli elementi di opposizione anche altrove: nei Cantoni dell'arco alpino l'adesione all'ONU è stata fortemente contrastata, bocciata nei Grigioni e nel Ticino, approvata con un modestissimo 51% nel Vallese. A determinare l'adesione del Paese alle Nazioni Unite è stata dunque, di fatto, una “certa” Svizzera, quella dei Cantoni più grandi ed industrializzati, che hanno sentito in maniera assai più forte la necessità di adeguare la politica estera alle esigenze della mondializzazione. Il voto ha, però, confermato che il fronte della conservazione trova nella Svizzera ancora solidissimi appoggi, e che il modello di una nazione felice poiché isolata è tutt'altro che accantonato” C. Pagotto, *Svizzera: un referendum costituzionale sancisce l'ingresso nell'ONU*, www.archivio.rivistaaic.it.

1.2. Quanto producono

Per completare questo rapidissimo tratteggio delle coordinate di base, si riportano alcuni dati macroeconomici riferiti al Pil¹⁹ considerato nel triennio 2011/2013 con un raffronto al 2008, l'anno antecedente la crisi economica²⁰.

Nel 2008 il valore del PIL era stimato in 567.852 milioni di franchi svizzeri. Dopo una battuta d'arresto nel 2009 (segnato da un negativo del - 2,4%), nel 2010 ha ricominciato a salire e nel 2011 veniva ad attestarsi in 618.325 milioni CHF; per salire nel 2012 a 624.592 milioni CHF e nel 2013 attestarsi su 635.331 milioni CHF. È più che evidente, anche per chi economista non è, che il PIL svizzero, come dato riguardato in sé, continua a crescere, anche se i livelli percentuali di crescita non sono così elevati come prima dell'arrivo della crisi (nel 2008 l'incremento del PIL rispetto all'anno precedente era Stato pari al 5,5%). Se poi si analizza il dato del PIL procapite medio si può notare che nel 2008 esso era 77.783 CHF, per passare a 78.146 CHF nel 2011, scendere lievemente nel 2012 a 78.105 CHF e risalire nel 2013 a 78.539²¹. Si tratta anche in questo caso di un trend comunque positivo - nonostante la flessione del 2012, prontamente recuperata - del PIL procapite, che si

¹⁹ Il PIL è una valutazione quantitativa della performance economica di un'economia nazionale. Esso stima il valore dei beni e servizi prodotti in un paese nella misura in cui questi non sono utilizzati come input per la produzione di altri beni e servizi ; stima cioè il cosiddetto valore aggiunto.

²⁰ I dati e le informazioni che seguono sono desunti dal ricchissimo repertorio dell'Ufficio Federale di Statistica in www.bfs.admin.ch. Si chiosa volendo evidenziare che la Confederazione, attraverso l'indirizzo segnalato, mette a disposizione una serie di informazioni, dati, statistiche fortemente interattivi e prontamente utilizzabili. Tutto il materiale è divulgato in tedesco e in francese, mentre la divulgazione in italiano è parziale (ma comunque ricchissima).

²¹ Il PIL ed il PIL per abitante sono indicatori dell'attività economica che permettono di misurare e confrontare il grado di sviluppo economico dei diversi paesi. Anche se gli economisti avvertono che l'indicatore "PIL per abitante" non è lo strumento più appropriato per analizzare la ricchezza di un paese, da comunque l'idea - utile in questa sede - di quale sia il livello di vita medio svizzero.

attesta su livelli molto elevati evidenziando nel complesso un sistema economico-finanziario che continua a mantenersi²².

I dati desunti dall'Ufficio Federale di Statistica²³ consentono peraltro di gettare luce sulle quote di Pil procapite suddiviso per Cantone. Si scopre allora che nel 2011 il Cantone di Basilea città, con i suoi 156.795 CHF di PIL procapite risultava il più

²² Il 15 gennaio 2015 la Banca Centrale Svizzera, con un annuncio a sorpresa, ha modificato il tasso di cambio del franco svizzero, gettando scompiglio nei mercati finanziari mondiali. In particolare ha deciso di porre fine alla politica di difesa del tasso di cambio stabilita in 1,20 franchi per euro che manteneva da tre anni a questa parte. La decisione di introdurre una soglia minima nel tasso di cambio con l'euro era stata infatti assunta dalla Banca Centrale Svizzera nel corso dell'estate del 2011, al culmine della crisi dei debiti sovrani dell'area euro, durante la quale i mercati, da un lato, temevano l'implosione dell'euro (è, penso, nel ricordo di tutti il bollettino quotidiano sullo spread dei titoli del debito pubblico italiano, ma non solo, rispetto al rendimento dei titoli di stato tedeschi: la fuga di capitali dai nostri titoli di Stato, e in generale da quelli dell'intera area mediterranea, aveva fatto impennare rendimenti e spread) e dall'altro ricercavano un «porto sicuro» per i propri investimenti. Uno dei beni rifugio individuati e preferiti era proprio il franco svizzero, tanto che durante quell'estate il cambio arrivò fino a 1,04 franchi per dollaro: con un cambio così «forte» venivano messe in serio pericolo le esportazioni elvetiche. Questa politica economico monetaria è durata sino al 15 gennaio 2015, quando, appunto, la barriera di sicurezza intorno al franco svizzero è caduta per decisione della Banca Centrale Svizzera. A giustificazione della propria decisione che comunque penalizzerà le esportazioni svizzere, la Banca centrale svizzera ha sottolineato il fatto che l'economia elvetica in questi tre anni ha saputo trarre profitto dalla soglia minima con l'euro ed ha aggiunto che la soglia non poteva durare per sempre ed ha anche rilevato che il dollaro si è apprezzato anche sul franco, fattore questo che attenua almeno in parte gli effetti negativi della discesa dell'euro sulle esportazioni svizzere.

²³ L'Ufficio federale di Statistica avverte peraltro che, nel settembre 2014, i Conti economici nazionali sono stati oggetto di una revisione completa degli approcci e dei metodi nell'ottica di adottare il Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali 2010 (SEC 2010). In seguito a tale revisione metodologica, le stime dei PIL regionali che si riportano sono pertanto provvisoriamente incompatibili con la nuova serie riveduta dei Conti nazionali, in attesa delle stime compatibili in corso di pubblicazione. Tuttavia si è scelto di riportarli ugualmente in quanto non essendo questo un testo di scienza delle finanze o di economia politica, le dimensioni servono soltanto per inquadrare i fenomeni e non invece come oggetto di verifica in sé.

ricco, seguito dal Cantone di Zugo (125.138 CHF) e da quello di Ginevra (104.914 CHF); fanalino di coda era il Cantone di Uri con un PIL procapite di 48.733 CHF, seguito da Appenzello interno, Friburgo ed Appenzello esterno (che si aggiravano tra i 49.000 e i 51.000). Riguardato invece sotto il solo aspetto del PIL cantonale era Zurigo il Cantone con il PIL più elevato con 127.976 milioni di franchi svizzeri, seguito da Berna con 66.514 milioni e Vaud e Ginevra rispettivamente con 48.329 e 48.169 milioni²⁴.

Ci sono quindi forbici notevoli non solo nella distribuzione territoriale, come si accennava sopra, ma anche in quella economica, essendo anche la ricchezza distribuita in modo molto disomogeneo. Complessivamente da questa rapidissima panoramica si può facilmente argomentare che la Svizzera ha al proprio interno realtà assai differenti. Ci sono Cantoni ricchi e Cantoni poveri, densamente popolati e scarsamente popolati, Cantoni con geomorfologia “semplice” e altri invece molto

²⁴La Svizzera sta tenendo bene a fronte della crisi finanziaria ed economica in atto. Da un lato, ciò è dovuto al fatto che durante la recessione globale la flessione economica è stata meno incisiva qui che altrove. D’altro lato, la Confederazione e la Banca nazionale svizzera sono riuscite a stabilizzare rapidamente il sistema finanziario nazionale mediante un pacchetto di misure che hanno limitato le ripercussioni sui conti pubblici; in <http://www.efd.admin.ch/themen/finanzpolitik>. A sua volta la struttura dell’economia svizzera si è notevolmente evoluta negli ultimi decenni: si pensi per esempio che l’occupazione agricola è calata del 25% tra il 1985 e il 1995. Anche il settore industriale si è ridimensionato mentre la maggior parte delle attività del settore terziario hanno fatto registrare una costante crescita: nel 2008 il settore dei servizi contava il 73% degli occupati. Dei restanti, il 23% circa era impiegato nell’industria e nell’artigianato e solo poco più del 4% nel settore agricolo e forestale. Tra le odierne produzioni di punta figurano la farmaceutica e le biotecnologie. L’ Ufficio Federale di Statistica ha stimato, in esito ad un’indagine sui redditi e sulle condizioni di vita dei propri cittadini , che nel 2013 la Svizzera faceva parte dei paesi con il livello di vita più elevato d’Europa. Ci sono forti disparità di ripartizione del reddito ma in modo sensibilmente inferiore alla media europea. La ricerca riporta che le difficoltà economiche ci sono per il 19,6% delle persone residenti in Svizzera le quali “non hanno la possibilità di far fronte ad un’importante spesa imprevista nel corso del mese. Inoltre, quasi una persona su 10 (8,7%) non ha risorse sufficienti per trascorrere una settimana di vacanza all’anno lontano dal proprio domicilio”(!)

complessa, lingue differenti (e mentalità differenti): insomma la Svizzera, in un territorio tutto sommato circoscritto, presenta un panorama a 360 gradi , estremamente variegato e complesso. In tal senso essa rappresenta un banco di prova ideale per verificare l’impatto e la tenuta del federalismo, in particolare, dato l’oggetto del presente studio, di quello fiscale²⁵.

1.3. Quanto pagano e quanto spendono (ovvero le entrate fiscali e le spese pubbliche)

Attingendo dalle banche dati che la Confederazione ed il Ministero delle Finanze Federale mettono a disposizione, con prontuari statistici aggiornati e comprensibili, mappature, atlanti e sintesi finanziarie, possiamo descrivere – molto brevemente - anche i flussi finanziari di entrata e di uscita delle Amministrazioni svizzere. Il fatto in sé non è trascurabile in quanto anche il comune cittadino che voglia rendersi conto di quali siano gli aggregati macroeconomici che riguardano la (o le) comunità di appartenenza, ha a disposizione uno strumento comodo, aggiornato, rigoroso per poterlo fare. Questa accessibilità e trasparenza, che sono evidentemente esplicitazione di un progetto e di un concreto impegno da parte degli uffici centrali (e periferici), fa pensare a forme di controllo e partecipazione attiva dei cittadini. In questo circuito di comunicazione finanziaria e di interazione tra cittadini ed istituzioni probabilmente si coglie uno dei sensi profondi del federalismo fiscale,

²⁵ Sotto questo profilo risulta particolarmente interessante lo spunto offerto da M.Burgess, *The paradox of Diversity – Asymmetrical federalism in comparative perspective* , F. Palermo, Carolin Zwilling, Karl Kossler (a cura di) *Asymmetries in constitutional law*, Eurac, 2009, a proposito di quello che chiama il paradosso della diversità “which lies at the very heart of *federation* and constitutes the quintessence of its creation, that is, conflict, competition and cooperation are institutionalized in a special way that perpetuates problems of great complexity and has the potential to produce constitutional, political and governmental instability. Consequently the paradox resides in *the successful accommodation of diversity that produces the conditions for both a stable and an unstable state*”.

definito, dal punto di vista giuridico, “l’autogoverno responsabile” ovvero un sistema “ che costituisce tra fisco e contribuente, rapporti tendenzialmente collaborativi, ovviamente segnati dai differenti valori costituzionali espressi e rappresentati dall’uno e dall’altro”²⁶.

In base dunque ai dati desunti dal Prontuario Statistico delle Finanze Pubbliche del 2013 si apprende che le entrate fiscali²⁷ della Confederazione, in milioni di franchi svizzeri, sono state nel 2011 pari a 58.996, nel 2012 pari a 58.788 e che per il 2013 sono stimate in 60.143. Le entrate fiscali del 2012 sono state composte per il 36% da imposte dirette (imposta federale diretta (29%) e imposta preventiva (7%)) e per il 56% da imposte indirette (di cui il 35% è dato dal gettito IVA ed il restante dall’imposta sugli olii minerali (8%), dall’imposta sul tabacco (3,8%), dalle tasse di bollo (3,4%)) ed il restante 7% da altre entrate fiscali.

Le uscite ordinarie nel 2011 sono state pari a 62.333 milioni CHF e nel 2012 sono state 61.736 con un lieve decremento.

La composizione della spesa pubblica²⁸ viene illustrata sia attraverso la correlazione ai compiti attribuiti alla Confederazione, sia attraverso la

²⁶ Si tratta di M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, cit. il quale sostiene che il federalismo fiscale sia “un punto di vista nel modo di concepire e vivere le istituzioni” e riporta il passo di F. Benvenuti nel quale il grande giurista affermava: “ al cittadino deve dunque essere riconosciuta non più soltanto una posizione passiva di difesa, ma una posizione attiva di partecipazione alla produzione dell’atto destinato ad incidere sui suoi interessi e, quindi, sulla sua posizione giuridica oltre che su quella della collettività” (*Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva* , Marsilio, 1994).

²⁷ Le entrate totali sono complessivamente 62.997 nel 2012 e 64.197 stimate per il 2013.

²⁸ La classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione è il COFOG (Classification Of the Functions Of Government): le principali istituzioni internazionali che trattano di dati contabili e Statistici nazionali, quali l’OCSE, l’Eurostat e il F.M.I, utilizzano questo sistema. La spesa pubblica è suddivisa per funzioni secondo 3 livelli gerarchici di aggregati contabili: divisioni, gruppi e classi. Le divisioni rappresentano gli obiettivi generali della spesa pubblica (Servizi Generali della Pubblica amministrazione; Difesa; Ordine pubblico e sicurezza; Affari economici; Protezione dell’ambiente;

categorizzazione della spesa in se' (gruppi di conti). Nel primo caso possiamo allora sapere che la spesa maggiore fronteggiata dalla Confederazione nel 2012 è quella per la previdenza sociale, pari al 33,5 % delle uscite totali, seguita dal 15% per finanza e imposte, dal 13% per i trasporti, dal 11 % per l'educazione e ricerca, dal 7% per la difesa nazionale, dal 6% per l'agricoltura e l'alimentazione, dal 5% per i rapporti con l'estero e il restante 9% per altri compiti. Riguardato invece sotto il secondo punto di

Abitazione e assetto territoriale; Sanità; Attività ricreative, culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale). I gruppi riguardano specifiche aree di intervento, le classi identificano gli obiettivi specifici in cui si articolano le aree di intervento.

In http://epp.eurostat.ec.europa.eu/Statistics_explained/index.php/Glossary si trova la descrizione di cosa contengano i dieci aggregati macrocontabili della spesa pubblica per funzioni: **General public service:** Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs foreign economic aid, basic research, R&D related to general public services, public debt services, transfers of a general character between different levels of government; **Defence:** Military and civil defence, foreign military aid, R&D related to defence; **Public order and safety:** Police, fire-protection services, law courts, prisons, R&D related to public order and safety; **Economic affairs:** General economic, labour and commercial affairs, agriculture, forestry, fishing and hunting, fuel and energy, mining, manufacturing and construction, transport, communication, other industries, related R&D; **Environmental protection:** Waste and water waste management, pollution abatement, protection of biodiversity and landscape, related R&D; **Housing and community amenities:** Housing development, community development, water supply, street lighting, R&D related; **Health:** Medical products, appliances and equipment, outpatient, hospital and public health service, R&D related to health; **Recreation, culture and religion:** Recreational and sporting, cultural services, broadcasting and publishing services, religious and other community services, R&D; **Education:** Pre-primary, primary, secondary and tertiary education, post-secondary non-tertiary education, education nondefinable by level, subsidiary services to education, R&D; **Social protection:** Sickness and disability, old age, survivors, family and children, unemployment, housing, R&D, social exclusion, nec.

E' ovvio che tale classificazione per funzioni ha scopi di natura contabile mentre non rappresenta l'attribuzione giuridico-costituzionale dei compiti e delle competenze che ogni ordinamento ripartisce al proprio interno in base alle proprie scelte.

vista è dato sapere che le uscite a titolo di riversamento (partecipazioni a entrate della Confederazione, indennizzi ad enti pubblici, contributi a istituzioni proprie, contributi a terzi e contributi ad assicurazioni sociali) ammontano al 77% delle uscite totali, che le uscite proprie (personale, beni e servizi, armamento e investimenti materiali) sono pari al 20% e che le uscite finanziarie sono il restante 3%.

Passando al raffronto tra finanza statale, finanza cantonale e comunale, i dati consolidati del 2011 mostrano che le entrate fiscali della Confederazione erano pari al 10,4% del PIL, quelle Cantonali al 6,9% e quelle Comunali al 4,3%, cui si aggiungeva la quota del 7% degli oneri sociali. Analogamente per quanto riguarda le uscite, allo stesso anno, quelle confederali erano il 10,8% del PIL, quelle Cantonali il 13,6% del PIL e quelle comunali il 7,4%. Si aggiunge il 9,4% delle assicurazioni sociali.

Sono quindi i Cantoni il livello di governo al quale spetta la maggior quota di spesa pubblica (pari a 80.604 mln CHF), seguiti dalla Confederazione (64.075 mln CHF) ed infine dai Comuni (43.756 mln CHF). Le assicurazioni sociali erogavano, nel 2011, 54.542 mln CHF per la sicurezza sociale. Ma oltre al dato appena riportato che già getta luce sul sistema fiscale svizzero, è possibile analizzare la spesa pubblica per settori di compiti.

Si nota allora che i Cantoni gestiscono le quote maggiori (e quindi i correlati servizi) in tema di educazione, sanità, amministrazione generale, ordine pubblico e sicurezza e difesa.

La Confederazione governa la spesa in tema di sicurezza sociale (anche se in modo molto più limitato rispetto alle assicurazioni sociali), trasporti e comunicazioni, finanze e imposte ed economia nazionale.

Infine i Comuni gestiscono la quota maggiore di spesa in tema di protezione dell'ambiente e assetto del territorio, di cultura, sport e tempo libero, chiesa e partecipano in misura consistente all'educazione (settore nel quale il ruolo svolto dalla Confederazione è invece marginale).

Anche se per ciascuno dei settori che attuano la macroripartizione delle spese pubbliche c'è una compartecipazione dei 3 livelli, nel senso che non ci sono spese che competono esclusivamente ad un livello di governo, è evidente che il sistema svizzero ha voluto privilegiare una ripartizione di compiti ed un assetto di competenze il più possibile chiara.

Come del resto si vedrà a breve, uno dei principi fondamentali che ha ispirato la recente riforma costituzionale, al fine dichiarato di migliorare il federalismo elvetico, è Stato proprio la *districazione delle competenze*, cercando di chiarire nel modo più razionale ed efficiente, appunto, chi fa cosa. Le assegnazioni finanziarie ne divengono una conseguenza.

Infine un'ultima osservazione circa l'aliquota fiscale²⁹ ed alla comparazione che viene effettuata, su dati interni e OCSE – a giugno 2013 – tra la Svizzera e il

²⁹ L'aliquota fiscale è data dal rapporto tra il PIL e le entrate fiscali (tutte le imposte) e i contributi a favore delle assicurazioni sociali pubbliche. Di conseguenza, l'aliquota fiscale è costituita dall'aliquota d'imposizione e dalla quota dei tributi a favore delle assicurazioni sociali pubbliche. Per determinarla il ministero delle finanze svizzero si basa sui criteri e sulle direttive dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE): tale modalità di calcolo rende comparabile l'aliquota fiscale svizzera con quelle degli altri paesi membri dell'OCSE. Nell'espone i dati il ministero avverte che al bilancio svizzero sono Stati applicati i principi del SEC95 (i dati sono del giugno 2013, come detto) in modo uniforme rispetto alla UE. E' rilevante il fatto che la Svizzera compari la propria realtà economica con quella del resto dell'Europa. Anche se infatti non fa parte dell'Unione Europea, i sistemi economici sono strettamente correlati ed interconnessi, motivo per il quale non è pensabile, prima di tutto da un punto di vista logico, che intorno alla Svizzera esista un muro invisibile che la rende impenetrabile da parte del resto del mondo, a cominciare proprio dalle vicinissime potenze europee. La Svizzera si relazione direttamente con Italia, Francia e Germania, in primis come confinante. Nonostante la tradizione di neutralità che l'accompagna da decenni e che ha creato intorno ad essa questo alone di impenetrabilità (ma si vedano per esempio le conclusioni del rapporto Bergier di cui si accennava poc'anzi che hanno dimostrato che la neutralità svizzera è (stata) in realtà solo formale!) anche l'adozione del SEC 95 conferma questa considerazione. Il SEC 95 (Sistema europeo di conti economici integrati) è stato introdotto dal Regolamento (CE) del Consiglio n.2223 approvato il 25 giugno 1996 – poi più volte modificato ed attualmente sostituito dal SEC 2010

resto del mondo. Secondo i dati riportati, l'aliquota fiscale svizzera è pari nel 2011 al 28,6% del Pil. L'Italia, secondo i dati OCSE è al 42,9% del PIL, mentre solo la Norvegia (43,2%), la Francia (44,2%) e la Svezia (44,5%) hanno un'aliquota fiscale ancora maggiore. La Germania si attesta sul 37,1%, il Regno unito sul 35,5% e gli USA sul 25,1% del PIL. Nell'espone i risultati delle comparazioni internazionali dei dati delle finanze statali, il ministero delle finanze svizzero avverte che i diversi bilanci pubblici comprendono compiti differenti, motivo per il quale non si può interpretare l'aliquota fiscale in modo univoco e cioè come valore assoluto della quota di tributi obbligatori prelevati dallo Stato nei confronti dei cittadini.

Tuttavia l'aliquota fiscale rappresenta un indicatore particolarmente significativo del livello di pressione fiscale presente all'interno di ciascuno Stato.

2. L'assetto istituzionale: la Costituzione federale svizzera

La Costituzione federale svizzera si compone di 197 articoli, di cui il 196 e 197 integranti le Disposizioni Transitorie.

Per quanto qui interessa, si evidenzia subito che, strutturalmente, il testo costituzionale dopo un **Preambolo** nel quale, tra l'altro, si recita solennemente che il Popolo svizzero ed i Cantoni sono determinati a vivere la loro molteplicità nell'unità, nella considerazione e nel rispetto reciproci, passa a dettare con il:

- e permette una descrizione quantitativa completa e comparabile dell'economia dei paesi membri dell'attuale Unione europea (UE), attraverso un sistema integrato di conti di flussi e di conti patrimoniali definiti per l'intera economia e per raggruppamenti di operatori economici (settori istituzionali). La necessità cui il SEC tenta di dare risposta è quella di creare una base dati confrontabile delle economie dei paesi UE all'indomani dell'adozione della procedura per i disavanzi eccessivi, definita dal Trattato di Maastricht (articolo 104) e in vigore nell'Unione europea dal 1994. Dal febbraio 2000 il SEC 95 costituisce il quadro di riferimento concettuale formalmente vincolante all'interno dell'Unione europea al fine di calcolare il disavanzo ed il debito pubblico. Peraltro dal settembre 2014 anche la Svizzera, come si è detto, è passata al sistema di conti del SEC 2010, così come l'Italia.

Titolo I rubricato *Disposizioni generali*, norme relative tra le altre, alla Confederazione svizzera (art.1), al Federalismo (art 3) e alla Sussidiarietà (art 5a)³⁰;

Titolo II *Diritti fondamentali, diritti civili e obiettivi sociali* norme che tratteggiano la fisionomia di Stato liberal-democratico³¹ dettando i principi generali attinenti alle libertà e ai diritti sociali che saranno poi ripresi e funzionalizzati nel prosieguo;

Titolo III - rubricato *Confederazione, Cantoni e Comuni* suddiviso ne

Capitolo 1: Relazioni tra Confederazione e Cantoni (artt. 42-53, suddivisi nelle 4 sezioni: Compiti di Confederazione e Cantoni; Collaborazione fra Confederazione e Cantoni; Comuni; Garanzie federali);

Capitolo 2: Competenze (artt. 54-125 suddivisi nelle 10 Sezioni: Relazioni con l'estero; Sicurezza, difesa nazionale, protezione civile; Formazione, ricerca e cultura; Ambiente e pianificazione del territorio; Opere pubbliche e trasporti; Energia e comunicazioni; Economia; Alloggio; lavoro, sicurezza sociale e sanità; Dimora e domicilio degli stranieri; Diritto civile, diritto penale, metrologia) - norme che individuano i macroambiti di azione all'interno dei quali devono essere esercitate le competenze di Confederazione e Stati membri o esclusive di ciascuno dei due soggetti, oppure concorrenti/collaborative. Chiude il Titolo il *Capitolo 3 - Ordinamento finanziario* che consta degli articoli da 126 a 135 così rubricati: Gestione finanziaria, Principi dell'imposizione fiscale, Imposte dirette, Armonizzazione fiscale, Imposta sul valore aggiunto, Imposte speciali di consumo,

³⁰ Art. 1 *Il Popolo svizzero e i Cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo e Nidvaldo, Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea Città e Basilea Campagna, Sciaffusa, Appenzello Esterno e Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura costituiscono la Confederazione Svizzera*"

Art.3 *I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.*

Art. 5a *Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà.*

³¹ Secondo lo schema concettuale dato dal Bognetti, cui si rinvia - capitolo I

Tassa di bollo e imposta preventiva, Dazi, Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale, Perequazione finanziaria e degli oneri.

Come è facilmente intuibile, il Titolo III è assolutamente centrale rispetto alla presente disamina in quanto contiene le norme basilari che definiscono “le condizioni istituzionali nel cui ambito avviene il decentramento finanziario”³².

Le disposizioni costituzionali sono poi completate dai **Titoli: Quarto**, che contiene tra le altre le norme che disciplinano il referendum, **Quinto** che traccia l'organizzazione delle autorità federali ivi compreso il tribunale federale, e **Sesto** che contiene le norme di revisione costituzionale e transitorie³³.

L'attuale quadro istituzionale è frutto di un potente e complesso moto di riforma costituzionale che affonda le sue radici nel decennio tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso ma che ha trovato una sua reale concretizzazione a partire dal 1999, con l'approvazione della Costituzione di aggiornamento³⁴, entrata in vigore il 1 gennaio 2000.

Hanno fatto seguito nel 2000 l'approvazione del “pacchetto giustizia”, nel 2003 l'approvazione del “pacchetto diritti popolari” e nel 2004 (il 28/11) il

³² In G.G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Jovene, 2013. L'autrice ricorda che senza un quadro istituzionale “l'analisi dei poteri finanziari e della loro allocazione tra più livelli decisionali ha senso e significato da un punto di vista economico ne ha molto meno dal punto di vista giuridico. L'esame dei dati macroeconomici (entrate tributarie, spesa complessiva, spesa per servizi, trasferimenti etc) è utile per valutare l'efficacia del sistema ma nulla dice sul rendimento democratico”

³³ Per dovere di completezza: **Titolo quarto: Popolo e Cantoni** Capitolo 1: Disposizioni generali (Artt. 136, 137) e Capitolo 2: Iniziativa e referendum (Artt. 138 - 142); **Titolo quinto: Autorità federali** Capitolo 1: Disposizioni generali (Artt. 143- 147); Capitolo 2: Assemblea federale, Sezione 1: Organizzazione (Artt. 148 - 155), Sezione 2: Procedura (Artt. 156 - 162), Sezione 3: Competenze (Artt. 163 - 173); Capitolo 3: Consiglio federale e amministrazione federale, Sezione 1: Organizzazione e procedura (Artt. 174 - 179), Sezione 2: Competenze (Artt. 180 - 187) Capitolo 4: Tribunale federale e altre autorità giudiziarie (Artt.188 - 191); **Titolo sesto: Revisione della Costituzione federale e disposizioni transitorie** Capitolo 1: Revisione (Artt.192 - 195) Capitolo 2: Disposizioni transitorie (Artt.196 197).

³⁴ Accettata nella votazione popolare del 18 aprile 1999

referendum costituzionale³⁵ che ha approvato la revisione di 27 articoli, la maggior parte dei quali contenuti proprio nell'evidenziato Titolo III.

³⁵ Anche se non è questa la sede per l'illustrazione dell'istituto del referendum elvetico, non si può sottacere che proprio tale istituto di democrazia diretta, disciplinato compiutamente in Costituzione, costituisca un tratto fortemente distintivo della democrazia svizzera di cui l'elettorato elvetico è "particolarmente geloso" e rispetto all'esercizio del quale ha dimostrato di essere "maturo nel respingere quelle iniziative velatamente demagogiche tese ad un eccessivo allargamento dei poteri popolari a scapito di quelli della rappresentanza politica". V. Fara, *Svizzera - Il popolo rifiuta l'elezione popolare del Consiglio federale*, www.dpce.it. Brevemente si può quindi ricordare che si distinguono: il referendum costituzionale, avente carattere obbligatorio, per il quale è richiesta una doppia maggioranza, quella del Popolo (è il corpo elettorale federale nel suo complesso) e quella dei Cantoni (il voto di ogni Cantone equivale in questo caso all'esito della votazione popolare nel Cantone) che viene indetto quando siano in discussione modifiche della Costituzione federale (oltre che l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali) e leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno; tali leggi devono essere sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale); e referendum obbligatorio ma senza doppia maggioranza (sottostà al voto del Popolo) che viene indetto sulle iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione, sulle iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale; sul principio di una revisione totale della Costituzione in caso di disaccordo fra le due Camere (entrambi i tipi di referendum sono disciplinati dall'art. 140 Cost). Il referendum facoltativo, che può essere richiesto da 50.000 elettori oppure da otto Cantoni su leggi e decreti federali e su trattati internazionali, secondo quanto previsto dall'art. 141 Cost., è sottoposto al voto del popolo (per espressa previsione costituzionale, i referendum sono approvati se ottengono la maggioranza dei votanti). Vi sono poi ampie discipline anche nelle costituzioni cantonali relative ai referendum cantonali e comunali (diversi Cantoni prevedono espressamente il referendum in materia finanziaria, in relazione a spese superiori a determinati importi. Come sappiamo la materia tributaria è sottratta a referendum in Italia). E. Mostacci sottolinea che "il rilievo degli strumenti di democrazia diretta ha un impatto considerevole sia sulla forma di governo elvetica – enfatizzandone al massimo grado il carattere compromissorio, testimoniato tra l'altro da quella "formula magica" che sovrintende alla formazione del Direttorio, garantendone il bilanciamento territoriale, linguistico e soprattutto politico – sia sulle politiche messe in atto dal potere centrale, in chiave spiccatamente garantista". E. Mostacci, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria nella Repubblica elvetica*,

La complessità della riforma del 2004 ha richiesto che la relativa entrata in vigore fosse posticipata al 1 gennaio 2008, proprio al fine di consentire l'elaborazione di norme, tanto federali quanto cantonali, che potessero realizzare, armonizzandole nei diversi contesti, le nuove disposizioni costituzionali. È quest'ultima una riforma che va ad incidere profondamente sugli assetti federalistici della Svizzera ed in particolare si occupa proprio del federalismo fiscale, come si vedrà a breve.

2.1. ...e quindi i tratti formali del federalismo svizzero

Secondo il dato costituzionale, l'assetto ordinamentale elvetico è basato su tre livelli di governo: Confederazione, Cantoni e Comuni, ciascuno dei quali opera secondo sfere di autonomia e di competenza costituzionalmente assegnate³⁶.

G.F.Ferrari (a cura di) *Federalismo, Sistema Fiscale, Autonomie*, Donzelli, 2010. Mentre G. Biaggini vede nel “felice connubio tra elementi di federalismo e di democrazia diretta” uno dei tratti più interessanti dello stato elvetico, tanto da costituire “un interessante modello di riferimento nella comparazione costituzionale”. L'autore sottolinea anche il fatto che “i Cantoni si sono profilati dal 1830 ad oggi come laboratori di democrazia diretta. Gli ampi diritti di partecipazione politica dei cittadini assumono eminente rilievo anche in ambito tributario. Le leggi fiscali cantonali vengono, infatti, sottoposte a referendum legislativo che, a seconda dei Cantoni, si configura come obbligatorio o facoltativo. Lo stesso dicasi per le decisioni sulle spese statali che superano determinate soglie ... Le questioni di natura fiscale sono oggi regolarmente oggetto di quesiti referendari a tutti i livelli di Governo (Comuni, Cantoni, Federazione): l'esperienza ha dimostrato che in questo ambito non solo – come si potrebbe logicamente ritenere – si deliberano riduzioni di imposte bensì anche aumenti tributari”. G. Biaggini, *Il federalismo fiscale in Svizzera*, Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Eurac, 2010

³⁶Come tratteggiato nel capitolo I, lo stato federale, e quello svizzero non è un'eccezione, con le sue strutture ed i suoi compiti è venuto assumendo un significato ed un valore che va ben al di là della mera somma degli addendi, costituiti dagli Stati federati: ciò in risposta alle nuove e sfidanti necessità imposte agli Stati moderni. In particolare secondo la ricostruzione fatta da M.P. Vivian Schlein, cit., “vanno evidenziati alcuni topoi fondamentali: la discesa in campo dello stato nel settore economico e sociale, con correlato mescolamento di competenze a favore del centro, il processo della

La Confederazione rappresenta il frutto dell'aggregazione dei Cantoni³⁷ ed esercita tutte le attribuzioni che i Cantoni stessi le hanno delegato.; adempie i compiti assegnatili dalla Costituzione³⁸ che sono quelli che, in linea di principio, superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme³⁹.

globalizzazione che vede operare sulla scena internazionale potenti multinazionali e che pertanto richiede interlocutori istituzionali forti e di dimensioni anche ultranazionali, con la corrispondente inadeguatezza delle entità regionali a competere; i mezzi di informazione di massa che, accanto ad una positiva opera di informazione tendono inevitabilmente ad omogeneizzare anziché a privilegiare la diversità ed infine gli stessi organi di giustizia costituzionale che, in tema di diritti inviolabili, forniscono interpretazioni necessariamente estensibili all'intero territorio nazionale, con correlato forte potere livellante delle diversità”.

³⁷ Già sopra si è evidenziato come la Svizzera, al pari degli Stati Uniti, sia uno stato federale prodotto dall'aggregazione di Stati preesistenti e sovrani: è il frutto di un movimento centripeto, a differenza di altri casi di Stati federali formati a seguito di un opposto movimento centrifugo, come per esempio l'Austria o il Brasile, in cui si è assistito al “passaggio da uno stato unitario accentrato ad uno stato decentrato tramite il riconoscimento di estese autonomie” De Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, 2011

A. Zorzi Giustiniani, cit., ritiene che la comparazione tra Svizzera e Italia sia “stimolante sul piano dell'indagine scientifica” ma non particolarmente foriera di suggerimenti operativi date le profonde differenze ordinamentali tra i due Stati, non solo per il fatto che il referendum in materia tributaria sia espressamente vietato dalla Costituzione italiana, ma in generale per le “enormi differenze costituzionali e di contesto”. Sul punto si vedano tuttavia le osservazioni di S. Gerotto, *Il “federalismo fiscale svizzero*, F. Palermo, M. Nicolini (a cura di) *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, il quale opportunamente chiede che cosa ci sia di meglio che “comparare due modelli dei quali uno mostra di funzionare piuttosto bene e l'altro no” mentre sul “piano del decentramento fiscale non ci sono dubbi che la Svizzera ha qualcosa da insegnare all'Italia”.

³⁸ Art. 42 .

³⁹ È quanto prescritto dal 1° comma dell'art. Art. 43a - accettato nella votazione popolare del 28 novembre 2004 -- rubricato “Principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali” articolo sul quale torneremo in seguito essendo assolutamente centrale rispetto alla presente trattazione.

Chiude - per così dire - il cerchio il principio di sussidiarietà, introdotto nel 2004, in vigore dal 2008, e collocato nel Titolo I – Disposizioni Generali – all’art. 5a, che opera nell’assegnazione e nell’adempimento dei compiti statali⁴⁰.

In base a quanto previsto dall’art. 49 Cost. il diritto federale prevale su quello cantonale contrario e la Confederazione vigila sul rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni. Tale vigilanza è assicurata (anche) dal Tribunale federale, suprema autorità giudiziaria della Confederazione, di cui agli artt. 188 e ss.: lo stesso assicura

⁴⁰Testualmente: *Nell’assegnazione e nell’adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà*. Sulla reale portata della concreta operatività della clausola di sussidiarietà in un sistema di federalismo compiuto come quello svizzero sono stati avanzati numerosi dubbi da parte della dottrina. Così per esempio P. Mahon, *Il quadro generale della nuova impostazione della ripartizione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, I, 2008, ricorda che : “... applicato ai rapporti tra collettività pubbliche sovrapposte, il principio significa che quando si tratta di assumere o esercitare un compito statale, la collettività superiore non deve intervenire che se le collettività non sono in grado di farlo in modo sufficiente, sempre che la collettività superiore sia, dal canto suo, in grado di farlo meglio ... Compresa in questo precetto meramente politico, l’idea di sussidiarietà è sicuramente interessante, ma trasformata in principio giuridico ... pone diverse difficoltà tra le quali la questione di sapere se l’esigenza di sussidiarietà si rivolge all’esercizio delle competenze o invece anche alla loro ripartizione. Mentre è facilmente concepibile nella prima ipotesi, il principio di sussidiarietà diventa altamente problematico, se non inconcepibile, nella seconda. In tal caso in effetti interpretato alla lettera il principio condurrebbe a porre nuovi limiti materiali alla revisione della costituzione il che sembra inconcepibile in sé – per l’imprecisione che caratterizza il principio – ma anche alla luce degli art. 139 cpv 3 e 194 cpv 2 e 3 Cost, che prevedono i limiti imposti alla revisione costituzionale ... quindi nonostante il testo sembri rivolgersi alla ripartizione (assegnazione) che all’esercizio (adempimento) dei compiti, l’art. 5a deve essere interpretato in modo prudente e differenziato. Esso rappresenta solo un principio generale che necessita concretizzazione dal costituente e/o dal legislatore e che lascia a questi ultimi un grande margine di manovra. Per quanto riguarda l’assegnazione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, il principio di sussidiarietà non può però limitare giuridicamente il costituente, cioè il popolo e i Cantoni, che rimangono liberi di modificare la Costituzione. In altre parole, considerata la sua imprecisione e la sua portata giuridica ridotta, il principio di sussidiarietà deve ritenersi non giustiziabile”

il rispetto delle sfere di competenza tra Confederazione e Cantoni e tra Cantoni, giudicando in base alla Costituzione ed al diritto federale (oltre che a quello internazionale), assicurando uniformità del diritto⁴¹.

L'art. 3 Cost definisce sovrani i Cantoni ma tempera, per così dire, tale sovranità con i limiti posti dalla Costituzione federale e con l'esercizio di tutti quei diritti che non siano Stati delegati alla Confederazione. Secondo un orientamento dottrinale pressoché unanime, tale termine non corrisponde dunque al reale contenuto del potere di autodeterminazione dei singoli Cantoni, potendo invece esser riportato nell'ambito del concetto di 'autonomia'⁴². Nella stessa direzione va anche quanto previsto dall'art. 51, in base al quale le Costituzioni che si danno i Cantoni devono rispettare il principio democratico ed ottenere dalla Confederazione la garanzia federale basata sulla verifica della non contraddittorietà al diritto federale. E' pur vero che l'autonomia dei Cantoni è prevista e tutelata direttamente in Costituzione, laddove l'art. 47 dispone che la Confederazione salvaguardi l'autonomia dei Cantoni, che ne rispetti l'autonomia organizzativa e che riconosca una sfera di compiti rispetto ai quali devono essere garantite anche sufficienti fonti di finanziamento, - avuto riguardo anche alle particolarità di ciascuno (art. 46) -.

⁴¹ “ Il tribunale federale opera come garante dell'ordinamento federale ma anche come giurisdizione di ultima istanza di garanzia del diritto cantonale, poiché in Svizzera la funzione giurisdizionale è affidata ai Cantoni (artt. 122 e 123 Cost) e quindi spetta ai Cantoni applicare in sede giurisdizionale locale la legislazione federale”. De Vergottini, cit.

⁴² La sovranità dei Cantoni “in quanto limitata è giuridicamente una forma di potere meglio qualificabile come autonomia. A riprova può leggersi il seguente articolo 148 1° c., secondo cui “senza pregiudicare i diritti del popolo e dei Cantoni nella confederazione il potere supremo è esercitato dalla Assemblea Federale”. Anche tale disposizione mette in risalto la preferenza per il livello della organizzazione costituzionale federale e il carattere recessivo riconosciuto alle sfere di competenza cantonale”. De Vergottini, cit. Osservazioni analoghe possono essere svolte per lo Stato centrale che si denomina Confederazione. Anche tale denominazione non rispecchia più la reale consistenza giuridica del fenomeno, ma solo il portato del suo divenire storico.

Confederazioni e Cantoni si devono collaborazione ed aiuto reciproco nell'adempimento dei rispettivi compiti: principio questo reso più cogente dalla previsione della partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione (art. 45). I Cantoni attuano il diritto federale secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge (art. 6).

Il terzo livello territoriale, il Comune, è pure costituzionalmente previsto ma l'art. 50 dispone che l'autonomia comunale sia garantita nella misura prevista dal diritto cantonale⁴³. Sono dunque le costituzioni cantonali a riconoscere e disciplinare le sfere di autonomia riconosciute ai Comuni, la qual cosa incide non poco sulle diversificazioni registrabili tra Cantone e Cantone e tra Comune e Comune. Tuttavia la Confederazione non si disinteressa dei Comuni in quanto deve valutare le possibili ripercussioni della sua azione per i Comuni e deve comunque tenere in considerazione le situazioni che contraddistinguono i vari territori comunali.

In ultima analisi i Cantoni esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione; a sua volta la Confederazione adempie i compiti che le sono assegnati dalla Costituzione.

Il modello di federalismo che emerge dal rinnovato testo costituzionale è da una parte ispirato ad un più rigoroso principio di separazione⁴⁴ tra competenze di

⁴³ “Il sistema delle autonomie territoriali si struttura secondo uno schema di tipo piramidale, in quanto l'autonomia comunale è solo garantita dal livello federale, mentre la sua misura, ossia le formule organizzative e, almeno parzialmente, le competenze comunali sono stabilite dai Cantoni che le disciplinano in parte nelle rispettive costituzioni, in parte nelle leggi che vi danno attuazione. Al livello cantonale troviamo una situazione per molti versi analoga ... il livello cantonale si differenzia però da quello comunale per l'ampiezza dell'autonomia ... in effetti l'organizzazione interna dei Cantoni dipende solo in minima parte dal livello di governo sovraordinato ...” Così S. Gerotto, *Il federalismo fiscale svizzero*, cit.

⁴⁴ Il principio della separazione delle competenze, noto anche come federalismo duale – di cui si è comunque accennato nel primo capitolo - risale al federalismo americano e si basa sulla specifica enunciazione delle competenze della federazione mentre gli Stati federati sono titolari di tutti i compiti residui. Tale principio era basato sulla prevalente preoccupazione di conservare ampi spazi di

Stato centrale e Stati membri e dall'altra da una necessaria immanenza del principio cooperativo che rende armonico – almeno in linea tendenziale – l'esercizio di un potere (con)diviso tra centro e periferia⁴⁵.

2.2 Iter di approvazione della riforma costituzionale (1999/2008)

“Il federalismo, principio portante della costituzione svizzera, sta perdendo negli ultimi decenni sempre più sostanza. Una crescente centralizzazione ha gradatamente limitato l'autonomia decisionale e di azione dei Cantoni, mentre sono state trasferite sempre più competenze alla Confederazione, anche in settori essenzialmente di competenza cantonale. Parallelamente a questo sviluppo è

autonomia e di indipendenza agli Stati federati, mantenendoli al riparo da ingerenze indebite dello stato centrale. Il modello è stato poi superato negli stessi Stati Uniti dapprima timidamente e poi sempre più decisamente, tanto che, negli anni della sua presidenza (anni '80 del '90), il presidente Reagan aveva sostenuto che il federalismo americano era paragonabile non più ad una” torta a strati ma ad una torta marmorizzata”.

⁴⁵“La preferenza per l'apparato centrale dello Stato federale e l'abbandono del modulo della equiordinazione tra Stato federale e Stati membri sono confermati nella più recente evoluzione del federalismo e nell'affermarsi del principio cooperativo. In effetti sia le esigenze unitarie scaturite dalle grandi crisi politiche ed economiche internazionali sia quelle diffuse ovunque dello stato sociale hanno finito per imporre la preminenza di un'unica istanza di indirizzo cui affidare le strategie di intervento. Tale istanza è lo stato centrale. Come parziale rimedio a tale situazione si è scoperta la formula del federalismo “*cooperativo*”... che sta a significare che non è possibile interpretare le formule organizzative che vedono il riparto di competenze tra centro e periferie come si faceva in passato, in chiave soltanto garantistica in modo che ogni ente potesse disciplinare l'ambito assegnatogli autonomamente da condizionamenti di alti soggetti indicati in costituzione. Il modulo da utilizzare sarebbe allora quello dell'intesa fra soggetti tendenzialmente equiordinati, per cui l'uso delle competenze garantite potrebbe essere svolto in modo separato e differenziato ma sempre utilizzando criteri di collegamento in modo che in pratica ogni intervento si inserisca in un quadro armonico. Ma il modello del federalismo cooperativo, che riceve larghi consensi ovunque non esclude che queste forme di cooperazione risultino essere pilotate dallo stato federale che finisce per rivelarsi protagonista del coordinamento” . De Vergottini, cit.

umentata la quota dei trasferimenti finanziari a destinazione vincolata dalla confederazione ai Cantoni, rendendo questi ultimi politicamente e finanziariamente sempre più dipendenti dalla Confederazione⁴⁶”.

⁴⁶ Si tratta del Messaggio 14.11.2001 “concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra confederazione e Cantoni (NPC), in Foglio Federale (FF) 2002, 2065 - 2320, in <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2002/2065.pdf>

È talmente lucida l’analisi che vale la pena riportarne anche il prosieguo: “Al momento i trasferimenti ai Cantoni ammontano complessivamente a circa un quarto delle spese globali della Confederazione. Di questi, solo il 25 per cento sono versati sotto forma di mezzi a destinazione non vincolata. La maggior parte è vincolata a determinati compiti, progetti o oggetti e all’adempimento di norme e standard. In molti casi, oltre che della funzione d’incitamento, i sussidi federali devono tener conto anche della funzione redistributiva nell’ambito della perequazione finanziaria.

Questa commistione tra la funzione d’incitamento e la funzione redistributiva porta di regola a elevate quote di sovvenzionamento, che possono spingere soprattutto i Cantoni finanziariamente deboli a una politica rispondente ai loro bisogni.

In queste condizioni sussiste il pericolo che a lungo termine una politica cantonale intesa a stabilire priorità autonome per la propria popolazione si trasformi in pura finzione. Il federalismo è in difficoltà. Anche la concorrenza sul fronte delle idee e la ricerca di soluzioni diverse sono minacciate, con la conseguenza che il potenziale innovativo tipico delle strutture federali non può esprimersi nella misura auspicata.

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti (NPC) tra Confederazione e Cantoni, il Consiglio federale presenta un progetto di riforma coerente per rafforzare e sviluppare le strutture federali in Svizzera. A questo scopo sottopone con il presente messaggio un primo pacchetto che contiene tutte le modifiche costituzionali necessarie e la revisione totale della legge federale concernente la perequazione finanziaria. Le modifiche a livello costituzionale rendono necessari adeguamenti in numerosi atti normativi settoriali e intersettoriali. Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento le relative proposte nell’ambito di un secondo messaggio NPC, dopo lo svolgimento della votazione popolare obbligatoria sul decreto federale e un eventuale referendum sulla legge federale. Questo progetto intende soprattutto rafforzare la Confederazione e i Cantoni nei loro rispettivi ruoli. Ciò presuppone quindi una dissociazione dei compiti e del finanziamento. La collaborazione nello Stato federale deve essere impostata in modo più efficiente, la collaborazione intercantonale deve essere sostanzialmente ampliata e la perequazione finanziaria tra i Cantoni deve essere impostata in modo più efficace e deve soprattutto essere politicamente gestibile.

Il Consiglio Federale⁴⁷ così argomenta la decisione di mettere mano alla corposa e complessa riforma dell'assetto federale, che articola secondo due assi portanti: ridefinizione delle competenze di Stato centrale e Stati membri, ma anche dei Cantoni reciprocamente (chi fa cosa) e perequazione finanziaria ovvero ripartizione delle risorse finanziarie tra Stati membri in funzione della "attenuazione delle diseguaglianze strutturali tra le diverse regioni del paese"⁴⁸.

Propone così all'Assemblea Federale un disegno di decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) ed un disegno di legge federale concernente la perequazione finanziaria (PPF) sostenendo la necessità di procedere per tappe successive alla definizione dell'intero processo di revisione costituzionale e

⁴⁷Per dovere di completezza si rammenta che l'insegnamento tradizionale colloca la Svizzera fra le forme di governo direttoriale di cui costituisce, al giorno d'oggi, l'unico esempio concreto. " Si tratta di una forma di governo tendenzialmente pura nella quale cioè ogni organo costituzionale esercita il proprio potere senza ingerenze da parte degli altri organi costituzionali: segnatamente legislativo ed esecutivo sono autonomi l'uno dall'altro e non si ravvisano ipotesi di responsabilità politica del governo verso il parlamento. In particolare la Svizzera è repubblica direttoriale essendo prevista "la separazione tra legislativo ed un esecutivo collegiale (direttorio) eletto a tempo determinato" De Vergottini cit. Il legislativo è incarnato dall'Assemblea Federale (formato dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati, in cui siedono i rappresentanti dei Cantoni) che non può essere sciolta anticipatamente, mentre l'esecutivo è costituito dal Consiglio Federale (o direttorio) formato da sette membri che vengono eletti ogni quattro anni dall'Assemblea Federale e non possono essere revocati prima della scadenza del mandato. Si tratta di un organo assolutamente collegiale nel quale i membri si trovano in posizione del tutto paritaria in quanto neppure al presidente federale, che viene annualmente designato tra i sette membri, viene riconosciuto alcun compito di direzione. Il Direttorio è al vertice dello Stato ed ha compiti ministeriali. Del Tribunale Federale si è già accennato.

⁴⁸ Così S. Gerotto, *Svizzera*, cit.

legislativa (federale e cantonale), procrastinandone l'entrata in vigore al momento della sua completa definizione (che sarà il 1° gennaio 2008)⁴⁹.

Il Parlamento approvava dunque il decreto federale⁵⁰, - che come detto ha comportato la revisione di ben 27 articoli della Costituzione e come tale doveva essere obbligatoriamente sottoposto a referendum (28/11/2004) - ed anche la nuova legge sulla perequazione che prende il nome di "Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (LPFC)": legge tenuta per così dire in "stand by" fino alla votazione popolare del novembre 2004: solo l'accettazione delle nuove disposizioni costituzionali poteva costituire la premessa per la sua promulgazione.

Nel corso del 2005⁵¹ inizia l'iter per l'adozione di una serie di provvedimenti legislativi che incidono specialmente sul lato dei compiti e che vengono riuniti in un unico atto approvato il 6 ottobre 2006 denominato "Legge federale che emana e modifica atti legislativi per la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni".

⁴⁹c Il nuovo sistema potrà essere introdotto solo integralmente; l'interdipendenza delle diverse disposizioni impone un'entrata in vigore simultanea di tutte le modifiche costituzionali e legislative previste". Così 3° Messaggio, p. 609.

⁵⁰ L'assemblea federale adotta atti normativi che prendono il nome di leggi federali e decreti federali. Sono entrambi atti normativi a portata generale ma mentre la legge federale, in base a quanto previsto dall'art. 22, comma 4, della Legge sul Parlamento 13.12.2002 contiene "disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze" senza termini di tempo, il decreto federale ha portata generale ma per un tempo limitato. Come abbiamo visto entrambi gli atti possono essere sottoposti a referendum qualora ne facciano richiesta cinquantamila aventi diritto al voto oppure otto Cantoni entro 100 giorni dalla pubblicazione dell'atto.

⁵¹ Preceduto dal 2° Messaggio del Consiglio Federale del 7/9/2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in FF 2005, 5349-5624 <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2005/5349.pdf>

Preceduti dal Terzo Messaggio del Consiglio Federale dell'8/12/2006⁵², approdano in Assemblea Federale gli ultimi interventi legislativi che vengono approvati il 22 giugno 2007. Sono: la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri ed il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore.

Anche i Cantoni hanno conseguentemente posto mano ad un'intensa attività legislativa atta ad adeguare i propri assetti al mutato quadro istituzionale.

Merita sottolineare che tutti i provvedimenti legislativi facenti parte dell'ampio percorso di riforma hanno visto spirare inutilmente il termine per la proposizione di referendum, segno evidente di una generale condivisione popolare delle linee e dei contenuti della riforma⁵³.

2.3. ...e centralità del tema “federalismo fiscale”

Appare di tutta evidenza lo sforzo compiuto dal Consiglio federale di valutare lo “Stato di salute” del federalismo svizzero, di analizzare le criticità di

⁵² Si tratta del 3° Messaggio “concernente il decreto federale che determina i contributi di base per la perequazione delle risorse e la compensazione degli oneri, il decreto federale sulla compensazione dei casi di rigore e la legge federale che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla NPC” in FF 2007 607-734. www.admin.ch.

⁵³ “Nonostante l'esperienza con il nuovo sistema sia ancora limitata e i dati relativi agli effetti economici del cambiamento non siano ancora disponibili, la riforma NPC ha conosciuto un forte sostegno politico. Un referendum costituzionale sui principi della riforma ha ottenuto una maggioranza del 64% della popolazione e di 23 Cantoni (su 26). Il lungo periodo di preparazione del progetto di riforma, che risale all'inizio degli anni '90, così come l'intensa cooperazione realizzata tra Confederazione e Cantoni in quel periodo, sono Stati considerati come importanti prerequisiti per il successo della novella in oggetto” così P. Mischler, *Il federalismo fiscale in Svizzera*, A. De Petris (a cura di) *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Cedam, 2010.

funzionamento della macchina statale, di verificare l'efficiente ed efficace gestione delle risorse pubbliche, di valutare le mutate e assai mutevoli condizioni del quadro generale macroeconomico e geopolitico nazionale e soprattutto internazionale: osservazioni, analisi, conclusioni che trovano ampia e approfondita relazione nei tre Messaggi che accompagnano tutti i provvedimenti legislativi proposti. Ai fini della presente relazione alcuni passaggi⁵⁴ appaiono particolarmente significativi, in quanto mettono in diretta relazione quadro istituzionale, condizioni economiche, coesione sociale: “le istituzioni politiche della Svizzera devono provvedere anche nell'epoca della globalizzazione al benessere e alla coesione sociale mediante una compensazione sociale e regionale. Questo compito è di centrale importanza perché le differenze nell'intensità di valore aggiunto tra le regioni svizzere potrebbero crescere ulteriormente. Con la NPC le condizioni quadro istituzionali devono essere stabilite in modo che la Svizzera rimanga anche in futuro uno Stato federale funzionale. Occorre mantenere la piazza svizzera concorrenziale a livello europeo e globale per quanto attiene alle condizioni di vita, industriali e dei servizi ed equilibrare le differenze regionali che risultano dalla diversa intensità di valore aggiunto. In tal modo si evita un distacco tra le regioni e quindi una Svizzera a velocità diversa”⁵⁵. Il messaggio prosegue evidenziando gli indiscutibili benefici derivanti dal federalismo⁵⁶ ma conclude sostenendo che “le strutture del federalismo svizzero sono poco cambiate da 150 anni a questa parte. Nello stesso periodo, la politica, la società e l'economia sono invece profondamente cambiate e hanno avuto luogo mutamenti strutturali. Se il federalismo deve rimanere un elemento

⁵⁴ Dal 1° Messaggio -2001

⁵⁵ Sottolineatura nostra

⁵⁶ Quali: la limitazione verticale del potere, una efficace protezione delle minoranze linguistiche e culturali a tutto vantaggio della coesione sociale, la funzione di stimolo alla ricerca di soluzioni innovative della concorrenza intercantonale e anche intercomunale, la maggiore vicinanza ai cittadini e quindi la capacità di interpretarne al meglio i bisogni, la presenza di una concorrenza fiscale che limita le attività e le spese statali e l'onere fiscale ...

riconosciuto, consolidato e d'identità della Svizzera, deve essere modernizzato per diversi aspetti”.

Vengono quindi individuati quattro⁵⁷ percorsi possibili di riforma del federalismo ma la NPC si focalizza sui due ritenuti più urgenti ed incisivi: la **Riforma dell'assegnazione dei compiti** (con dissociazione dei compiti e del finanziamento, nuove forme di collaborazione e di finanziamento tra Confederazione e Cantoni e con il rafforzamento della collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri) e la **Riforma della perequazione finanziaria in senso stretto** (ovvero del sistema di perequazione e della perequazione di oneri speciali). Siamo nel cuore del federalismo fiscale, riconoscendo nei due grandi filoni della riforma del federalismo elvetico almeno due dei tre aspetti caratterizzanti, dal punto di vista giuridico, il federalismo fiscale: potere di spesa, e perequazione finanziaria. Il potere fiscale, come accennato, rimane sullo sfondo – ma non certo per minore importanza! - non venendo messo in discussione nell'intera riforma il suo principio cardine : quello della concorrenza fiscale.

Ancora dal Messaggio 2001 “ l'impostazione dell'ordinamento fiscale e in particolare della sovranità fiscale ha un'importanza centrale per il funzionamento di ogni ordinamento statale federalistico. Nello Stato federale svizzero, la Confederazione non riscuote imposte sul reddito e sulla sostanza, ad eccezione dell'imposta federale diretta. Il livello federale finanzia le sue attività in primo luogo mediante imposte e tasse indirette. Nel settore delle imposte dirette, la competenza

⁵⁷ Oltre alle due citate, sono indicate anche la **Riforma dell'ordinamento fiscale** (incentrata su concorrenza e armonizzazione fiscale) e la **Riforma territoriale** (incentrata sulla costituzione di grandi Regioni e fusioni cantonali e comunali). Entrambe queste riforme, pur essendo adombrate, vengono tuttavia procrastinate in quanto, in buona sostanza, ci sia attente che tra i risultati della NPC si possa contare, da un lato, l'eliminazione di talune distorsioni in materia di concorrenza fiscale e quindi il mantenimento entro limiti accettabili delle differenze di capacità finanziaria dei Cantoni e, dall'altro, l'offerta di un banco di prova concreto allo sviluppo di futuri assetti territoriali con la previsione e l'incentivazione della collaborazione intercantonale.

dell'imposizione spetta quindi ai Cantoni e ai Comuni. Stabiliscono autonomamente l'ammontare delle aliquote fiscali, l'andamento della progressione e gli importi esenti da imposte. L'ordinamento fiscale svizzero si basa quindi sul principio della concorrenza fiscale, che intendiamo mantenere ...”⁵⁸.

1. Il federalismo fiscale elvetico

Il principio della concorrenza fiscale innerva quindi il concetto stesso di federalismo⁵⁹ e comporta che Confederazione e Cantoni abbiano riconosciuto in Costituzione il potere di imposizione e di spesa. Tale peculiarità consente di ascrivere il federalismo fiscale elvetico al modello di federalismo fiscale concorrente

⁵⁸ “ Il federalismo fiscale e l'autonomia finanziaria rappresentano il fondamento di una competizione fiscale assai spinta tra i Cantoni svizzeri (e, ai sensi del diritto cantonale, anche tra i Comuni all'interno di un Cantone). In considerazione del margine di manovra attribuito ai Cantoni la pressione fiscale gravante sulle persone fisiche può essere molto diversa a seconda del luogo di residenza. Il carico fiscale in alcuni Cantoni è più che doppia rispetto a quello dei Cantoni con una fiscalità più vantaggiosa ... Diversamente da quanto si ritiene comunemente all'estero, la Svizzera non si presenta unitariamente come uno Stato con bassa pressione fiscale. È vero piuttosto che all'interno della Confederazione Cantoni con una pressione fiscale elevata si collocano a fianco di “oasi fiscali”o persino di “paradisi fiscali”. G. Biaggini, cit.

Secondo S.Gerotto, *Il federalismo fiscale svizzero*, cit. “la concorrenza fiscale svolge una funzione positiva grazie all'effetto di emulazione, che spinge i Cantoni (e i Comuni) a copiarsi l'un l'altro, magari semplicemente rivedendo al ribasso le rispettive aliquote”

⁵⁹ “Il contesto federale ha esercitato un ruolo fondamentale nell'orientare le relazioni finanziarie, ma non meno importante può considerarsi l'influenza che la costruzione dell'ordinamento finanziario ha avuto sul federalismo. Una delle ragioni che spinse alla nascita delle federazioni fu quella di godere dei vantaggi economici che sarebbero derivati dall'abolizione delle tariffe interne, dall'uso di un'unica moneta, dall'armonizzazione di pesi e misure etc”. Così G. G. Carboni, cit.

o competitivo⁶⁰, secondo la convincente ricostruzione operata da G.G. Carboni, riportata nel primo capitolo, cui si rinvia.

All'interno di tale modello la Svizzera si caratterizza per una approfondita ed ampia disciplina costituzionale del proprio ordinamento finanziario che risulta quindi meno flessibile, abbisognando di revisione costituzionale ogniqualvolta si voglia, o si debba, procedere a modificazioni. È appena il caso di notare che la maggiore rigidità di un ordinamento è compendiata da una maggiore tutela dei soggetti in esso operanti, mentre, al contrario, ad una maggiore flessibilità fa da contraltare una tutela più contenuta degli attori istituzionali.

La Svizzera dunque ha improntato, per ragioni essenzialmente storiche che si è cercato di tratteggiare, seppur molto sommariamente, il proprio assetto ad una certa rigidità al fine di tutelare con ogni evidenza le autonomie. Il che non ha impedito che il concreto atteggiarsi delle relazioni centro-periferia avesse portato ad uno “scivolamento” di molti poteri e competenze – e risorse – verso il centro a scapito dei governi locali, premessa fondamentale per il processo di revisione costituzionale illustrato nei paragrafi che precedono.

Anche se la riforma costituzionale ha riguardato essenzialmente il potere di spesa, in stretta connessione con la ripartizione delle competenze, e la perequazione finanziaria, per quanto si è venuti dicendo sin qui, tre sono gli assi fondamentali su cui “misurare” dal punto di vista giuridico il federalismo fiscale: potere di imposizione, potere di spesa e perequazione finanziaria. Sono questi gli aspetti che andremo quindi ad analizzare di seguito, con la consapevolezza che, per l'appunto, il potere di imposizione non è stato oggetto di revisione costituzionale.

⁶⁰ Cui appartengono anche gli Stati Uniti ed il Canada. Si tratta di esperienze nelle quali il processo di federalizzazione voluto dagli Stati preesistenti non ne ha sacrificato eccessivamente l'autonomia, anche finanziaria, tantoché essi godono di tali poteri.

3.1. Il potere fiscale

Il potere fiscale è dunque ripartito tra Confederazione e Cantoni, avendo entrambi il potere di legiferare sui tributi⁶¹. Ciò significa che ogni livelli di governo ha riconosciute risorse proprie che impiega per la realizzazione o il perseguimento dei propri fini, quelli in ultima analisi assegnati dalla comunità di riferimento, che per l'appunto è anche quella che paga le tasse⁶². Si tratta di un circolo virtuoso che coniuga responsabilità finanziaria a responsabilità politica ed amministrativa ovvero che realizza il principio rappresentativo attraverso un controllo diretto degli elettori/contribuenti sull'operato degli eletti e sui servizi offerti alla collettività.

⁶¹ Prospetto riepilogativo delle imposte e tasse che la Confederazione può riscuotere in base alle previsioni costituzionali:

Imposte dirette : su reddito P. F. - 11,5% max su P. G - 8,5% max - ai Cantoni spetta almeno il 17% del gettito fiscale lordo (ridotto al 15% se lo esigono gli effetti della perequazione);

I.V.A. : - 6,5% max / 2 % min - Il 5% del gettito non vincolato è destinato alla riduzione dei premi dell'assicurazione malattie per le classi di reddito inferiore;

Imposte speciali di consumo:

- Tabacco greggio e manufatto; Bevande distillate. Il 10% del prodotto netto è devoluto ai Cantoni (per combattere le dipendenze)
- Birra
- Automobili e loro parti costitutive
- Petrolio, oli minerali, gas naturali ,carburanti;

Sovraimposta: Carburanti;

Tassa di bollo: Titoli, quietanze di premi di assicurazione, altri documenti delle operazioni commerciali;

Imposta preventiva :Reddito dei capitali mobili, vincite alle lotterie e sulle prestazioni assicurative Il 10% del gettito spetta ai Cantoni;

Dazi: Dazi e tributi riscossi sul traffico transfrontaliero delle merci (su tale materia la Confederazione ha legislazione esclusiva).

⁶² Termine qui usato in senso atecnico

E' in particolare il Capitolo 3 - rubricato *Ordinamento finanziario* - del Titolo III Cost che si occupa del potere impositivo e lo fa disciplinando fortemente il potere della Confederazione e assai più blandamente quello dei Cantoni.

Contrariamente a quanto si potrebbe di primo acchito pensare, e cioè che sia maggiormente tutelato il livello federale, in realtà la puntuale previsione di quali "tasse" può riscuotere la Confederazione nasce proprio dalla necessità di individuare e quindi limitare espressamente il potere della medesima a quelle e quelle soltanto. Il concetto appare ancora più chiaro laddove si consideri che esiste in Costituzione un art. 196 - rubricato *Disposizioni transitorie secondo il decreto federale del 12 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale* - che ai commi 13 e 14 prevede la transitorietà della facoltà riconosciuta alla Confederazione di riscuotere l'imposta federale diretta e l'imposta sul valore aggiunto: entrambe sono previste in scadenza a dicembre 2020. Questo significa che la Confederazione dovrà "ricontrattare" con i Cantoni i poteri impositivi in vista anche dell'assolvimento dei compiti ad essa attribuiti/delegati. E' forte la matrice del federalismo elvetico come proveniente da primigeni Stati sovrani.

L'art. 127 Cost. *Principi dell'imposizione fiscale*, prevede che sia la legge a disciplinare il regime fiscale soprattutto in relazione alla cerchia dei contribuenti, alla base imponibile e alle modalità di calcolo. Compatibilmente con il tipo di imposta che si considera, i principi generali che devono essere osservati sono quelli della generalità e dell'uniformità dell'imposizione e della capacità economica. Ne deriva che 26 sono i Cantoni, 26 sono i sistemi fiscali, cui si aggiungono i poteri riconosciuti ai Comuni in materia tributaria ed ovviamente il potere della Confederazione⁶³. Ne emerge un quadro molto complesso e variegato nel quale tuttavia oltre ai principi sopra ricordati vige quello del divieto della doppia

⁶³ E' bene ricordare che l'art. 100 Cost prevede che Confederazione, Cantoni e Comuni pongano in essere una politica di entrate e di spesa avuto riguardo "all'andamento della congiuntura", pur non prevedendo alcuno strumento per garantire l'osservanza del vincolo. Vedremo quanto è diverso il panorama italiano!

imposizione intercantonale, rispetto al quale sono demandati alla Confederazione i compiti di intervento.

E' comunque previsto che solo su imposte dirette e imposta sul valore aggiunto via sia una concorrenza dei livelli di governo: l'art. 128 *Imposte dirette* oltre a prevedere che la Confederazione possa riscuotere l'imposta sul reddito delle persone fisiche con un'aliquota massima dell'11,5% e sul reddito delle persone giuridiche con un'aliquota massima del 8,5%, dispone che nella determinazione delle aliquote debba tener conto dell'onere causato dalle imposte dirette cantonali e comunali; mentre l'art. 130 – rubricato *Imposta sul valore aggiunto* - stabilisce che la Confederazione possa riscuotere un'imposta con un'aliquota massima del 6,5% e un'aliquota ridotta non inferiore al 2 % sulle forniture di beni e sulle prestazioni di servizi e sulle importazioni. È fatto divieto ai Cantoni ed ai Comuni di individuare come base imponibile ciò che già la Confederazione sottomette all'imposta sul valore aggiunto, oppure alle imposte speciali di consumo, alla tassa di bollo e all'imposta preventiva o che è Stato dichiarato esente dalle medesime imposte (art 134 *Esclusione dell'imposizione cantonale e comunale*). I Cantoni curano la riscossione di tutte le imposte, proprie e federali, e questo contribuisce ad attribuire loro un notevole peso contrattuale verso la Confederazione che, unito al fatto che i Cantoni vengono comunque consultati dallo Stato centrale in base ai principi di collaborazione sanciti negli articoli 44 e 45 Cost., fa sì che l'ordinamento finanziario, dal punto di vista del coordinamento dinamico di norme, ne sia notevolmente influenzato ⁶⁴.

⁶⁴ P. Mischler, cit. osserva che “l'amministrazione fiscale delle imposte dirette è localizzata principalmente a livello cantonale. Persino l'imposta federale diretta sul reddito, un'entrata fiscale della Confederazione, viene gestita e percepita dalle autorità fiscali cantonali. La Confederazione funge da autorità di controllo: l'amministrazione federale delle Finanze controlla le autorità fiscali cantonali in merito al rispetto della legislazione federale e degli standard fiscali. I Cantoni trasferiscono successivamente le entrate alla Confederazione, percependo il 17% delle entrate fiscali derivanti dall'imposta federale diretta sul reddito raccolta nel proprio territorio. Questo importo, che

Non è invece forte l'influenza che in questa materia è riconosciuta al Tribunale Federale, in quanto, in virtù del disposto costituzionale, le leggi federali che ne trattano sfuggono al controllo di costituzionalità⁶⁵.

Non è oggetto del presente lavoro considerare approfonditamente il sistema tributario svizzero che, come accennato, è caratterizzato da discipline diverse in ciascuno dei 26 Cantoni. Merita solo rammentare che qui la competizione fiscale tra Cantoni trova una delle sue più evidenti applicazioni. Il significato è di tutta evidenza: creare un sistema fiscale attrattivo. Tuttavia l'art. 129 Cost – rubricato *armonizzazione fiscale* - ha il compito di temperare una concorrenza che potrebbe portare ad effetti distorsivi dal punto di vista economico e dal punto di vista giuridico, sotto forma di eccessive differenze di trattamento, sacrificando l'equità. Lo strumento che tuttavia consente un vero temperamento è costituito dalla perequazione, come si vedrà.

3. 2. ...e l'armonizzazione fiscale

E dunque l'art. 129 prescrive che la Confederazione legiferi sui principi dell'armonizzazione in tema di imposte dirette, federali, cantonali e comunali, tenendo conto degli sforzi di armonizzazione compiuti dai Cantoni. Può comunque intervenire contro il conferimento di agevolazioni fiscali ingiustificate riconosciute localmente⁶⁶. L'oggetto dell'armonizzazione è circoscritto, come detto, alle imposte dirette, in particolare con riferimento all'assoggettamento, all'oggetto ed al periodo

può essere visto come un modello di ripartizione fiscale, rappresenta una forma di compensazione nei confronti dei Cantoni per gli oneri derivanti dall'amministrazione fiscale”.

⁶⁵ G.G. Carboni, cit

⁶⁶G. Biaggini, cit. nota che questa competenza legislativa riconosciuta alla Confederazione è rimasta largamente inutilizzata a causa dell'accordo fiscale tra Cantoni, risalente al 1948, cui avevano aderito tutti i Cantoni e che “elenca le pratiche ammesse e quelle inammissibili”.

di calcolo, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta.

Si tratta con ogni evidenza di una armonizzazione piuttosto contenuta rimanendo ampi spazi ai governi territoriali per manovrare sul proprio sistema fiscale. A loro volta anche i Governi territoriali hanno riconosciuta la possibilità di procedere ad un'armonizzazione e ad un coordinamento tra loro. Il sistema fiscale è quindi improntato alla competizione che viene però temperata da sforzi armonizzatori tanto di Confederazione quanto di Cantoni.

Questo tipo di intervento, che il Consiglio federale definisce di "armonizzazione fiscale formale", rimane circoscritto all'oggetto fiscale e viene preferito ad un sistema di armonizzazione molto più spinto come quello tedesco. È interessante qui riportare quanto sul punto espresso dal Messaggio 2001 "Le esperienze fatte in Germania confermano gli argomenti contrari a un'armonizzazione fiscale materiale. La legge fondamentale della Repubblica federale di Germania del 1949 lasciava un'ampia autonomia ai Länder federali. L'estesa competenza legislativa dello Stato federale nelle questioni fiscali ha tuttavia portato, 50 anni dopo, a un sostanziale ampliamento delle competenze del livello centrale nel settore dei compiti pubblici, delle uscite e delle entrate. La legislazione dei Länder è oggi disciplinata per lo più in modo unitario dallo Stato federale. Vigè un federalismo esecutivo. I Länder hanno meno incentivi rispetto al sistema svizzero ad operare in modo economico con i loro mezzi. Dal momento che questi ultimi provengono per la maggioranza dallo Stato federale, i Länder concentrano i loro sforzi a ottenere il più possibile mezzi finanziari dallo Stato federale e non a mettere a disposizione dei loro cittadini un insieme di prestazioni per il quale essi pagano le imposte. L'influsso della centralizzazione sul federalismo germanico non è rimasto privo di conseguenze. Nel 1950 il carico fiscale in Svizzera era pari al 17,8 per cento del prodotto interno lordo e superava dell'1,4 per cento quello germanico, mentre nel 1995 era inferiore a quest'ultimo del 3,8 per cento. Lo stesso vale per il debito, le spese e i proventi statali".

Alla luce di queste analisi non solo l'art. 129 sull'armonizzazione non è stato fatto oggetto di riforma costituzionale, ma la Confederazione ha ritenuto più incisivo manovrare sulla perequazione, come si vedrà a breve. Il messaggio infatti evidenzia come l'armonizzazione fiscale materiale realizzata da un'aliquota uniforme o da un modello a fasce potrebbe portare ad un abbassamento dell'entrata fiscale. Inoltre i contribuenti cui viene elevata l'aliquota fiscale potrebbero essere maggiormente attratti da comportamenti elusivi o evasivi se non addirittura dal portare altrove la propria base imponibile. D'altro canto le collettività con "eccedenze budgetarie" tenderebbero ad utilizzarle anche in modo inefficiente pur di sottrarle alla eventuale ripartizione territoriale. Da qui il mix di armonizzazione – formale – e perequazione, orizzontale e verticale, per perseguire l'obiettivo di "una concorrenza fiscale il meno distorta possibile e uguale per tutti" .

3.3 Il potere di spesa

Analizzando, nella prima parte di questo lavoro, il "chi fa cosa" abbiamo introdotto, seppur dal punto di vista economico, un tema assolutamente centrale, e non solo per il federalismo fiscale, quello dello "spending power". La spesa pubblica in generale è sotto strettissima osservazione in questo ultimo quinquennio, da quando nel 2008 è iniziata questa grande crisi che ha colpito con durezza le economie di tantissimi paesi e non ha certo risparmiato le democrazie occidentali. Ma abbiamo anche visto che la Svizzera aveva cominciato a pensare ad una riforma del proprio sistema federale ben prima della crisi, concentrando la propria attenzione sulle competenze, sulla loro razionalizzazione e su un conseguente impiego delle risorse pubbliche più efficiente ed efficace.

Il potere di spesa viene attribuito a tutti e tre i livelli di governo del sistema, ma sulla base di un principio costituzionalizzato nell'art. 43a, che è quello *dell'equivalenza fiscale* ovvero "la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi. La collettività che assume i costi di una prestazione statale

può decidere in merito a questa prestazione⁶⁷. Altrimenti detto: chi paga comanda o chi comanda paga⁶⁸. Come si diceva anche a proposito del potere fiscale, la Svizzera ha imboccato con decisione la strada della corrispondenza tra il potere di spesa ed il principio dell'assegnazione dei compiti, sullo sfondo rimanendo sempre il principio della responsabilità⁶⁹ politica ed amministrativa. In tema sembra rilevante riportare quanto contenuto nel messaggio 2001 in tema di art. 43a che, ricordiamo, è Stato inserito *ex novo* nel testo costituzionale: "Occorre esaminare insieme i capoversi 2 e 3. Essi definiscono il principio dell'equivalenza fiscale. Questo principio richiede una triplice congruenza, nei limiti del possibile: quella dei beneficiari, dei responsabili dei costi e dei responsabili delle decisioni. Il capoverso 2 riguarda i due primi elementi, il capoverso 3 i due ultimi. Il principio dell'equivalenza fiscale si fonda sulle persone che vivono nelle comunità corrispondenti. Se queste persone traggono vantaggi dalla realizzazione di compiti statali, esse devono finanziare le prestazioni corrispondenti (per mezzo di imposte e di contributi) ed avere la

⁶⁷ Per completezza si riporta tutto l'art. 43a *Principi per l'assegnazione e l'esecuzione dei compiti statali* che tale rilevanza ricopre nell'ambito del "rinnovato" sistema di federalismo fiscale elvetico:

La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.

La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi.

La collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione.

Le prestazioni di base devono essere accessibili a ognuno in misura comparabile.

I compiti statali devono essere eseguiti in modo economicamente razionale e adeguato ai bisogni.

⁶⁸ Così S.Gerotto, Svizzera, cit

⁶⁹ Si evidenzia che il principio di responsabilità è sancito in Costituzione all'art. 6 *Responsabilità individuale e sociale* nel quale si afferma che: *Ognuno assume le proprie responsabilità e contribuisce secondo le proprie forze alla realizzazione dei compiti dello Stato e della Società.*

In particolare poi il principio della responsabilità finanziaria deve considerarsi la pietra angolare dell'autonomia dei livelli di governo sub statali, secondo quanto sostenuto da I. Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata* Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1, 2005.

possibilità di decidere democraticamente su questi compiti. Si garantisce in tal modo che i compiti corrispondenti siano svolti nel luogo giusto, in tempo utile e nella proporzione richiesta. Se una prestazione dello Stato non avvantaggia tutta la Confederazione ma unicamente uno o più Cantoni, questi ultimi devono assicurarne il finanziamento e decidere in merito. Al contrario, le prestazioni che vanno a favore di tutto il Paese in ampia misura devono essere disciplinate e, se del caso, realizzate dalla Confederazione”.

L’art. 43a circoscrive i compiti statali a quelli che superano la capacità dei Cantoni o che necessitano di un disciplinamento uniforme, previsione che si collega direttamente con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà inserito anch’esso *ex novo* dalla riforma NPC all’art. 5a, secondo il quale, l’ente territoriale sovraordinato di uno Stato federale deve assumere un compito solo se è in grado di comprovare di adempierlo in modo migliore, ovvero a costi inferiori e/o assicurando una qualità superiore, rispetto al livello statale subordinato⁷⁰. L’esecuzione da parte della Confederazione di tali compiti deve poi essere basata su di una valutazione di razionalità economica e di adeguatezza ai bisogni, ma viene comunque considerata anche un’area di prestazioni di base che devono essere rese accessibili in maniera paragonabile. Vi sono cioè delle prestazioni di base che la Confederazione richiede siano garantite equamente in tutto il Paese⁷¹. Tale situazione può realizzarsi anche con l’intervento del livello centrale ma nel rispetto dell’autonomia cantonale.

⁷⁰ Da *Perequazione fiscale nazionale. Rafforzamento del Federalismo* a cura dell’Amministrazione Federale delle Finanze (AFF) 2012.

⁷¹ E. Mostacci, cit. ritiene che il quarto comma contenga una clausola di uniformità che definisce “timida” a tutto vantaggio del principio, forte invece, della responsabilità finanziaria. Infatti “la possibilità per lo stato centrale di prescrivere standard minimi delle prestazioni, erogate in determinate materie dai pubblici poteri, anche cantonali ... non si risolve nel potere della Confederazione di intervenire per stabilire il livello generale della tutela dei diritti a contenuto prestazionale nella Repubblica Elvetica, quanto piuttosto in quello, assai più contenuto, di imporre un livello minimo di intervento, la cui assenza porrebbe in evidente crisi l’unitarietà dell’ordinamento svizzero”.

Fa da controcanone l'art. 47⁷² che, in tema di autonomia dei Cantoni, stabilisce che la Confederazione, oltre a lasciar loro sufficienti compiti propri e a rispettare la loro autonomia organizzativa, lasci anche sufficienti fonti di finanziamento e contribuisca a fare in modo che essi dispongano dei mezzi finanziari necessari per adempiere i loro compiti, sia quelli di pertinenza diretta, sia quelli delegati dallo Stato centrale. Ne deriva che i Cantoni possono decidere in autonomia quali saranno le strutture delle loro autorità e della loro amministrazione, in quale modo realizzeranno i loro compiti e come utilizzeranno le loro risorse finanziarie.

Quindi il potere di spesa viene associato direttamente ai singoli compiti. La riforma del 2004 ha seguito il criterio della districazione del groviglio delle competenze cercando fin dove possibile di attribuire i compiti ad uno o ad altro livello in modo integrale⁷³. Laddove questo non si sia ravvisato possibile, è stata perseguita la strada della dissociazione parziale, in virtù della quale, all'interno del compito, sono stati individuati più settori, suddivisi poi tra livelli di governo. Se neppure questo è stato possibile, sono i compiti rimasti in comune, richiedendo per il loro assolvimento un concorso, esecutivo e/o finanziario di Confederazione e Cantoni⁷⁴. A questo fine l'art. 46⁷⁵ è Stato integrato da due capoversi, in base ai quali,

⁷² Art 47 Autonomia dei Cantoni

La Confederazione salvaguarda l'autonomia dei Cantoni.

Lascia ai Cantoni sufficienti compiti propri e rispetta la loro autonomia organizzativa. Lascia ai Cantoni anche sufficienti fonti di finanziamento e contribuisce a fare in modo che essi dispongano dei mezzi finanziari necessari per adempiere i loro compiti.

⁷³ Infatti, sette dei vecchi compiti in comune sono passati sotto la responsabilità esclusiva della Confederazione, mentre dieci sotto la responsabilità dei Cantoni. Nei 17 compiti rimanenti sono stati introdotti nuovi strumenti di collaborazione. In *Perequazione fiscale nazionale*, a cura di AFF, cit.

⁷⁴ La nuova impostazione della ripartizione ha comportato l'assegnazione dei compiti e della responsabilità per il relativo finanziamento secondo il seguente schema: compiti federali esclusivi (come le strade nazionali o la difesa nazionale); compiti cantonali esclusivi (come scuole elementari e speciali, borse di studio fino a livello di scuola media, istituti per disabili) compiti in comune (come riduzione dei premi dell'assicurazione malattie, traffico regionale, strade principali, protezione della

per l'attuazione del diritto federale, Confederazione e Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione, mentre la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità.

“In altri termini, su questa base, la Confederazione ed i Cantoni potranno concludere convenzioni di programma, pluriannuali – in genere per quattro o cinque anni -, le quali definiranno obiettivi circa l'efficacia dei programmi e i risultati concreti da raggiungere in un settore di politica pubblica, nonché le modalità e l'ammontare della partecipazione finanziaria della Confederazione. Toccherà ai

natura e del paesaggio) e compiti intercantionali (università cantonali, traffico d'agglomerato, gestione dei rifiuti o depurazione delle acque) . Per l'esercizio della collaborazione per i compiti comuni sono stati individuati gli accordi di programma. In sostanza vengono redatti programmi pluriennali mediante accordi sugli obiettivi e contributi globali o forfettari. La Confederazione è competente per la direzione strategica mentre i Cantoni assumono la responsabilità operativa. L'adempimento dei compiti conforme agli obiettivi è garantito dal potenziamento dell'attività di controlling. Invece di sovvenzionare singoli oggetti in base a criteri orientati ai costi, l'attenzione maggiore viene a concentrarsi sulla realizzazione di programmi pluriennali mediante sussidi globali o forfettari, tanto da condurre al superamento della gestione per costi a favore di quella per obiettivi. Gli accordi di programma con i Cantoni sono stati conclusi per esempio nei settori dell'ambiente, della politica regionale o della misurazione ufficiale. Quanto alla collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri, i Cantoni stipulano contratti sul prelievo reciproco o sulla produzione comune di prestazioni statali. La Confederazione riveste un ruolo di arbitro, vale a dire che nei settori di compiti essa può, su richiesta dei Cantoni interessati, obbligare a determinate condizioni i Cantoni alla collaborazione con perequazione degli oneri. Esempi di accordi intercantionali si trovano nel settore dell'università e del traffico d'agglomerato (in *Perequazione finanziaria nazionale. Un rafforzamento del federalismo* Amministrazione Federale delle Finanze).

⁷⁵ Art. 46 *Attuazione e esecuzione del diritto federale*

I Cantoni attuano il diritto federale secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge.

Per l'attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione.

La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità.

Cantoni stabilire, in modo autonomo, secondo quale priorità assegnare i mezzi destinati ad un determinato settore di compiti”⁷⁶.

“Infine esistono compiti per i quali una collaborazione tra Cantoni risulta più opportuna rispetto a una soluzione a livello federale. Le condizioni legali per la collaborazione intercantonale con compensazione degli oneri mirano in particolare a sfruttare meglio le economie di scala e a ridurre gli effetti territoriali esterni indesiderati (cosiddetti spillover) nell’adempimento dei compiti. In questo contesto la Confederazione riveste unicamente un ruolo di arbitro”⁷⁷.

L’obiettivo della riforma, cercando di eliminare “fin dove possibile la concorrenza e l’intreccio tra le competenze confederali e cantonali allocandole al livello di governo astrattamente più idoneo ad esercitarle, individuando al contempo quegli specifici settori in cui una rigida separazione delle competenze non è praticabile... era quello di superare il criterio organizzativo, invalso per la gran parte degli ambiti materiali di competenza, per cui lo Stato centrale poneva la normativa di carattere generale, delineando gli indirizzi dell’azione dei pubblici poteri in quasi tutte le aree ove questa aveva occasione di esplicarsi, mentre i Cantoni erano competenti ad adottare la normativa necessaria alla declinazione concreta e operativa di detti indirizzi, provvedendo altresì a porre in essere la necessaria attività amministrativa. In seguito alla revisione accennata, infatti, un simile assetto organizzativo rimane vigente in poche e ben delimitate materie, mentre in via generale l’allocazione delle funzioni avviene in favore degli enti federati, riservandosi alla competenza dello Stato centrale solo specifiche aree di intervento in determinati ambiti materiali, a tutela dell’unità dell’ordinamento giuridico complessivo”⁷⁸

Il Titolo III con il Capitolo 2 ed un ragguardevole numero di articoli (da 54 a 125) descrive, in modo ampio e dettagliato, quali siano le competenze

⁷⁶ Così P. Mahon, cit

⁷⁷ In *Perequazione finanziaria nazionale* cit

⁷⁸ Così E. Mostacci, cit

rispettivamente esclusive di Confederazione e Cantoni, quali vadano scisse in vari settori e a chi spettino e infine quali siano esercitate in comune. Ne deriva che anche la Svizzera, pur con un evidente sforzo di razionalizzazione, non abbia potuto escludere forme di cooperazione tanto verticale (Stato centrale - Stati membri) quanto orizzontale (Stati membri tra loro) nell'assegnazione e conseguente assolvimento dei numerosissimi, e talvolta assai complessi, compiti che caratterizzano i moderni Stati con sistema di welfare avanzato. Aspetto che non è certo sfuggito ai costituenti, tanto che sono state rafforzate le previsioni relative alla collaborazione intercantonale. In particolare è stata inserita la previsione, in tema di trattati intercantionali, che i Cantoni debbano rispettare il diritto intercantonale e, con il nuovo art. 48a⁷⁹, che la Confederazione possa dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali conclusi in determinati settori o comunque obbligare determinati Cantoni a parteciparvi. L'obbligatorietà generale è conferita mediante decreto federale.

⁷⁹ Art. 48a *Obbligatorietà generale e obbligo di partecipazione*

Su domanda dei Cantoni interessati, la Confederazione può dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali conclusi nei settori seguenti o obbligare determinati Cantoni a parteciparvi:

a. esecuzione di pene e misure;

b. scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4; (inizio dell'età scolare, diploma etc)

c. scuole universitarie cantonali;

d. istituzioni culturali d'importanza sovregionale;

e. gestione dei rifiuti;

f. depurazione delle acque;

g. trasporti negli agglomerati;

h. medicina di punta e cliniche speciali;

i. istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi.

L'obbligatorietà generale è conferita mediante decreto federale.

La legge definisce le condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale e per l'obbligo di partecipazione e disciplina la procedura.

Va inoltre rilevato che “la collaborazione intercantonale ha determinato la costituzione di organismi orizzontali che hanno il compito di armonizzare le politiche pubbliche e di elaborare un indirizzo comune. In alcuni settori, che non sono di esclusiva competenza cantonale, gli organi di raccordo hanno saputo esprimere l’interesse cantonale al perseguimento di determinate politiche. Ad esempio, nel settore della finanza pubblica, opera la Conferenza dei ministri delle finanze cantonali che ha lo scopo di discutere dei problemi finanziari e fiscali che riguardano i Cantoni . Benchè non venga prevista dalla Costituzione, essa ha acquisito un vero e proprio potere di concertazione a nome dei Cantoni nei confronti della federazione per la riforma del sistema di perequazione realizzata nel 2004”⁸⁰.

3.4. La perequazione finanziaria

Il secondo asse portante della riforma costituzionale svizzera ha riguardato la perequazione finanziaria. Tale strumento, che caratterizza fortemente il federalismo fiscale, presuppone un intervento finanziario riequilibratore esterno ai singoli Stati membri.

Le forme perequative presuppongono, infatti, la presenza di differenze anche molto marcate tra entità territoriali di un medesimo Stato federale, differenze non solo di natura finanziaria ma anche sociale, geografica ed economica, ponendosi l’obiettivo di ridurle (è la funzione redistributiva del federalismo fiscale, che viene definita anche perequazione in senso stretto). Inoltre la perequazione ha anche una valenza specifica di incitamento all’assolvimento di determinati compiti statali così come voluti o realizzati nei singoli Stati membri (o perequazione in senso lato).

La riforma della perequazione elvetica⁸¹ si appunta su tre diverse forme: perequazione delle risorse, perequazione degli oneri e perequazione dei casi di

⁸⁰ Così G.G. Carboni, cit

⁸¹ “La perequazione finanziaria federale nella forma praticata in passato, fino alla riforma del 2007, era sostanzialmente ancorata ad una norma costituzionale risalente al 1958 che assegnava alla

rigore. Le prime due forme trovano compiuta disciplina costituzionale nell'art. 135, rubricato *Perequazione finanziaria e degli oneri*, mentre la perequazione dei casi di rigore è una disciplina transitoria contenuta nella LPFC, ovvero nella Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri del 3 ottobre 2003. Come si accennava in precedenza, tale legge federale è inserita nel più generale e complesso quadro della riforma costituzionale del 2004.

In base dunque a quanto disposto dall'art 135, che la costituzionalizza con particolare minuzia, la perequazione finanziaria e degli oneri ha i seguenti scopi:

- a) ridurre le differenze tra i Cantoni per quanto riguarda la capacità finanziaria;
- b) garantire ai Cantoni risorse finanziarie minime;
- c) compensare gli oneri finanziari eccessivi dei Cantoni dovuti alle loro condizioni geotopografiche o sociodemografiche;
- d) promuovere la collaborazione intercantonale con perequazione degli oneri; e mantenere la concorrenzialità fiscale dei Cantoni nel contesto nazionale e internazionale.

I punti a) e b) riguardano segnatamente la perequazione delle risorse, i punti c) e d) quella degli oneri. Si noti che “sia i finanziamenti oggetto della perequazione delle risorse sia quelli destinati alla perequazione degli oneri geotopografici e sociodemografici vengono destinati ai Cantoni senza vincolo di destinazione”⁸². Il che comporta ovviamente che le scelte su come impiegare i mezzi finanziari siano

Confederazione il compito di “promuovere la perequazione finanziaria tra i Cantoni” e di tenere debitamente conto nella concessione dei contributi federali della capacità finanziaria dei Cantoni e delle aree montane (art. 42^{ter} CF 1874). Sotto l’influsso di questa norma costituzionale si è progressivamente sviluppato un “sistema” composto da circa tre dozzine di fondi perequativi e singoli interventi poco coordinati tra loro. Un ruolo fondamentale è stato assunto dalle sovvenzioni vincolate della Confederazione che erano state abbinate alla capacità finanziaria cantonale, fatto che ha comportato non di rado incentivazioni inappropriate. Si sono inoltre lamentate le sovrapposizioni, la poca trasparenza e la scarsa efficienza del sistema di perequazione finanziaria” G. Biaggini, cit.

⁸² Così G. Biaggini, cit

rimesse esclusivamente all'autonomia e alla responsabilità dei Cantoni stessi che possono decidere se ridurre il debito, abbassare le imposte oppure finanziare i propri compiti, adeguando quindi tale impiego alle proprie specifiche esigenze.

Il potere di legiferare su un'adeguata perequazione finanziaria e degli oneri tra Confederazione e Cantoni e tra i Cantoni è riservata alla Confederazione. “Spetta all'Assemblea federale, con decisione soggetta a referendum, stabilire le quote da versare nei vari fondi per un periodo di quattro anni”⁸³.

La perequazione delle risorse mira a ridurre le differenze tra Cantoni e a garantire “ un fondo di base di risorse finanziarie. In questo modo deve essere ridotto il divario tra i Cantoni più poveri e quelli più ricchi”⁸⁴. Quindi, in primo luogo, la perequazione è finalizzata a ridurre le differenze di capacità finanziaria dei Cantoni.

Per garantire questo risultato viene innovato il sistema di calcolo della capacità finanziaria: non più basato sul carico fiscale cantonale ma esclusivamente sul “potenziale fiscale” o di risorse fiscalmente utilizzabili. In tal modo la riforma ritiene di mettere il nuovo “indice delle risorse” al riparo da possibili manipolazioni e di consentirne una gestibilità politica più trasparente ed efficace. In buona sostanza attraverso la perequazione delle risorse basata su un indice potenziale di risorse si riequilibrano situazioni di maggiore difficoltà assicurando a tutti i Cantoni sufficienti dotazioni, ma non si incide sulla concorrenza fiscale che, come abbiamo estesamente commentato, rimane il principio cardine del sistema fiscale svizzero⁸⁵.

⁸³ Così S. Gerotto, *Il federalismo fiscale svizzero*, cit.

⁸⁴ Così P. Mahon cit

⁸⁵ Il passaggio dal carico fiscale cantonale al potenziale di risorse è un passaggio molto rilevante della riforma. Infatti nel vecchio sistema, il congegno perequativo forniva in ultima analisi falsi incentivi in quanto Cantoni finanziariamente deboli con un onere fiscale relativamente elevato ricevevano versamenti di compensazione tendenzialmente più consistenti rispetto ai Cantoni comparabili con un onere fiscale basso. Il calcolo del potenziale di risorse riguarda invece le sole risorse sfruttabili fiscalmente di un Cantone senza considerare l'onere fiscale effettivo e attiene alla sua forza economica. Il potenziale si compone dei redditi e dei patrimoni imponibili delle persone fisiche e degli utili imponibili delle persone giuridiche. Dal rapporto tra il potenziale di risorse per abitante e la

La perequazione delle risorse viene finanziata dalla Confederazione (perequazione verticale) e dai Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale) e per espressa previsione costituzionale viene anche indicato un tetto alle prestazioni dei Cantoni finanziariamente forti, ammontando al minimo a due terzi e al massimo all'80 per cento delle prestazioni della Confederazione.

La perequazione degli oneri è invece relativa a due diverse ipotesi e si concretizza, da un lato, nel riconoscimento di una compensazione per un aggravio di costi sopportato da determinati Cantoni dovuto a condizioni che non possono essere influenzate come quelle geotopografiche (PAG) e socio demografiche (PAS)⁸⁶ e, dall'altro, dalla necessità di garantire sostegno alla concorrenza fiscale tra Cantoni attraverso un riconoscimento di indennità adeguate ai Cantoni che forniscono prestazioni di cui usufruiscono anche i Cantoni circostanti (c.d effetti di spillover) .

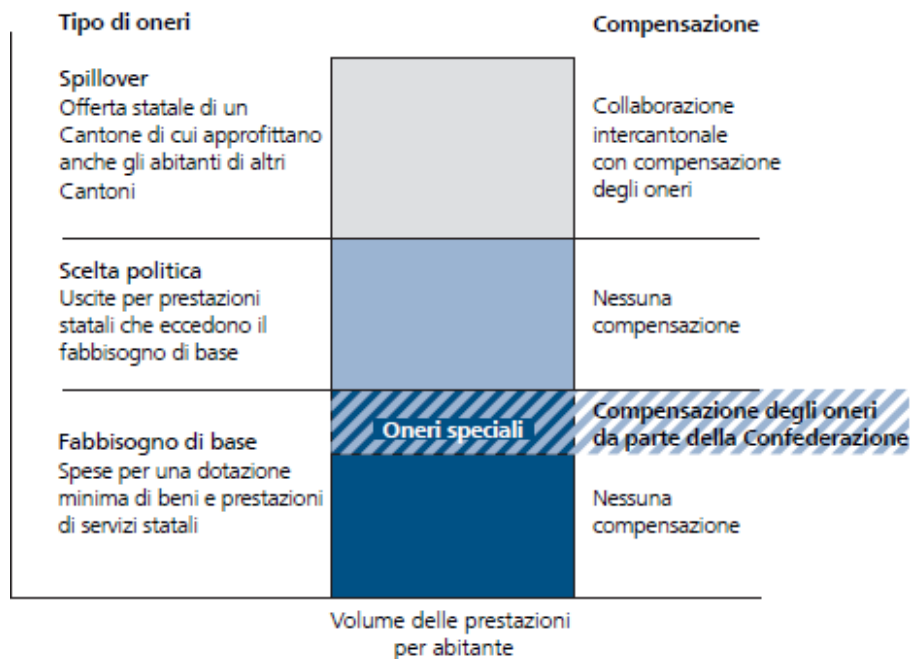
rispettiva media svizzera risulta l'indice delle risorse. I Cantoni con un indice delle risorse superiore a 100 sono considerati finanziariamente forti e contribuiscono quindi alla perequazione finanziaria secondo la loro forza finanziaria e il numero di abitanti. I Cantoni con un indice delle risorse inferiore a 100 sono invece considerati finanziariamente deboli e dunque Cantoni beneficiari. La perequazione delle risorse è finanziata congiuntamente da Confederazione (perequazione verticale delle risorse) e Cantoni finanziariamente forti (perequazione orizzontale delle risorse). I versamenti di compensazione ai Cantoni finanziariamente deboli vengono stabiliti in modo da favorire in misura maggiore i Cantoni finanziariamente più deboli. L'obiettivo è garantire che tutti i Cantoni raggiungano un indice delle risorse di almeno 85 punti

⁸⁶ Il calcolo degli oneri si basa su indicatori definiti che sono rispettivamente, per il PAG: Altitudine media, Declività del terreno, Struttura degli insediamenti, Bassa densità demografica e per il PAS: Povertà, Età, Integrazione degli stranieri, Indicatore delle città polo. Si tratta con ogni evidenza di condizioni che strutturalmente costringono i Cantoni a sopportare costi più elevati per la fornitura di prestazioni agli abitanti o uscite sociali più elevate rapportate ad entrate fiscali contenute – che non siano ovviamente frutto di una precisa scelta politica cantonale, il che verrebbe a far cadere la necessità della perequazione - (viene considerato per esempio il fatto che in montagna ci saranno costi aggiuntivi per le strade o per i servizi di scuolabus, o al contrario in città più persone anziane, povere, straniere) La compensazione degli oneri è interamente finanziata dalla Confederazione. La dotazione è ripartita per metà tra PAG e PAS.

In tal caso la perequazione degli oneri è vista in funzione del rafforzamento della collaborazione intercantonale – altro passaggio importante della riforma, come visto - in quanto “se la collaborazione intercantonale fallisce, si arriverà inevitabilmente a una maggiore spinta alla centralizzazione e di conseguenza a uno svuotamento delle strutture federali. In questo caso la Confederazione sarebbe costretta, contrariamente a ogni razionalità politica e finanziaria, a svolgere compiti che dovrebbero essere eseguiti nell’ambito di una collaborazione orizzontale”⁸⁷. La perequazione degli oneri è finanziata dalla Confederazione in modo mirato e l’entità viene fissata in sede parlamentare.

Si riporta di seguito una chiara schematizzazione delle modalità di funzionamento della perequazione degli oneri.

Delimitazione degli oneri speciali



⁸⁷ Da *Perequazione finanziaria nazionale* AFF cit.

Per facilitare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di perequazione è prevista una compensazione dei casi di rigore, finanziata dalla Confederazione e dai Cantoni e concepita come aiuto transitorio⁸⁸. I pagamenti nell'ambito della compensazione dei casi di rigore sono versati in modo mirato solo ai Cantoni finanziariamente deboli. Gli importi di compensazione non sono adeguati al rincaro e sono versati solo fintanto che l'indice delle risorse dei Cantoni interessati è inferiore alla media svizzera. Il mantenimento della compensazione dei casi di rigore deve inoltre essere esaminato a fondo ogni quattro anni sulla base di un rapporto che ne valuti l'efficacia.

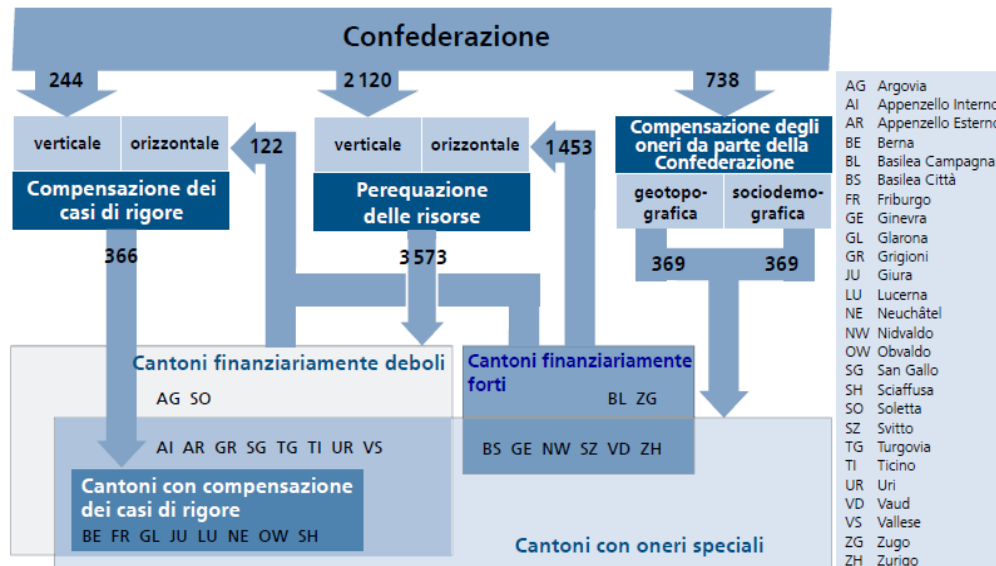
Conclusivamente si riporta una chiara rappresentazione del funzionamento della perequazione⁸⁹.

⁸⁸ È previsto infatti un limite temporale massimo, fissato in 28 anni. Ed è inoltre previsto che dopo otto anni si riduca progressivamente. Le risorse devono essere stanziare per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni. È stato sottolineato che “ grazie a questo intervento compensativo al momento dell'avvio della nuova perequazione finanziaria alcuni Cantoni rientravano nella categoria dei “percettori netti” anziché in quella dei “pagatori netti”. In preparazione al referendum un ruolo eminente era stato assunto dal cosiddetto “bilancio globale” – che riportava gli effetti finanziari attesi per ogni Cantone. Si evinceva da tale bilancio che presumibilmente venti Cantoni (oggi 18) sarebbero Stati percettori netti e sei pagatori netti (oggi otto). Stranamente non tutti i presunti Cantoni “pagatori netti” hanno respinto la proposta di modifica costituzionale e nemmeno il Cantone di Zurigo che risultava essere il Cantone più penalizzato dalla riforma” G. Biaggini, cit.

⁸⁹ Entrambe le schematizzazioni proposte si trovano in *Perequazione finanziaria nazionale* AFF cit.

Flussi finanziari sull'esempio dell'anno di riferimento 2012

In milioni di franchi



3. Osservazioni conclusive

La Svizzera è un sistema federale compiuto, nel quale l'autonomia finanziaria rappresenta "la spina dorsale, in quanto senza un adeguato spazio di manovra in campo finanziario l'autonomia delle competenze rimane sulla carta"⁹⁰. È stato giustamente osservato che il federalismo storico della Svizzera non si è affatto sclerotizzato ma è Stato "capace di rigenerarsi per rispondere alle sfide delle trasformazioni economiche e sociali"⁹¹. E da tutto quanto ha messo in campo nello spazio di quasi un ventennio c'è da credere nella decisa ripresa della centralità del federalismo e del federalismo fiscale in particolare, articolato secondo le modalità, anche *sui generis*, che siamo venuti esponendo.

⁹⁰ G. Biaggini, cit. Tale osservazione va' peraltro tenuta ben presente anche quando, nel prossimo capitolo, affronteremo l'autonomia finanziaria regionale italiana.

⁹¹ A. Zorzi Giustiniani, *Federalismo e fisco*, cit.

Si tratta di un federalismo fiscale con altrettanta evidenza competitiva, basato cioè sul principio – che non fa evidentemente paura – che la concorrenza tra enti federati è sana e che sono di conseguenza accettabili, in linea di principio diversificazioni, anche forti, tra gli stessi. Lo spirito che accomuna realtà tanto differenziate è davvero dato dalla voglia, ormai secolare, di stare insieme. In questo senso la rilettura del Preambolo alla Costituzione fornisce importanti chiavi di lettura, laddove gli svizzeri si dicono determinati a vivere la loro molteplicità nell'unità, nella considerazione e nel rispetto reciproci e coscienti delle responsabilità verso le generazioni future. Sono tra i principi di base che ritroviamo nelle logiche che hanno condotto alla riforma di cui abbiamo trattato, giocata su fondamentali equilibri nella attribuzione e nella gestione del potere fiscale. Che è disciplinato in Costituzione, soprattutto sotto l'aspetto della perequazione. Sì perché uno Stato frutto di aggregazione di Stati già sovrani considera la competenza fiscale degli Stati membri come un dato acquisito, ineliminabile, così come riconosce la necessità di lasciare ai medesimi ampi settori competenziali in cui esercitare le proprie prerogative. La necessità di regolamentare con norma costituzionale – e in modo così dettagliato – la perequazione trova una giustificazione nel fatto che con essa si vogliono attenuare e non eliminare le differenze. La partita è di fondamentale importanza e giustamente per la stessa è stata scelta la cornice costituzionale che conferisce alla disciplina rigidità, è vero, ma al contempo fissa in modo chiaro – e condiviso - le regole del gioco. In tal senso allora forse comprendiamo un po' meglio quali siano state le osservazioni di base elaborate sul federalismo fiscale: si trattava di quello americano, molto simile a quello svizzero! La funzione redistributrice/perequatrice è di esclusiva competenza dello Stato centrale che, dal suo livello, può gestire la più corretta distribuzione delle risorse mantenendo un assetto equilibrato tra le sue stesse componenti in modo tale da evitare pericolosi “tentativi di fuga”: con ciò garantendo l'unità e la coesione sociale.

Capitolo III

Il federalismo fiscale in Italia

1. L'Italia: uno sguardo d'insieme a territorio e popolo

L'Italia è Stato regionale. I contorni del concetto sono stati illustrati nel capitolo primo, cui si fa integrale rinvio. Qui verranno illustrate le caratteristiche peculiari del regionalismo italiano.

Entriamo quindi *in medias res* e, analogamente a quanto brevemente illustrato a proposito della Svizzera, riportiamo alcuni dati essenziali per inquadrare, dal punto di vista fattuale, ma anche costituzionale, lo Stato italiano.

Al momento la Repubblica - che complessivamente occupa una superficie di 301.334 kmq e, anche se in modo non uniforme, risulta densamente popolata, contando 59.685.227 residenti, al 1° gennaio 2013 - è formata da 8.092 Comuni, 110 Province¹ e 20 Regioni, cinque delle quali a statuto speciale. La previsione costituzionale novellata nel 2001 prevede come articolazioni di autonomia anche le

¹ Il disegno di legge costituzionale 31 marzo 2014, approvato dal Senato l'8 agosto 2014 con il titolo *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V parte II della Costituzione* licenziato dalla Camera con modificazioni il giorno 11 marzo 2015 ed ora passato nuovamente all'esame del Senato, riformando, tra le altre norme, anche il Titolo V della Costituzione, prevede l'abolizione delle Province, tanto che *de jure condendo* il nuovo articolo 114 dovrebbe recitare: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

La legge 7 aprile 2014 n. 56, (cosiddetta "Del Rio, da nome del relatore) nel disciplinare le Città Metropolitane e le unioni e fusioni di Comuni, prevede anche una immediata nuova disciplina delle Province che, in caso di approvazione del disegno di legge costituzionale citato, non può che essere transitoria. Fino dunque alla loro abolizione le Province, qualificate Enti territoriali di area vasta, rimangono quali articolazioni amministrative al servizio dei Comuni. Dal 25 maggio 2014 non è più possibile votare per il presidente e i consiglieri provinciali, le cui funzioni passano ai sindaci e consiglieri comunali. Rimangono funzioni limitate a: edilizia scolastica, pari opportunità, ambiente e strade provinciali, ovvero funzioni che per motivi dimensionali e/o economici i singoli Comuni non potrebbero svolgere a favore dei propri cittadini.

Città Metropolitane che non hanno trovato compiuta disciplina applicativa sino alla legge 56/2014 la quale, pur disciplinandole, ne ha procrastinato il concreto avvio al 1 gennaio 2015 (eccezion fatta per Reggio Calabria che subentrerà alla Provincia il 1 gennaio 2016) ².

² La legge 56/2014 rubricata *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, individua dieci province che dal 1 gennaio 2015 sono state sostituite dalle Città Metropolitane. Si tratta di Genova, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma (destinataria di un ordinamento specifico adottato con legge nazionale), Bari, Napoli e Reggio Calabria. La legge le definisce enti territoriali di area vasta ed assegna loro finalità istituzionali generali che enumera specificamente: *cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*. Si tratta infatti di realtà territoriali più ampie e complesse, con popolazione anche superiore al milione di abitanti, per le quali viene prevista la sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana, soprattutto per garantire un'azione coordinata in tema di sviluppo economico, pianificazione territoriale e gestione dei flussi di merci e persone. La legge che qualifica i principi dettati come *principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città ed aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione Siciliana e dalla Regione Friuli Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti*, individua gli organi delle città metropolitane in:

- il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano che è organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani e programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano, adotta gli schemi di bilancio, su proposta del sindaco, da sottoporre al parere della conferenza metropolitana e approva in via definitiva i bilanci dell'ente. Entro il 31 dicembre 2014 approva lo statuto. Il sindaco metropolitano ne fa parte.
- la conferenza metropolitana composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei Comuni della città metropolitana, è organo con poteri propositivi e consultivi e adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano.

La legge, che prevede che le città metropolitane siano costituite alla data di entrata in vigore (8 aprile 2014), detta le norme per la costituzione degli organi indicati, al fine di poter subentrare, il 1° gennaio 2015, alle Province. E' prevista l'elezione del solo consiglio metropolitano ma, seppur in modo diverso, tutti e tre gli organi possono essere definiti di II livello: infatti anche i membri del

Le Regioni a statuto speciale (RSS) sono Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia a nord, e, al sud, le isole Sardegna e Sicilia³. Quest'ultima, con i suoi 25.703 kmq è la più estesa Regione italiana, seguita da Piemonte e Sardegna. Lombardia e Piemonte sono le Regioni con la maggiore frammentazione amministrativa del territorio (con un numero di Comuni pari, rispettivamente, a 1.544 e 1.206), dal che deriva che l'estensione media dei loro Comuni risulta molto bassa (15,5 kmq per la Lombardia e 21,1 kmq per il Piemonte) e al di sotto della media nazionale (pari a 37,3 kmq)⁴.

consiglio metropolitano vengono scelti tra i sindaci e i consiglieri comunali in carica ed eletti solo dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città Metropolitana.

³«Tra le ripartizioni geografiche, il Mezzogiorno è quella con la maggiore estensione territoriale: rappresenta, infatti, il 41% della superficie nazionale. La ripartizione del Nord-ovest e quella del Centro hanno all'incirca la stessa estensione (19,2% della superficie nazionale), mentre il Nord-est risulta leggermente più esteso (20,6% del totale). Umbria e Toscana sono le due Regioni che presentano la maggiore estensione media dei loro Comuni, pari a 92 kmq per la prima e 80,1 kmq per la seconda.

La densità abitativa alla data del censimento del 9 ottobre 2011 risulta, a livello nazionale, di 197 abitanti per kmq, ma è molto più alta al Nord-ovest e al Centro (rispettivamente 272 e 200 abitanti per kmq), mentre nel Mezzogiorno si attesta molto al di sotto della media nazionale (167 abitanti per kmq).

Tra le Regioni, i valori di densità abitativa più elevati si registrano in Campania (422 abitanti per kmq), Lombardia (407) e Lazio (319), quelli più bassi in Valle d'Aosta (39), Basilicata (57) e Molise (70).

Sono quattro le Province che presentano valori superiori a 1.000 abitanti per kmq: Napoli (2.591), Monza e della Brianza (2.072), Milano (1.928) e Trieste (1.095). Fra i Comuni se ne contano tre, tutti in provincia di Napoli, che hanno una densità abitativa superiore a 11.000 abitanti per kmq (Casavatore, Portici e San Giorgio a Cremano)”. In www.istat.it.

⁴ E' noto che le Regioni italiane non sono una espressione significativa e compiuta di specifiche identità culturali e territoriali ma in larga parte “artificiali in quanto frutto della provvisoria suddivisione a fini Statistici del territorio nazionale operata dal Maestri nel 1864”. In M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, Le Regioni, 4, 2012.

2. Della nascita e dell'evoluzione delle Regioni italiane

Il presente non è certo una ricerca storica, né di diritto regionale, ma come comprendere le ragioni dell'oggi senza conoscere le premesse di ieri? Tanto più in un'Italia che già da diversi, numerosi, anni si interroga sulla crisi del regionalismo, sulle sue cause profonde e sulle prospettive future⁵.

La costituzione repubblicana del 1948⁶ conteneva *ab origine*, nel Titolo V, la previsione della ripartizione del territorio nazionale in Regioni⁷, prevedendo anche una prima differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale: erano queste ultime coincidenti, a nord, con territori di confine in cui forte era la diversità linguistica e forti erano le dispute circa l'appartenenza statale pregressa e

Analogamente A. Barbera, nel rimarcare quanto sia controversa la nozione stessa di Regione, riporta che “le Regioni costituzionali ... sono state costruite dal costituente assumendo come base i compartimenti Statistici elaborati a metà Ottocento ... che non sempre coincidevano con le Regioni storiche. La discussione fu chiusa rapidamente con l'approvazione dell'ordine del giorno Targetti su cui si baserà la formulazione degli articoli 131 e 132 della Costituzione che fissano l'elenco delle Regioni ma prevedono anche possibili variazioni di confini ... La storia di tale ordine del giorno è ancora tutta da chiarire non potendosi escludere che esso sia stato spinto dal bisogno di evitare che prendesse spazio la tesi delle Regioni storiche vale a dire delle “Regioni piccole” (la Marsica, la Romagna, la Lunigiana, il Casentino, il Salento, l'Irpinia, il Sannio, il Cilento, il Monferrato, la Sabina, la Daunia ecc.) di dimensioni minori rispetto ai compartimenti Statistici e non in grado di coesistere con le circoscrizioni provinciali (che si era ormai deciso di salvare)”. A. Barbera, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull'esperienza regionale* in www.forumcostituzionale.it

⁵ La letteratura sul regionalismo italiano è quasi sterminata: per un contributo attuale che non dimentica però le origini e l'evoluzione del sistema mi sono affidata a Martines, Ruggeri, Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2012.

⁶ “La nostra Repubblica ha avuto una sola Costituzione, da cui è scaturita una sola ed unica Repubblica, quella che abbiamo. Le trasformazioni (costituzionali)... per quanto rilevanti si sono sviluppate dentro la Costituzione”. Così M. Fioravanti, *Le due trasformazioni costituzionali dell'Italia Repubblicana*” in www.astrid-online.it

⁷ Inizialmente erano 19, in quanto il Molise è stata eretta a Regione a sé stante solo nel 1963 con legge costituzionale n.3 (“affrancandosi” da Abruzzo, Campania e Puglia!).

la definizione dei nuovi *limes* a seguito di una guerra⁸ devastante e persa, e, a sud, le due isole maggiori che storicamente avevano una identità culturale e linguistica piuttosto marcate, oltre ad una lontananza “fisica”, che ne faceva parimenti confini e avamposti, tanto da rinfocolare, con particolare vigore, forti istanze separatiste.

Mentre gli Statuti speciali furono adottati, secondo quanto previsto, con legge costituzionale⁹ a distanza di pochissimo rispetto all’entrata in vigore della Carta fondamentale, per le Regioni ad autonomia “ordinaria” sarà necessario attendere un ventennio¹⁰ per vederne una prima concreta attuazione.

⁸ Come ricorda G. De Vergottini, l’Italia, alla fine del secondo conflitto mondiale, con il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947, aveva lo status di potenza debellata “essendosi arresa senza condizioni”, con la firma dei patti di armistizio del 3 e del 29 settembre 1943, ed era “un paese privo di sovranità sottoposto al Governo militare alleato e quindi alla Commissione alleata di controllo”. Erano occupati i territori di Bolzano (dalle forze alleate) e i territori di Trieste e Istria (Fiume e Zara) (dagli jugoslavi) tanto che al momento dell’elezione dell’assemblea costituente e del referendum costituzionale (2 giugno 1946) i cittadini di quei territori non poterono votare. G. De Vergottini *L’evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in www.federalismi.it.

⁹ Con le leggi costituzionali nn. 2, 3, 4, 5 del 26 febbraio 1948 furono approvati rispettivamente gli Statuti delle Regioni Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta e Trentino Alto-Adige, mentre lo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia fu adottato solo nel 1963, con legge costituzionale n.1, a causa delle dolorose e complesse vicende successive al termine del secondo conflitto mondiale. Aggiungiamo che con legge costituzionale n.1 del 10 novembre 1971 sono state riconosciute anche le Province autonome di Trento e di Bolzano, rispetto alle quali sono stati “travasati” numerosi poteri prima riconosciuti alla Regione autonoma.

¹⁰ La legge n. 108 del 17 febbraio 1968 rubricata *Norme per l’elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale* dava l’avvio al processo di compimento dell’ordinamento regionale. La successiva legge n. 281 del 16 maggio 1970, recante *Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, creava le condizioni per l’inverarsi del nuovo ente. In quello stesso anno (7 giugno 1970) si tennero le prime elezioni regionali ed i neoeletti Consigli Regionali predisposero gli Statuti rispettivi che furono adottati con leggi statali il 22 maggio 1971, eccezion fatta per Abruzzo e Calabria i cui Statuti furono approvati qualche mese più tardi. Si rammenta per inciso che la riforma costituzionale di cui alla legge 1 /1999 ha previsto una diversa modalità di approvazione degli Statuti regionali: non più intervento della legge statale ma adozione con procedura rinforzata da parte degli stessi Consigli Regionali e promulgazione diretta a cura della

Ma la faticosa nascita e affermazione delle nuove realtà regionali, ben lungi dall'essersi compiutamente definita nella stagione della grande "euforia regionalista", sarà continuamente segnata, e fino ai giorni nostri, da movimenti continui di "stop and go", un po' come quelle automobili che prima non vogliono partire e quando finalmente sono state messe in moto procedono a sobbalzi e strattoni¹¹.

Regione: i nuovi Statuti sono divenuti a tutti gli effetti fonti del diritto regionale. La legge 281/1970 conteneva anche una delega al Governo per l'adozione di decreti finalizzati al trasferimento delle funzioni - e del personale - statali nelle materie che l'art. 117 cost. - vecchio testo - assegnava alla competenza regionale. I decreti furono emanati nel 1972 (dal n. 1 al n. 11), mentre nel 1977, in virtù di ulteriore delega, furono emanati altri decreti (nn. 616, 617 e 618) che realizzarono compiutamente il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni.

¹¹Secondo l'insegnamento di M. Fioravanti, cit., la Costituzione, che indicava con convinzione una nuova forma di Stato, tratteggiava però molti istituti con norme di principio che pur avendo il vantaggio di attribuire un assetto "elastico" "in modo che lo schieramento costituzionale, assai ampio ed articolato, si potesse riconoscere in esso partendo da concezioni in quel momento convergenti, ma delle quali nessuno sapeva come avrebbero potuto reincontrarsi nella concreta vita della istituenda Repubblica", hanno determinato, soprattutto nei primi anni, una inattuazione costituzionale. "Le costituzioni possono permettersi il lusso della elasticità se sono alla base ben fondate, ovvero riconosciute senza incertezze come norme fondamentali e primarie delle rispettive comunità politiche. Altrimenti può accadere che determinate caratteristiche di quelle costituzioni, come l'indeterminatezza, per lo meno apparente, di certe disposizioni, una certa costruzione delle stesse norme di principio, la tendenza a lasciare spazi bianchi da riempire con la prassi costituzionale, vengano assunte come prova della loro natura di "leggi politiche" in quanto tali inadatte a disciplinare i rapporti tra i consociati, e dunque a porsi in concreto come vere e proprie norme giuridiche, dotate di qualcosa di analogo alla forza di legge". In quei tempi ancora forti erano le suggestioni ottocentesche del primato della legge, tanto che anche le norme costituzionali pur essendo espressione del sovrano potere costituente, abbisognavano dell'intervento del legislatore per essere poi concretamente attuate: "invocare l'intervento del legislatore per l'attuazione della Costituzione aveva dunque in molti casi questa doppia faccia: da un parte significava sottolineare la necessità di rendere concreto il primato dei nuovi principi costituzionali, ma dall'altra significava quasi ammettere l'incapacità della costituzione di stare in piedi come norma giuridica con le sue proprie gambe" Il passaggio dalla Costituzione come "loi politique" alla Costituzione come norma

Le numerose difficoltà e contraddizioni del nostro sistema regionale si rispecchiano così nelle diverse stagioni riformatrici che si sono via via succedute a partire dagli anni '90 del secolo scorso. In particolare con le riforme “Bassanini” (iniziate con la legge delega n. 59/1997 *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*¹², cui hanno fatto seguito il decreto delegato 143/97 *Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale*, d.lgs. 422/97 *Conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, d.lgs. 469/97 *Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, d.lgs. 112/98 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, d. lgs. 114/98 *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*”) inizia un percorso, successivamente denominato di “federalismo amministrativo a costituzione invariata”, con il quale si andava ad incidere in modo

giuridica è segnato dalla storica sentenza n.1/1956 della Corte Costituzionale che nel rivendicare il controllo di costituzionalità non sui legislatori ma sulle norme apriva una nuova stagione rispetto alla tradizione legicentrica e all'intento originario dei nostri costituenti “che non avrebbero mai pensato che con l'introduzione della Corte avrebbero di fatto avviato una trasformazione ... tale da mutare...l'assetto delle fonti del diritto ed in particolare il ruolo tradizionale della legge e della stesa giurisdizione (Fioravanti, cit.) Si vedrà a breve in che modo tanto l'elasticità della costituzione quanto l'interpretazione della Corte abbiano avuto, e continuano tuttora ad avere, un ruolo fondamentale nella definizione dei rapporti (anche finanziari) centro-periferia.

¹² Nella ricostruzione di Martines, Ruggeri, Salazar, la legge 59 viene definita “quale atto *materialmente* (suppur anche non *formalmente*) costituzionale, per molti versi anticipatore del nuovo impianto costituzionale ... e, comunque, idoneo a comporre le linee di fondo della struttura dell'ordinamento”.

diretto e profondo sull'assetto amministrativo dello Stato e delle Regioni¹³. “La *ratio* delle riforme amministrative ... era quella di riordinare e riorganizzare “globalmente” lo Stato (inteso come “Stato-ordinamento” e non solo come “Stato-apparato), rafforzando le Regioni e le autonomie locali ma senza che tale riordino assumesse la cornice formale propria di uno Stato a forma federale ... Le “riforme amministrative “... in definitiva, possono essere pacificamente considerate se non proprio come il massimo del decentramento istituzionale e amministrativo possibile, almeno come il massimo della devoluzione conseguito nel corso della storia dello Stato italiano, prima della riforma regionale adottata con L. cost. 3/2001...”¹⁴.

Molto vasto e complesso il disegno riformatore, contraddittorie le idee delle forze politiche in campo, esaurita la spinta “ideale/ideologica” dei costituenti e delle classi politiche degli anni settanta/ottanta, il regionalismo italiano comincia così ad essere rivisto anche con leggi costituzionali (né, a ben vedere, poteva essere altrimenti): vengono approvate la legge costituzionale 1/1999 che oltre a rivedere le modalità – e i poteri – di approvazione degli Statuti regionali, tratta della titolarità della potestà regolamentare e delle modalità di elezione del Presidente della Giunta, la legge costituzionale 2/2001 che estende le innovazioni della 1/99 anche alle

¹³ Alla legge delega 59/1997 facevano poi seguito le leggi 127/1997 (c.d. Bassanini bis) “*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*” contenente, tra le altre, disposizioni sulla riforma della dirigenza degli enti locali e dei segretari comunali, e la 191/1998 (cd Bassanini ter) “*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*”. Come è agevole constatare si è trattato di un intervento legislativo estremamente ampio e complesso, attuato nello spazio di pochissimi anni che ha “aggirato” il procedimento di revisione costituzionale, dettando norme di legislazione ordinaria (e delegata), che tuttavia ha mostrato, fin da subito, la necessità di una rimodulazione del dettato costituzionale, essendosi spinto molto oltre lo stesso.

¹⁴ Così S. Gambino, *Una strada verso il federalismo in Italia?* In www.scienze politiche.unical.it.

Regioni ad autonomia speciale ed infine la legge costituzionale 3/2001 che ridisegna l'intero Titolo V della Costituzione¹⁵.

“La legge di riforma in parola oscilla vistosamente tra vecchio e nuovo, nello sforzo, per un verso, di “razionalizzare” passate esperienze (per la verità, nel complesso, di certo non esaltanti per le autonomie) e per un altro, di gettare le basi per la edificazione di un *nuovo* ordinamento regionale della Repubblica ... autenticamente fondato sul valore di autonomia, secondo la chiara e ferma indicazione di sviluppo al riguardo contenuta nell'art. 5 della Costituzione ...”¹⁶.

Quindi riforma sì, ma comunque contraddittoria e incompleta e, come tale, non definitiva, tanto che i problemi aperti sono rimasti, anzi semmai anche aumentati, così come il fitto intreccio e sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni, mentre nelle forze politiche – ma anche nella burocrazia e in certe interpretazioni della Corte Costituzionale - le contropinte al temperamento del regionalismo a favore del centro sono state sempre presenti. Tali posizioni peraltro “si sono giovate di non rimosse (per quanto ripetutamente segnalate) ambiguità e contraddizioni interne al dettato costituzionale, portando all'esito di un riduttiva e distorta attuazione del dettato stesso: un'attuazione in cui invero vecchio e nuovo si mescolano confusamente assieme, essendo venuta fin qui meno la volontà di portare

¹⁵ La riforma del Titolo V di cui alla legge costituzionale 3/2001 è stata aspramente criticata, oltre che per i contenuti - A.Barbera, cit., la definisce “sgrammaticata” - anche per le modalità di adozione in quanto fu “frettolosamente approvata dalla maggioranza politica del tempo”. A tali avvenimenti fece poi da contrappunto il tentativo di riforma elaborato nel corso della XIV legislatura che, sottoposto a referendum costituzionale nel 2006, venne tuttavia bocciato dagli elettori italiani. Il pericolo insito in tali precedenti, evidenziato da più parti è “che prenda sempre più corpo la tendenza a fare un uso congiunturale degli strumenti di normazione costituzionale secondo occasionali convenienze di questa o quella parte politica, ciascuna di esse per il solo fatto di godere dei favori della maggioranza degli elettori, ritenendosi abilitata a riscrivere a propria immagine e somiglianza la Carta, senza avvedersi del fatto che una *Costituzione di parte* (non importa ovviamente di quale parte) è per definizione, una “*non Costituzione*”. Martines, Ruggeri, Salazar, cit.

¹⁶ Martines, Ruggeri, Salazar, cit.

pienamente ad effetto la riforma del 2001. Il regionalismo italiano attende, dunque, ancora la sua stagione migliore, che metta alla prova le più o meno buone intenzioni fin qui sulla carta manifestate¹⁷.

Il fatto è che, come si accennava, il tormento del Titolo V non è ancora finito se è vero che al momento in cui si scrive è in discussione il disegno di legge costituzionale 31 marzo 2014 rubricato *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V parte II della Costituzione* ora nuovamente all'esame della Camera, che si inserisce nel solco delle tante riforme istituzionali che da tutte le forze politiche e sociali vengono a gran voce richieste – da tanti anni – e che sino ad ora non hanno però sortito grandi effetti.

2.1. ...e quindi le molte contraddizioni del regionalismo italiano

Dal momento della loro nascita le Regioni italiane¹⁸ hanno dunque sempre manifestato diversi problemi e complessivamente non hanno risposto alle aspettative (e alle speranze) dei tanti che le ritenevano volano di nuovi, migliori

¹⁷ Martines, Ruggeri, Salazar, cit.

¹⁸ L. Gambi, nel 1977, distingueva opportunamente tra regionalizzazione e regionalismo, laddove la prima rappresenta “l’articolazione del territorio nazionale in macro aree sulle quali lo Stato decentra funzioni e poteri” mentre il secondo consiste nel “riconoscimento di aree contrassegnate da omogeneità e coesione nella struttura economica e nel patrimonio culturale che rivendicano una autonoma soggettività politico-istituzionale” L. Gambi, *Le “Regioni” italiane come problema storico*, Quaderni storici, 34, 1977. E la storia del regionalismo italiano è senza dubbio costellata da nodi irrisolti molti dei quali risalenti all’unificazione – si pensi alla “questione meridionale”, sulla quale ancora la legge delega 42/2009 di attuazione dell’art. 119 Cost in materia di federalismo fiscale, pensa di poter dare soluzione! Infra - che hanno determinato tutta la storia e l’evoluzione successiva e rispetto ai quali, sin da allora, il Parlamento si era arroccato sulle soluzioni più accentrate.

assetti territoriali e di potere nei rapporti centro-periferia¹⁹. Per questo motivo si parla, ormai da anni, di crisi del regionalismo, resa ancora più palpabile ed evidente, da una parte, dall'esplosione di una gravissima questione morale delle classi dirigenti regionali²⁰ e, dall'altra, dall'aggravarsi della crisi economica nazionale ed internazionale e della situazione delle pubbliche finanze italiane, di cui, è bene ricordarlo subito, anche la finanza regionale – e locale - è parte.

Assai numerose sono le analisi delle cause di tali crisi: tra le tante assai efficace è parsa quella di M. Cammelli, della quale pertanto si riportano alcuni dei passi più rilevanti, nei quali è dato anche scorgere diverse aperture verso il tema che qui ci occupa: “... e’ agevole riconoscere che il *vero problema dell’attuazione delle Regioni a statuto ordinario è che la loro introduzione apriva frontalmente ... il problema politico, istituzionale e strutturale del centro* Problema in primo luogo politico: per la necessità di trasferire le precedenti relazioni centro-periferia su un nuovo terreno basato su regole chiare e processi decisionali trasparenti, ben diversi anche in termini dei costi derivanti dalla visibilità delle maggiori storture (queste alcune delle ragioni inoppugnabili del c.d. federalismo fiscale) dalle soluzioni ad hoc, dai procedimenti carsici e dalle transazioni tra aree protette poi tradizionalmente praticate ... problema anche istituzionale e giuridico perché la messa in chiaro della differenziazione implica e presuppone la questione dei

¹⁹ Sul punto riporto quanto scritto da A. Barbera, cit: “più volte ho molto insistito su una funzione delle Regioni per la riforma dello Stato, per il superamento di apparati anchilosati e non aperti alle innovazioni, e per la costruzione di una amministrazione regionale e locale in grado di fare sistema, superando antichi dualismi fra apparati statali e amministrazioni locali...” Analogamente M. Cammelli, cit. riporta quanto affermato da Feliciano Benvenuti all’indomani dell’attuazione delle Regioni ordinarie “la regione non vi è vista (nella carta costituzionale – nostro) come efficienza amministrativa ma come efficienza democratica” (F.Benvenuti, *L’ordinamento democratico*, Venezia Libreria universitaria editrice, 1975).

²⁰ Tra gli innumerevoli articoli di stampa si fa riferimento all’articolo uscito il 6 febbraio 2014 su www.italiaoggi.it, dal titolo “E’ il Lazio la Regione più corrotta” che riporta gli esiti di una tesi di ricerca sulla corruzione nelle Regioni Italiane.

principi regolatori del quanto, come ed entro che limiti la differenziazione è accettabile: dalla sorte delle storiche Regioni a statuto speciale alle nuove specialità possibili con l'art. 116.3 Cost. fino alla esplicita pattuizione degli "statuti" delle città metropolitane. Infine problema strutturale, perché una cosa sono le forme organizzative di un centro amministrativo come quello ereditato dalla tradizione e tuttora in vita sovraccarico di mediazioni e (conseguentemente) povero di indirizzi unitari proprio per la propensione alla gestione diretta e alla quotidiana mediazione resa possibile dalla consumata parcellizzazione di problemi e conflitti, e altra cosa è invece la garanzia del sistema e della sua unitarietà.

Il risultato di tutto ciò non è lo "Stato composto" ma semmai una "Stato disarticolato", il che ha ovviamente aggravato lo spiazzamento delle Regioni perché al vecchio centro mantenuto e non modificato si sono aggiunte dinamiche nuove, ma fortemente verticalizzanti, come quelle dettate dall'emergenza della finanza pubblica e delle correlate esigenze di controllo della spesa, dalla neo-centralizzazione delle politiche di settore sempre più condizionate non solo per l'innovazione ma anche per l'attività ordinaria dalla disponibilità (solo) centrale di risorse ... In fondo, la vicenda delle Regioni purtroppo non si differenzia dalle (tante) altre che l'hanno preceduta e seguita: l'inserimento di nuovi soggetti nel precedente, e sostanzialmente invariato, tessuto istituzionale e amministrativo, e l'inevitabile conseguenza della sovrapposizione di strutture, funzioni e sistemi diversi. La mancata e contestuale rimozione degli elementi superati genera infatti non solo caos da sovrapposizione incrementale e contaminazione di istituti e di logiche diverse che si ostacolano a vicenda, ma patologie e effetti indiretti non meno trascurabili, spesso dovuti proprio al tentativo di garantire la convivenza tra elementi del tutto diversi e spesso incompatibili con soluzioni inevitabilmente arrangiate, sia al centro che alla periferia. ... le differenziazioni maturate in questi decenni proprio negli ambiti dove non doveva esservi alcuna diversità (v. i criteri di impostazione dei bilanci pubblici), la centralizzazione del prelievo fiscale dalla cui costola nasce quella strutturale dissociazione tra poteri di spesa (locali) e

responsabilità finanziaria (statale) che costituisce una delle cause del debito pubblico italiano e una delle fondate ragioni di partenza del c.d. federalismo fiscale, la frammentazione e la conseguente difficoltà di garantire il funzionamento del sistema pubblico anche dal lato della spesa e della utilizzazione delle risorse disponibili (fondi europei compresi)” sono aspetti che contribuiscono ad aumentare “le tensioni complessive del sistema”²¹.

Parole oltremodo chiare - interessantissima l’immagine del “caos da sovrapposizione incrementale” – che a modesto avviso di chi scrive devono essere tenute in debito conto per addentrarsi nel sistema italiano di federalismo fiscale, sistema introdotto dalla legge delega 42/2009 – in attuazione dell’art. 119 Cost. – e calato in un contesto istituzionale come quello appena descritto.

3. Il federalismo fiscale: le norme

Vediamo dunque come l’ordinamento italiano ha affrontato il tema del federalismo fiscale. Sul punto, e prima di procederne all’illustrazione, sembra opportuno partire dalla distinzione tra norme di limitazione e norme di conformazione, o altrimenti detto tra norme di coordinamento statico e norme di coordinamento dinamico. Tale distinzione, che può avere anche una valenza di carattere più generale²², può essere di aiuto nell’addentrarci nel sistema di relazioni finanziarie dell’ordinamento italiano, in quanto, come vedremo, a fronte di un’unica norma costituzionale che espressamente le disciplina, un ruolo centrale è ricoperto non solo dalle norme di attuazione, e segnatamente quelle di cui alla legge delega 42/2009, e relativi decreti delegati, ma da tutta una serie di norme ulteriori, poste per esempio dal patto di stabilità interno e dalle leggi di stabilità, che pur non essendo direttamente delimitanti di poteri, incidono tuttavia sul concreto assetto del federalismo fiscale italiano.

²¹ M. Cammelli, cit. I corsivi sono nostri.

²² G.G. Carboni, cit. pone la distinzione come elemento forte di interpretazione del federalismo fiscale dal punto di vista del diritto comparato.

Con le norme di coordinamento statico si definiscono gli ambiti materiali entro i quali devono essere esercitate le funzioni da parte di quei soggetti cui le norme stesse ne riconoscono la titolarità; in tal modo, ripartendo ambiti e poteri finanziari per ciascun livello di governo interessato, si giunge alla “edificazione del federalismo fiscale”²³. Le norme di coordinamento dinamico sono invece quelle attraverso le quali il soggetto coordinatore “dispone comunque della possibilità di orientare il modo in cui il soggetto coordinato esercita i poteri rientranti nella propria sfera materiale di pertinenza”. Si tratta dunque di norme che attengono al concreto funzionamento del sistema, tratteggiandolo ed essendone a loro volta condizionate. “E’ il profilo funzionale a differenziare i due tipi di coordinamento, in quanto l’atto di “coordinamento statico” porta a compimento il disegno costituzionale e vuole essere esplicativo di esso, mentre le disposizioni di “coordinamento dinamico” attengono al momento successivo del funzionamento del sistema. In altri termini, gli ambiti finanziari di reciproca spettanza, quali definiti dal “coordinamento statico”, sono tra loro distinti e separati (in questo sta, a mio parere, la garanzia per i livelli di governo subcentrali) ma ciò non significa che non vi siano collegamenti in vista di finalità comuni; questi collegamenti sono appunto assicurati dal coordinamento, il quale può esistere in quanto, e nella misura e nei modi, in cui sia contemplato dal “coordinamento Statico” come componente della sfera di pertinenza dell’organo di governo sovraordinato”.

4.Le norme costituzionali

Con la necessaria sinteticità che richiede l’economia del presente lavoro, data la vastità dell’argomento in sé e di quelli ad esso correlati, si tratteggia l’assetto

²³ La distinzione tra norme di coordinamento statico e norme di coordinamento dinamico, così come i testi virgolettati, sono tratti da A.Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, 2012

costituzionale che, come ricordato, è indispensabile per comprendere il funzionamento (?) del federalismo fiscale nostrano.

Ebbene il Titolo V della Costituzione – rubricato le Regioni, le Province, i Comuni - è inserito nella parte II dedicata all’Ordinamento della Repubblica. È formato da 20 articoli, dal 114 al 133, e disciplina l’assetto delle autonomie territoriali.

Il novellato art. 114 prevede che *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

L’art. 114 tratteggia l’elemento essenziale del nostro assetto “federale” ovvero il fatto che esso è “fondato sul pluralismo degli enti del governo territoriale: Regioni Province e Comuni, enti politici (pubblici poteri) esponenziali delle rispettive collettività, sono titolari di poteri, funzioni e compiti stabiliti dalla Costituzione , che ne garantisce al contempo la posizione istituzionale reciproca e definisce i rapporti che tra essi intercorrono al fine dell’esercizio delle rispettive funzioni di governo”²⁴. Gli enti territoriali divengono soggetti autonomi e come tali – e non in quanto parti dello Stato - sono chiamati direttamente a rispettare le

²⁴ Così V. Cerulli Irelli, *Il contesto ordinamentale*, in Nicotra, Pizzetti, Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009. L’autore prosegue sottolineando come “... e’ esclusa in questo quadro una qualsivoglia sottoposizione (di carattere istituzionale) degli enti locali (Comuni e Province) alla Regione ... Gli enti locali non sono parte dell’ordinamento regionale, la loro organizzazione e le loro funzioni fondamentali sono stabilite dalle leggi dello Stato sulla base dei principi costituzionali (peraltro molto precisi sul punto) che assicurano anche ampia autonomia normativa agli enti stessi; i quali perciò, almeno in parte , sono autori del loro stesso ordinamento” . La qual cosa rende ovviamente assai più complicato il raggiungimento di un assetto più marcatamente federalista, passando attraverso il necessario contemperamento di ambiti e funzioni.

norme comunitarie ed internazionali. Tanto è vero che l'art. 120 comma 2 Cost. prevede l'esercizio da parte del governo del potere sostitutivo dei loro organi in caso di inottemperanza a detti obblighi²⁵. Dal canto suo la legge costituzionale 1/2012, di costituzionalizzazione del principio di pareggio del bilancio, ha previsto l'inserimento, al comma 1 dell'art. 119, dell'obbligo per tutti gli enti territoriali di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Tale quadro ordinamentale, consolidato nella tradizione costituzionale italiana e non sostanzialmente scalfito dalla legge costituzionale di abolizione delle Province, si compone di enti cui l'art. 119 riconosce ed attribuisce una propria autonomia finanziaria. Ma come pacificamente ritenuto in dottrina, tale autonomia si compendia con l'attribuzione di una serie di potestà e funzioni, contenute nei novellati articoli 117 e 118²⁶.

²⁵ R. Perez, in *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 4/2010, ricorda che oltre al percorso di profonde riforme amministrative a costituzione invariata intrapreso nel corso degli anni '90 dal legislatore italiano, "anche la Carta europea delle autonomie locali, recepita con legge 439/1989, già un decennio prima della riforma costituzionale, aveva obbligato il paese firmatari a garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali, fondandosi su un principio di differenziazione, richiedendo che l'autonomia locale fosse riconosciuta dalla legislazione interna degli Stati e, per quanto possibile, dalle costituzioni stabilendo i principi di elettività, sussidiarietà, autonomia organizzativa e finanziaria degli enti. Si noti infine che l'autonomia degli enti territoriali è contemplata anche da diverse disposizioni comunitarie (... il principio della partecipazione delle autonomie territoriali all'organizzazione comunitaria (art. 7 e 263 tr.Ce), quello che introduce la sussidiarietà verticale (art. 5 c.2 tr Ce e art. 2 c. 2 tr Ue)...".

²⁶ Come accennato in precedenza, il regionalismo italiano è un regionalismo differenziato, tale per cui alle cinque Regioni a statuto speciale sono attribuite forme particolari di autonomia. I commenti che formano oggetto del lavoro riguardano direttamente le Regioni a statuto ordinario, mentre delle condizioni delle RSS si tratterà solo per completezza. Tuttavia si segnala sin d'ora che, nonostante godano di un perimetro di autonomia più ampio e garantito, anche le Regioni a statuto speciale non sfuggono certo ad un vaglio di legittimità che pende spesso verso la tutela del principio dell'unità

4.1. L'articolo 117

Per quanto concerne la potestà legislativa, il nuovo articolo 117, sovvertendo completamente l'impostazione originariamente voluta dai costituenti, ha previsto un elenco di materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato²⁷,

piuttosto che dell'autonomia. Ci si riferisce alla recente sentenza della Corte Costituzionale - n.39/2014 – secondo la quale “va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004)”.

²⁷La tecnica della enumerazione delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato e della riserva di residualità in capo alle Regioni risente di un'impostazione tipica degli Stati federali. Di seguito il testo dell'art. 117, nelle parti che interessano:

comma 2: Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati

concorrente tra Stato e Regioni²⁸ – nelle quali allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali - ed esclusiva delle Regioni – come competenza residuale²⁹. Nelle materie di competenza esclusiva lo Stato esercita la potestà regolamentare,

finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo Statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

²⁸ Comma 3 Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

*rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.*

²⁹ Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

L'interpretazione di tale comma è tuttora controversa: da più parti della dottrina è stato posto in dubbio che effettivamente esista una “materia” che concretamente possa essere ascritta alla competenza residuale delle Regioni, mentre altra parte ritiene che proprio nel quarto comma vada rintracciata la competenza regionale in materia di tributi regionali e locali. Tra gli altri E. Jorio, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in www.federalismi.it.

con possibilità di delega alle Regioni, mentre in ogni altra materia spetta alle Regioni, ivi compresa la materia tributaria.

Nonostante l'equiordinazione (quanto meno formale) tra tutti gli enti che compongono la Repubblica, con enfaticizzazione del livello comunale in quanto massimamente prossimo ai cittadini, agli enti minori non è riconosciuta alcuna forma di potestà legislativa: a Comuni, Province, Città metropolitane è attribuita la (sola) potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni.

La norma recata dall'art. 23 Cost pone infatti una riserva di legge in materia tributaria, prevedendo espressamente che *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*. La dottrina italiana – in modo sostanzialmente corale – ammette che solo lo Stato e le Regioni, titolari nel nostro ordinamento di potestà legislativa, possono disciplinare la materia tributaria, non i restanti enti territoriali.

“Resta allora da chiedersi quale sia il senso di questa equiordinazione di Regioni ed enti locali anche dal punto di vista dell'autonomia finanziaria. L'unica risposta che riesco a dare è la seguente: *l'equiordinazione di Regioni ed enti locali in materia tributaria sottintende (o rinvia implicitamente a) un modello tributario in cui il finanziamento delle autonomie locali è affidato, nella sostanza, ai tributi istituiti con legge statale ...* Se questo è il modello, allora il ruolo principale nel finanziamento degli enti locali spetterà ai tributi istituiti con legge statale, e non ai tributi propri delle Regioni. Una soluzione diversa - ma probabilmente poco adatta al nostro sistema giuridico e istituzionale, almeno nell'attuale momento storico - potrebbe essere possibile solo nel caso in cui fosse previsto un forte autofinanziamento ad opera di tributi autonomi regionali e locali”³⁰.

³⁰ R.Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in www.astrid.eu. L'Autore, in sostanza, sottolinea che nonostante il forte decentramento attuato con la riforma costituzionale, e al contrario di quanto accade negli Stati federali, il potere ordinamentale sugli enti locali non viene riconosciuto alle Regioni, ma rimane in capo allo Stato.

Ai fini del presente lavoro risulta necessario appuntare sin d'ora la nostra attenzione su alcune specifiche previsioni dell'art. 117, in quanto è su di esse, in combinato disposto con l'articolo 119, che si regge il sistema di "federalismo fiscale". Tra le competenze legislative esclusive dello Stato al comma 2:

lettera e) *sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie*³¹;

lettera m) *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*;

lettera p) *organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*; mentre al comma 3, in tema di potestà legislativa concorrente, tra le altre, la materia/funzione *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

Si tratta di previsioni sulle quali si tornerà ampiamente nel corso della trattazione; qui tuttavia si anticipano, seppur molto brevemente, alcuni commenti in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

4.1.1. I livelli essenziali delle prestazioni

³¹ Giova sottolineare che la lettera e) è stata modificata dalla legge costituzionale 1/2012 (rubricata *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale* e le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario 2014) che ha previsto la(ri) collocazione della "materia" "armonizzazione dei bilanci pubblici" tra le competenze esclusive dello Stato, sottraendola all'enumerazione delle materie a competenza concorrente; e che, altresì, nel progetto di revisione costituzionale attualmente in iter, di cui al più volte citato disegno di legge costituzionale 31 marzo 2014 *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V parte II della Costituzione*, anche la materia del coordinamento del sistema tributario e delle finanze pubbliche dovrebbe rientrare tra quelle di competenza esclusiva del legislatore statale. Per tutti P.Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.* in www.aic.it.

Lo Stato ha competenza esclusiva nella determinazione di livelli essenziali di prestazioni sociali che attengono a tutti i cittadini in quanto tali, a prescindere quindi dall'appartenenza ad un'area geografica piuttosto che ad un'altra. E' evidente che tale previsione attiene ad aspetti "fondanti" dello Stato, preoccupandosi di garantire l'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini con la salvaguardia del principio di unit  della comunit  nazionale. Nel contempo per  tale tutela riguarda i livelli essenziali delle prestazioni: quindi non i diritti sociali e civili in tutta la loro possibile estensione, ma al contrario, nella misura minima, ancorch  adeguata. In tal senso si colgono altre connessioni fondamentali: la prima   rappresentata dagli spazi riconosciuti alle autonomie territoriali, le quali per espresse disposizioni costituzionali sono chiamate a svolgere compiti che attengono direttamente ai diritti sociali e civili (si pensi per tutte alla Sanit  la cui gestione   demandata in modo quasi integrale alle Regioni), l'altra riguarda il rapporto tra la salvaguardia dei diritti e la spesa necessaria per riconoscerli ed attuarli. L'aspetto del "costo" del mantenimento dello Stato sociale e in generale della sostenibilit  della spesa pubblica rappresenta forse una delle nuove frontiere sulle quali il legislatore, la dottrina, la giurisprudenza costituzionale, sono chiamati ad intervenire, forzati in ci  anche dal quasi totale cambio di scenario internazionale ed interno a seguito della crisi economica – sul punto meglio infra –

Se la *ratio* della norma   rinvenibile "nella esigenza (eminentemente garantistica) di rendere esplicito che il quadro costituzionale dei principi fondamentali non ha registrato modifiche sostanziali ... le questioni interpretative concernono piuttosto i relativi contenuti materiali e quindi la tipologia dei diritti politici e sociali (categoria – quest'ultima – per la prima volta entrata nella Carta costituzionale), da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei "livelli essenziali" delle relative prestazioni. La legislazione concorrente delle nuove materie di cui risultano attributarie le Regioni (soprattutto la tutela della salute, l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro)... dovr  esercitarsi senza mettere in questione lo

“statuto della cittadinanza” che dovrà restare “nazionale” e “sociale”, assicurando in tal modo i livelli essenziali ... nonché l’inderogabilità dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale tra i soggetti e le diverse aree del Paese”³².

4.1.2. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Mentre lo Stato ha dunque - attualmente - una competenza esclusiva sul proprio sistema tributario e contabile, sulla perequazione e sull’armonizzazione dei bilanci pubblici, è riconosciuta alle Regioni una competenza concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il che significa, per quanto si è venuti dicendo sin qui, che il 3° comma dell’art. 117 pone il legislatore regionale nelle condizioni di legiferare, nel rispetto di principi fondamentali di coordinamento posti con legge dello Stato, per coordinare il sistema tributario regionale e locale (dunque ogni Regione ha un proprio sistema di coordinamento).

Tuttavia anticipando un aspetto della trattazione dell’art. 119, su cui più ampiamente infra, il comma 2 del medesimo attribuisce alle Regioni una potestà legislativa che viene esercitata “*in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”, il che significa che è lo Stato l’autore del coordinamento complessivo del sistema finanziario e tributario.

In tal senso la Corte costituzionale, con la sentenza 37/2004, aveva sancito in modo molto chiaro che “in deroga al principio generale che vale in tutte le altre materie di competenza concorrente, alle Regioni non è consentito, in caso di inerzia dello Stato nell’adozione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di desumere gli stessi principi fondamentali dalla legislazione statale vigente in materia”³³. In particolare “ in materia tributaria, lo Stato ha il compito di fissare i principi del coordinamento del sistema tributario (art.

³² S. Gambino, *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*. S. Gambino (a cura) *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè, 2014

³³ In R. Bifulco, cit

119 comma secondo), da intendere come sistema tributario complessivo (formato da fiscalità statale e sub-centrale), per cui il coordinamento fiscale affidato allo Stato significa coordinamento del sistema tributario statale con i sistemi tributari degli enti sub-centrali. La regione, a sua volta, coordina il sistema tributario regionale e locale, nell'ambito del coordinamento fissato dallo Stato (art. 117 comma terzo). Nella nostra Costituzione non vi è, come in altre, la ripartizione dei tipi di tributi riservati allo Stato centrale, e dei tipi di tributo riservati agli enti sub-centrali. Non abbiamo una norma come l'art. 106 della costituzione tedesca. Ciò impone di ritenere che oggetto del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ex art. 119 secondo comma) è la definizione dei tributi o tipi di tributo che possono far parte del sistema tributario come tributi propri delle Regioni o degli enti sub-regionali. Ciò significa che lo Stato ha il compito di indicare quali oggetti imponibili e quali tipi di tributi sono riservati allo Stato; a quali partecipano gli enti sub-centrali; quali invece sono i tributi che possono essere oggetto di legislazione regionale. Oggetto del coordinamento fiscale, quindi, è la indicazione precisa del riparto di potestà impositiva³⁴.

³⁴ F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Utet, 2006

4.2. L'articolo 118 (e non solo)

L'art 118³⁵, che ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà - di derivazione comunitaria -, ha assegnato la titolarità della funzione amministrativa ai Comuni, pur avendo previsto la possibilità di spostarla ad un livello di governo superiore, spazzando via il principio del parallelismo di funzioni tra legislazione e amministrazione, vigente sotto il vecchio testo costituzionale. “Con la riforma costituzionale del 2001 il parallelismo è Stato abbandonato a favore di una distinzione fra criteri di ripartizione della potestà legislativa e criteri di ripartizione delle funzioni amministrative. La competenza legislativa viene infatti attribuita mediante gli elenchi dell'art.117, commi 2, 3 e 4, mentre le funzioni amministrative sono ripartite, dall'art.118, mediante una clausola generale (“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”), corretta e resa flessibile dall'individuazione delle condizioni di deroga (“salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”). Tanto la clausola generale, come le condizioni di deroga, sono vincoli per il soggetto dotato

³⁵ *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Come si diceva, il principio di sussidiarietà è di origine comunitaria. Il trattato di Maastricht così lo scolpisce: “ Lo Stato deve intervenire solo nelle materie riguardo alle quali gli Enti sott'ordinati, nell'ambito delle rispettive competenze, non possono decidere ed agire con efficacia.

di potestà legislativa in ciascuna materia: questo soggetto ha il potere di disciplinare le funzioni amministrative nella materia stessa, ma per quanto riguarda la ripartizione deve rispettare le disposizioni dell'art.118 e in particolare del comma 1³⁶.

In base alla previsione costituzionale, i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sono i parametri in relazione ai quali deve essere allocata la funzione amministrativa. “La sussidiarietà ha due risvolti: il primo, di più immediata percezione, riguarda il conferimento in via principale delle funzioni amministrative agli enti di governo più vicini alle collettività locali (ossia i Comuni); l’altro concerne la previsione di un intervento a sostegno dell’ente inferiore da parte dell’ente superiore, nell’ipotesi di impossibilità o difficoltà di un efficace gestione del servizio. Quanto al primo aspetto esso si traduce in un criterio generale di preferenza dell’amministrazione comunale nell’esercizio di funzioni e servizi di interesse generale ... ciò significa che la titolarità di funzioni a livelli diversi ... trova giustificazione soltanto in particolari casi, laddove cioè sia necessario assicurare, a fini di efficacia, l’esercizio “unitario” della funzione. Quanto al secondo aspetto, ... introduce un criterio di elasticità nel conferimento delle funzioni amministrative.

Il principio di differenziazione impone al legislatore di considerare la realtà di fatto delle istituzioni territoriali nel territorio nazionale e dunque di distinguere, nell’attribuzione delle funzioni amministrative, nonché nella disciplina dell’organizzazione, tra gli enti della medesima categoria, le diverse capacità di governo “in termini di mezzi e personale”, le differenti condizioni economiche e demografiche, le articolate situazioni territoriali. Esso determina conseguentemente la fine dell’omogeneità del governo locale propria della tradizione napoleonica e delle leggi di unificazione del Regno d’Italia.

³⁶ Così L.Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*. In www.giustizia-amministrativa.it

Il principio di adeguatezza può considerarsi una conseguenza del precedente ... in virtù del quale le funzioni vengono attribuite ai diversi enti in ragione della loro capacità di governo³⁷.

Come peraltro già vedemmo per la Svizzera, non solo le norme che direttamente interessano e disciplinano le relazioni finanziarie sono quelle che costruiscono il sistema delle stesse. Per dirla con necessaria sinteticità, che non va certo a scapito della chiarezza, riportiamo quanto scritto da M. Bertolissi “... non v’è dubbio che il binomio entate-spese, il loro reperimento e la loro distribuzione per luoghi e per individui, famiglie e imprese fanno emergere interessi e valori, diritti ed obblighi, illusioni e delusioni che trovano un punto di ancoraggio sicuro o soltanto sperato nel dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2); nel principio di eguaglianza giuridica e materiale (art. 3); nell’unità e nel pluralismo (di cui all’art. 5); nel sistema delle prestazioni personali e patrimoniali imposte dalla legge (art. 23, che attende di essere altrimenti concepito e spiegato alla luce dell’odierno titolo V); nel principio della capacità contributiva (art. 53) la cui definizione originaria sembra ora offuscata, per obiettive esigenze connesse allo strutturale deficit della finanza pubblica, dalle più recenti innovazioni legislative fatte salve dalla Corte costituzionale, nei connessi, tra loro, principi di responsabilità (art. 28), imparzialità e buon andamento (art. 97) che devono permeare l’ordinamento nel suo complesso³⁸. In altri termini “l’attuazione del c.d federalismo fiscale ha implicazioni così profonde sull’assetto dei rapporti interistituzionali da riguardare l’intera forma di Stato, non solo nella sua accezione territoriale di distribuzione del potere sul territorio, ma anche in quella più ampia di rapporto tra Stato e società. Ciò vuol dire che la disciplina dei rapporti finanziari tra

³⁷ V. Cerulli Irelli e G.C. De Martin, *Associazionismo e incentivi finanziari per i piccoli Comuni, Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009, cit

³⁸ M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo Fiscale*, I, 2007

livelli di governo incide sulla I parte della Costituzione, dedicata ai principi e ai diritti/doveri fondamentali”³⁹.

4.3. La norma cardine: l’articolo 119 . Il potere fiscale, il potere di spesa, la perequazione

Come già nel testo ante-riforma, in cui la finanza regionale si reggeva sull’unico articolo 119, anche nel testo scaturito dalla riforma del 2001 le relazioni finanziarie tra gli enti sono regolate in modo diretto dal – solo – articolo 119, oggetto anch’esso di modifica da parte della citata legge costituzionale 1/2012⁴⁰. Si riporta per esteso il testo dell’articolo 119:

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

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

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

³⁹ R.Bifulco, cit. Ma nello stesso senso anche per esempio S.Gambino *Forma di Stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e comparatistici*, cit.

⁴⁰ L’art. 4 ha disposto l’inserimento al primo comma della previsione: “*nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*” ed al sesto comma “*con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*”.

Tali previsioni sono da ricondurre all’inserimento in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, attuato appunto con legge costituzionale 1/2012.

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

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

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

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Nell'articolo 119 è dunque racchiusa la disciplina costituzionale del federalismo fiscale italiano, in quanto in esso identifichiamo gli architrave del sistema: potere fiscale, potere di spesa e perequazione. Sulla base di esso possiamo identificare nell'ordinamento più soggetti, posti su un piano di parità, almeno formalmente, dotati di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Sul versante dell'entrata sono ad essi assicurate risorse autonome e la possibilità di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, secondo i principi del coordinamento statale di cui si è detto sopra. Essi dispongono inoltre di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al rispettivo territorio: viene cioè introdotto il cd. principio della *territorialità dell'imposta*, sulla base del quale il gettito prelevato da un territorio

deve rimanere, almeno in parte, nell'ambito della comunità che lo ha prodotto⁴¹. Ed infine di trasferimenti dal fondo di perequazione privo di destinazione vincolata, – la cui gestione rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera e) Cost - sulla base del principio della minore capacità fiscale per abitante. Il tutto completato dall'attribuzione di un patrimonio proprio⁴².

Tali risorse dovrebbero garantire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. La cosiddetta Finanza ordinaria è dunque destinata a garantire il funzionamento degli enti territoriali. In tal modo il costituente introduce un nuovo e diverso principio di parallelismo: quello funzioni/risorse⁴³.

⁴¹È stato da più parti sottolineato che il principio di territorialità contiene un certo margine di ambiguità, potendo riferirsi sia al luogo della riscossione, sia al luogo di formazione dell'imponibile, sia a quello in cui si realizza l'incidenza dell'imposta.

⁴² Il vecchio testo prevedeva l'attribuzione di demanio e di un patrimonio alla Regione nei limiti stabiliti da leggi dello Stato. È evidente la volontà di dotare tutti gli enti che compongono la Repubblica - e non più solo le Regioni -, cui sono Stati riconosciuti poteri finanziari autonomi, di un proprio patrimonio. E' peraltro scomparso ogni riferimento al demanio: "con ciò ha (la costituzione) riconosciuto in capo ad essi la proprietà privata di quell'insieme di beni, mobili e immobili, funzionali alla loro esistenza economica, soggetta ai fisiologici incrementi e/decrementi. Un obbligo in più per il sistema autonomistico: quello di individuare, tra le proprie attività istituzionali, quelle politiche utili a consentire la migliore e più conveniente utilizzazione del proprio patrimonio, evitando responsabilmente ogni forma di depauperamento dello stesso". Così E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Giuffrè, 2012 .

⁴³ "Per garantire alle Regioni l'esercizio di un certo livello di pressione fiscale è necessario che lo Stato contragga la propria imposizione, riservando determinate aree di prelievo alle autonomie ed astenendosi dall'esercitare su di esse qualsiasi forma di imposizione. Questo modello presenta però l'incongruenza di fondo di rispondere ad una logica opposta a quella che, nel nuovo titolo V, regge la dislocazione delle funzioni tra i vari livelli istituzionali. Se si guarda, infatti, alla potestà legislativa, la competenza generale e residuale spetta alle Regioni, mentre quella dello Stato resta circoscritta ad un delimitato ambito di materie espressamente enumerate. Quanto poi alle competenze amministrative, queste sono attribuite ai Comuni "salvo che, per assicurare l'esercizio

Accanto a tali forme di finanziamento cosiddette “ordinarie”, il comma 6 prevede una forma di finanziamento “straordinario” o speciale: si tratta di risorse aggiuntive ed interventi speciali destinati dallo Stato a quelle entità territoriali nelle quali siano necessari al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Non più quindi solo il Mezzogiorno, come previsto nell'articolo antecedente, ma l'intero territorio nazionale, nelle sue profonde diversità, diviene potenziale destinatario di interventi speciali e risorse aggiuntive.

5. Il potere impositivo in Costituzione

Per quanto si è venuti sin qui dicendo, il potere fiscale, cioè il potere di imporre tributi, fondato sulla previsione di cui al comma 2, continua a rimanere un potere piuttosto limitato. Letteralmente gli enti territoriali hanno risorse autonome e stabiliscono ed applicano tributi propri, ma è la stessa Corte Costituzionale che nella sentenza 37/2004 ci spiega che : " (...) oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere

unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art 118 c.1). In altri termini, mentre sul piano delle competenze lo Stato dispone di competenze circoscritte , sul versante dell'imposizione fiscale avrebbe invece una potestà generale, soltanto limitata dal vincolo a non invadere la circoscritta area riservata alle autonomie. Evidentemente per recuperare coerenza tra i due profili è necessario invertire l'impostazione proprio in ordine alla potestà impositiva, concependo quello dello Stato come potere circoscritto ed esercitabile esclusivamente nell'ambito delle aree di prelievo riservategli”. A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, www.astrid.eu

disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali".

E non è tutto. La Corte ha sempre negato che l'art. 119 fosse immediatamente applicabile in materia tributaria, dovendosi attendere, all'opposto, la disciplina nazionale di coordinamento: per il passaggio al nuovo sistema la Corte reputa "come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali".

In sostanza nella sentenza 37/2004 la Corte assegna (continua ad assegnare) all'art. 119 un ruolo piuttosto limitato in quanto da un lato non in grado di fondare il nuovo sistema e dall'altro non sufficiente per cancellare il vecchio non potendo "sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali"⁴⁴.

⁴⁴ Secondo la ricostruzione di M. Bertolissi, cit. il ruolo della Corte costituzionale in tema di finanza regionale è sempre stato centrale. In particolare, vigente il vecchio testo dell'art. 119, "... il giudice delle leggi ritenne che la finanza regionale fosse solo formalmente garantita (ne era assicurata a livello costituzionale l'attribuzione alle Regioni), mentre invece il contenuto lo si sarebbe dovuto ritenere decostituzionalizzato. Insomma l'art. 119 conferisce una "nuda proprietà", che lascia ovviamene nuda l'autonomia dell'ente substatale, rimessa alle libere scelte dello Stato". Quello che si è creato, secondo l'Autore, è un vero e proprio "blocco del sistema" "che ha emarginato e, quindi,

In un intricato reticolo formato da un lato da concetti mai troppo chiariti, a partire dallo stesso legislatore costituzionale, forieri di diverse – anche restrittive - interpretazioni da parte della Corte Costituzionale, e di un intersecarsi di competenze legislative ed amministrative tra Stato, Regioni, Enti Locali, non chiarito ma semmai aumentato a seguito della riforma del 2001, e, dall'altro, di un perenne moto tra corse in avanti verso più marcate forme di autonomia e brusche frenate per rimanere più saldamente ancorati al principio di unità, tra visione centralista e visione pluralista, si muove attualmente il potere impositivo “federale”. E le molte contraddizioni e contrastanti visioni sottese alla multiforme, disomogenea, ma fondamentale materia, hanno prodotto un ritardo veramente colpevole nella sua concreta attuazione, tanto che fino alla legge 42/2009 l'art.119 era rimasto, sostanzialmente, lettera morta⁴⁵.

non tutelato con il dovuto vigore una serie amplissima di valori costituzionali, coerenti con il cosiddetto principio federalistico” in quanto “il pluralismo finanziario costituzionalmente previsto e garantito è stato assorbito dall'antitetico principio di unità della finanza pubblica di cui era impregnata la normativa sub costituzionale ...”. Ed anche la novella del 2001 non ha spostato in modo sostanziale la posizione della Corte.

⁴⁵ Sul ritardo e sulla mancata attuazione dell'art. 119 “... ha contribuito negativamente la non esaltante chiarezza del relativo dettato costituzionale, non certamente esaustivo nel disegnare un sistema di federalismo fiscale facilmente atualizzabile. Dalla lettera dell'art. 119 della Costituzione, al di là degli importanti enunciati che il precetto reca, non si evince affatto alcun chiaro modello applicabile di federalismo fiscale. In esso difatti viene prevista e quindi introdotta l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, senza però che ne vengano esplicitate né la portata e né tampoco i contenuti caratteristici, così come vengono sottaciuti i criteri e le modalità di redistribuzione delle risorse provenienti dal fondo perequativo ... Più precisamente, la totale assenza di indicazioni relative all'individuazione quali quantitativa delle singole entrate, attribuite agli enti territoriali, ha comportato non pochi problemi ermeneutici, sia per il legislatore nazionale che per quello regionale, incentivando così il rischio di un ulteriore inasprimento delle ben note disomogeneità socio-economiche esistenti nel Paese e il conseguente mancato rispetto del principio di uguaglianza, formale e sostanziale, vigente nell'ordinamento”. Così E. Jorio, *Il*

5.1. Il potere impositivo nella legislazione ordinaria: verso la legge delega 42/2009

“L’attuale sistema di finanziamento è il risultato di un processo di sviluppo dell’autonomia che ha come punto di partenza la totale dipendenza degli enti decentrati dallo Stato centrale. La finanza delle Regioni ... nasce come finanza di trasferimento e solo da qualche decennio si è avviata verso un sistema di finanziamento più rispettoso dell’autonomia”⁴⁶. E lo strumento utilizzato per la realizzazione di tale sistema è stato esclusivamente la legislazione statale primaria, il cui ruolo è divenuto dunque determinante per la definizione del modello di finanziamento.

Il modello è stato quello di una finanza regionale derivata completamente dallo Stato, dipendente da trasferimenti statali che hanno assecondato ed incentivato dinamiche di deresponsabilizzazione dei governi locali basate sull’eterno ritorno agli schemi di ripiano a piè di lista. “ Secondo il modello consolidatosi nella precedente architettura istituzionale, il livello di autonomia finanziaria delle Regioni, delle Province e dei Comuni risultava essere alquanto compresso, tanto da rendersi quasi impercettibile ... In buona sostanza le risorse destinate alle Regioni e agli enti locali erano costituite essenzialmente da ben individuati trasferimenti di provenienza statale, nonché da introiti direttamente derivanti da entrate proprie, perlopiù negoziate, esigue e, comunque, insufficienti a garantire il finanziamento delle rispettive funzioni”⁴⁷.

federalismo fiscale nella previsione costituzionale, E. Jorio, S. Gambino, G.D’Ignazio *Il federalismo fiscale*, Maggioli, 2009

⁴⁶ G.C. Carboni, cit

⁴⁷ Così E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell’ordinamento interno e diritto dell’UE*, Giuffrè, 2012

Sia dunque consentito un brevissimo *excursus* per cogliere le caratteristiche e le tappe fondamentali dello sviluppo del potere fiscale nel nostro ordinamento⁴⁸.

La legge 281/1970 - rubricata *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario* - da una parte consentì il concreto avvio (anch'esso in ampio ritardo, come si diceva sopra) delle Regioni ma dall'altra fissò in ben poca cosa la consistenza dei tributi rispetto all'ammontare delle risorse complessive regionali e soprattutto, diede vita a quel sistema di fortissima dipendenza dai trasferimenti erariali, e che dal 1979 – anno di entrata in vigore della prima legge finanziaria - vennero determinati annualmente nel quantum dalle leggi finanziarie⁴⁹. Tale situazione rimase sostanzialmente invariata per un ventennio.

Bisogna arrivare alla grande stagione riformatrice degli anni '90 perché qualcosa cominci a muoversi. Nel 1992 venne promulgata la legge n. 421 rubricata *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in*

⁴⁸ Per completezza si riporta il “vecchio” testo dell'art. 119 Cost, basandosi sulla cui interpretazione fu perpetrato il “primo scippo” a danno delle Regioni e della loro finanza:

“Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

⁴⁹ In estrema sintesi i punti fondamentali della legge sono costituiti da una parte dall'introduzione di tributi “propri” (imposta sulle concessioni statali, tassa sulle concessioni regionali, tassa automobilistica regionale, tassa sull'occupazione del suolo pubblico, addizionale all'imposta erariale di trascrizione al PRA), rispetto ai quali le Regioni hanno riconosciuta una capacità di manovra limitata alle sole aliquote ed entro margini predeterminati e non hanno invece la potestà di riscossione e dall'altra dall'introduzione di due fondi statali (abrogati poi dalla L. 549/1995) che formano la parte più cospicua delle entrate regionali, oltre ad altri fondi settoriali a destinazione vincolata: finanza derivata tout court!.

materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale” la cui delega fu esercitata, tra gli altri, con il d.lgs 502/1992 rubricato *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n.421*, che attuava la “regionalizzazione” del sistema sanitario nazionale, e con il d.lgs. 504/1992 rubricato *Riordino della finanza degli enti territoriali a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, istitutiva dell’I.C.I (imposta comunale sugli immobili, rispetto alla quale veniva data ai Comuni la possibilità di variare l’aliquota tra un 4 ed un 7 per cento), che trasferì totalmente alle Regioni la tassa automobilistica regionale e l’imposta sull’erogazione del gas e dell’energia elettrica per usi domestici a partire dal 1994. La legge 549/1995 *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica* trasferì alle Regioni l’imposta regionale sulla benzina, la tassa sul diritto allo studio e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti. La legge 662/1996, avente ad oggetto ancora *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica* conteneva anche una delega, esercitata con il d.lgs 446/1997 rubricato *Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*, con cui, per l’appunto, vennero introdotte nell’ordinamento l’IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) e l’addizionale regionale all’IRPEF. Nell’IRAP vennero inglobati i contributi sanitari ed altri tributi (ILOR, ICIAP, tassa di concessione sulla partita IVA, TOSAP, addizionali sui consumi energetici) ed entrambe queste imposte furono destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale (!), contrastando con ogni evidenza con il principio della regionalizzazione della sanità e della collegata responsabilizzazione delle classi dirigenti regionali nella gestione della stessa. E’ comunque un fatto che in questo decennio vennero individuati alcuni tributi “propri” delle Regioni, cui, come contrappeso, fece seguito una corrispondente riduzione di trasferimenti statali.

Il processo continuò di pari passo con le riforme amministrative di quegli anni e nel 1999 fece la comparsa in modo ufficiale, nell'ordinamento italiano, il "federalismo fiscale". La legge 133/1999 avente ad oggetto *Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale* conteneva infatti, all'art. 10, una delega al Governo - realizzata con il d.lgs 56/2000 *Disposizioni in materia di federalismo fiscale* -, che introdusse un nuovo sistema di compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali. La legge da un lato prevedeva la soppressione di gran parte dei trasferimenti statali a destinazione vincolata - come quelli collegati al conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, di cui alla prima legge Bassanini (59/1997), e quelli vincolati al finanziamento della spesa sanitaria corrente ed il trasporto pubblico - e dall'altro la loro sostituzione con l'addizionale sull'IRPEF, la compartecipazione sull'IVA e la compartecipazione dell'accisa sulla benzina. Rivide inoltre il sistema di finanziamento della sanità, con l'abolizione sia dei trasferimenti in materia sanitaria sia del vincolo sempre "sanitario" di Irap e addizionale Irpef, lasciando quindi alle Regioni il finanziamento pressoché integrale della sanità, uno degli aspetti più qualificanti - e gravosi - dello Stato sociale.

In quegli anni dunque, di riflesso alla imponente serie di riforme amministrative ed anche a causa di esse, vennero attuati dei cambiamenti anche nell'assetto della finanza decentrata senz'altro riconducibili ad un tentativo di razionalizzazione e di maggior efficientamento del sistema complessivo, soprattutto laddove si consideri che svincolando l'ammontare dei trasferimenti dalla determinazione attuata annualmente con le leggi finanziarie per basare il sistema sulle poste predeterminate delle compartecipazioni, si conferiva alle Regioni una maggiore certezza circa le risorse di cui avrebbero potuto beneficiare, con ciò favorendo la costruzione di un vero bilancio regionale: a livello teorico questo comportava non solo esercizio di maggiore autonomia nella scelta delle allocazioni di risorse - e quindi nell'adozione di politiche differenziate - ma anche responsabilizzazione della classe politica che quelle scelte avrebbe effettuato. Ma il

principio, chiarissimo a livello teorico, si è comunque scontrato con la realtà di tributi propri che, come ricordava il passaggio della sentenza della Corte che si è riportata qualche attimo fa, non sono affatto propri ma derivati da precise scelte del legislatore statale e con la sostituzione – di fatto – dei trasferimenti statali con le compartecipazioni ai tributi erariali: con ciò essendo molto lontano sia da una piena autonomia finanziaria sia da un vero federalismo fiscale. E come si è venuti dicendo, la situazione è rimasta invariata anche dopo l’approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, in attesa di una norma primaria che desse attuazione all’art. 119⁵⁰.

5.1.1. Segue: la legge delega 42/2009 e i decreti delegati

A ben otto anni di distanza dunque dalla riforma costituzionale del 2001, viene finalmente approvata la legge 5 maggio 2009 n. 42 rubricata *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*⁵¹ e nei due anni successivi vengono approvati nove decreti delegati⁵¹.

Il primo ad essere emanato, in attuazione dell’articolo 19, è stato il d. lgs n. **85 del 28 maggio 2010**, rubricato *Attribuzione a Comuni, Province, Città*

⁵⁰ La legge finanziaria per il 2003 (legge 289/2000) prevede l’istituzione dell’ “*Alta Commissione di Studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale (AcoFF)*” per indicare al Governo, sulla base di un accordo quadro fra Stato, Regioni ed enti locali, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Istituita con il DPCM 9/4/2003, la Commissione, presieduta da Giuseppe Vitaletti, lavorò fino alla data di scadenza del mandato, fissato per il 30 settembre 2005. Elaborò una relazione sull’attività svolta, reperibile in www.siepweb.it, pur essendo mancato il preventivo accordo, in sede di Conferenza Unificata, sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che avrebbe dovuto costituire l’indispensabile base su cui l’ACoFF era tenuta ad orientare i propri lavori.

⁵¹ Cui aggiungerei però il Decreto Legislativo 26 aprile 2013, n. 51 recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*.

Metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Si tratta del c.d. “federalismo demaniale” che per l'appunto attribuisce a ciascun ente territoriale un proprio patrimonio. Viene reso possibile, a seguito di adozione di DPCM, il trasferimento agli enti locali, a titolo non oneroso, di beni demaniali dello Stato secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale e vengono individuate le caratteristiche dei beni che non possono rientrare nel trasferimento. Peraltro l'art. 56 bis del D.L. 69/2013, convertito con modificazioni dalla L. 98/2013, ha introdotto procedure semplificate per il trasferimento agli Enti territoriali di immobili, mettendo a loro disposizione un apposito elenco. Sono esclusi dal trasferimento, ai sensi della richiamata norma, i beni in uso per finalità dello Stato e gli immobili ubicati nelle Regioni a Statuto Speciale e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Il secondo decreto è il **n.156 del 17 settembre 2010**, recante *Ordinamento transitorio di Roma Capitale ed emanato in attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42*. Riguarda l'ordinamento provvisorio, anche finanziario, di Roma capitale e configura, in luogo del comune di Roma, l'ente territoriale “Roma Capitale”. Nel novembre del 2011 era pronto un ulteriore schema di decreto sul medesimo oggetto che tuttavia non è mai stato varato. .

Il successivo, approvato il 26 **novembre 2010, n. 216**, reca *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*. Determina il fabbisogno standard come l'indicatore che consentirà la valutazione dell'azione pubblica in termini di efficienza e di efficacia.

Il decreto legislativo **14 marzo 2011, n 23**, emanato in attuazione degli articoli 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*, disciplina il rapporto economico tra lo Stato centrale e gli Enti Locali in modo che i Comuni abbiano la possibilità di ottenere nuove entrate attraverso forme di tassazione versate e

trattenute in loco. Il decreto prevede una fase transitoria, dall'anno 2011, con la devoluzione ai comuni del gettito di alcuni tributi vigenti connessi con la fiscalità immobiliare, ed una seconda fase, a partire dal 2014 con imposte sul possesso e sul trasferimento di immobili, sulla cedolare sulle locazioni e sulla compartecipazione all'Irpef.

Il decreto legislativo **6 maggio 2011 n. 68**, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario* congloba decreti attuativi sul fisco regionale, sul fisco provinciale e sui costi e fabbisogni standard nel settore sanitario, fornisce le linee guida per l'attuazione della compartecipazione degli enti locali all'Irpef, all'Irap e all'Iva, rivedendo i meccanismi delle addizionali e regolando i principi entro il quale potranno essere istituite le nuove tasse di scopo da parte di province e città metropolitane. Prevede, inoltre, che il fabbisogno standard del settore sanitario sia determinato in coerenza con il quadro macroeconomico e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi a livello comunitario, distinguendo la quota destinata alle province e Regioni autonome.

Il decreto legislativo n. **88 del 31 maggio 2011**, di attuazione dell'art. 16 della L. 42, recante *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*, disciplina la destinazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali: individua nel Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, lo strumento per la rimozione di squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese

Il decreto n. **149 del 6 settembre 2011**, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni*, in attuazione gli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, disciplina i meccanismi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi, nonché quelli sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari.

Introduceva il Fallimento politico⁵² nei confronti dei rappresentanti istituzionali ritenuti responsabili del dissesto del proprio ente (Regioni, Provincie, Comuni) e istituisce meccanismi di *governance* degli enti territoriali dettando principi e obiettivi organizzativi.

Il decreto legislativo n.118 del 23 giugno 2011, emanato in attuazione degli artt. 1 e 2 della L. 42/09, *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi* si pone la finalità di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Chiude il decreto legislativo 18 aprile 2012 n. 61 *Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale che disciplina il conferimento di funzioni e compiti*

⁵² Il tema del “fallimento politico” degli amministratori locali, conseguente a forme di *mala gestio* dell’ente, sfociante in dichiarazione di dissesto, era stato da subito fortemente criticato per i marcati rilievi di incostituzionalità. Con la sentenza 219/2013 la Corte costituzionale ha censurato tale forma sanzionatoria in quanto integrante per via legislativa la fattispecie costituzionale di cui all’art. 126 Cost. dello scioglimento del Consiglio regionale. In sostanza le norme censurate prevedevano lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica in caso di grave dissesto finanziario conseguente a disavanzi nella spesa sanitaria. Le decadenze erano dichiarate se la Corte dei conti accertava l’effettiva esistenza delle condizioni di dissesto e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta. Il Presidente rimosso era incandidabile a cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per dieci anni. Neppure poteva essere nominato, per la stessa durata, componente di organi di governo locale, dello Stato e dell’Unione europea. La Corte costituzionale ne ha dichiarato l’incostituzionalità per contrasto con l’art. 126 che prevede lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta ma per aver compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge: situazione che la Corte non ritiene inverata nel caso del dissesto finanziario in materia sanitaria che ancorché grave non legittima peraltro l’uso di sanzioni così forti contrastando con il principio di ragionevolezza. La censura riguarda anche il merito della procedura in quanto anche l’intervento vincolante della Corte dei Conti non è previsto dall’art. 126 Cost.

amministrativi dallo Stato a Roma Capitale. Dispone, inoltre, che il trasferimento delle funzioni di competenza legislativa dalla Regione Lazio sia effettuato con apposita legge regionale⁵³.

La legge delega provvede in primo luogo ad individuare nuovi organi per il coordinamento finanziario, nei quali sono presenti e coinvolti i rappresentanti delle autonomie territoriali⁵⁴. Tali organi hanno contribuito ai lavori preparatori e di

⁵³ La descrizione del contenuto minimo di ciascun decreto è in www.portalefederalismofiscale.gov.it

⁵⁴ Il modello di *Governance* prescelto dalla legge delega si struttura sui seguenti organi e rispettive funzioni:

- (art. 3) *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, composta da 30 membri provenienti in egual misura dai due rami del Parlamento avente il ruolo di raccordo tra parlamento e governo. La Commissione verrà sciolta al termine della fase transitoria;
- (art. 3) *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali*, composto di 12 membri in rappresentanza di Regioni ed enti locali è istituito in sede di Conferenza Unificata. Ha funzioni consultive rispetto alla commissione bicamerale e funge da raccordo della stessa con le autonomie locali;
- (art. 4) *Commissione Tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, composta anch'essa da 32 membri in rappresentanza dello Stato e delle autonomie territoriali, istituita presso il MEF, opera nell'ambito della Conferenza Unificata. È sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie; svolge funzioni di segreteria rispetto alla Commissione permanente.
- (art. 5) *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, istituita nell'ambito della Conferenza Unificata è organo stabile di coordinamento della finanza pubblica. Composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo secondo i criteri stabiliti dai decreti legislativi delegati, ha il compito precipuo di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, vigilare sull'applicazione dei meccanismi di premialità e proporre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi. Costituisce quindi una sede istituzionale di conciliazione degli interessi delle amministrazioni centrali e locali ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale. Ha compiti di verifica e controllo dell'ordinamento finanziario delle Regioni e degli enti locali nonché dell'utilizzo delle risorse attribuite loro.

redazione dei provvedimenti normativi, senza tuttavia “riuscire a rendere decisiva la partecipazione degli enti alla definizione delle regole”⁵⁵.

La legge 42 - oggetto di modifiche ad opera soprattutto della successiva legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica, ed alla quale la legge 85/2011 ha apportato una serie di proroghe dei termini per l’esercizio delle deleghe - secondo quanto solennemente affermato nell’art.1, reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e costituisce attuazione dell’art. 119 Cost., in quanto assicura autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni e garantisce principi di solidarietà e di coesione sociale. Si propone di sostituire in modo graduale, ma definitivo, il criterio della spesa storica al fine di garantire la massima responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. Reca inoltre l’istituzione e il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e la disciplina per l’utilizzazione delle risorse aggiuntive di cui al 5° comma dell’art. 119 cost., perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese.

E’ stato subito notato che l’art. 1 tenta di porre la legge 42 come “legge di sistema” ovvero come una legge avente capacità di resistenza rafforzata rispetto ad altre leggi ordinarie. Tuttavia “il carattere immediatamente attuativo di una norma costituzionale ... non è mai riuscito a garantire la “resistenza” della normativa rispetto a modificazioni successive”⁵⁶ ancorchè settoriali o di minor impatto “sistemico”⁵⁷. Da un canto porta un forte colore da “manifesto politico” dall’altro,

⁵⁵ E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell’ordinamento interno e diritto dell’UE*, cit

⁵⁶ Così F. Pizzetti, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia*, in *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009 cit

⁵⁷ G. Rivosecchi ne *La legge delega sul federalismo fiscale*, (a cura di A. De Petris) *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, cit., nota correttamente, a proposito dell’irrelevanza giuridica dell’autoqualificazione della riforma come legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che

pur con malcelata enfasi, non si nasconde che il vero problema continua ad essere il dualismo economico del paese: ecco che rispunta la “questione meridionale” la cui risoluzione viene auspicata come possibile proprio con l’attuazione del federalismo fiscale. Anche se, in modo pressoché unanime, i commentatori hanno ritenuto eccessiva la fiducia riposta nelle doti salvifiche di tale provvedimento normativo.

Ma vediamo cosa concretamente contiene circa la disciplina normativa del potere fiscale, del potere di spesa e della perequazione, le nostre bussole per orientarci in qualsiasi sistema di “federalismo fiscale”.

5.2. E allora: il potere fiscale

“Per quanto riguarda il finanziamento tributario la l. 42/2009 si compone di una parte generale e di una parte speciale. Nella prima – soprattutto art. 2 – vengono esposti criteri di scelta e di assemblaggio dei tributi locali, nonché regole di coerenza con gli altri comparti del finanziamento. Per lo più sono norme tratte dalla teoria economica del federalismo fiscale e dalla tecnica tributaria. Talora esse corrispondono a pratiche più o meno consolidate nella riflessione e nell’esperienza internazionale. Nella parte speciale – per gli enti locali, artt. 11 e 12 – si dettaglia per ciascuno dei tre livelli ordinari di governo sub statale - Regioni, Province e Comuni -... individuando talora precise soluzioni e strumenti tributari agevolmente classificabili”⁵⁸.

con la legge 196/2009 – di contabilità e finanza pubblica – “il legislatore è tornato, peraltro anche in maniera contraddittoria, a normare su aspetti fondamentali della materia appena disciplinata dalla legge n. 42 del 2009, a partire dall’intervento sui principi e criteri direttivi delle deleghe, con conseguenti rischi di sfasature temporali nel processo di attuazione delle riforme, nonché di potenziale lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica”. Quindi doppia contraddizione, formale e sostanziale: è lo stesso legislatore che a distanza di appena sei mesi torna sulla legge e lo fa con contenuti non completamente congruenti con i solenni principi enunciati nell’art. 1 in commento.

⁵⁸ Così F. Osculati, *L’autonomia tributaria (commento agli artt. 11 e 12) in Il federalismo fiscale*, cit. Secondo l’Autore la legge 42 non “spalanca le porte” all’autonomia tributaria, mantenendo in

Dunque l'art. 2 che "costituisce il cuore della legge"⁵⁹, contiene i principi fondamentali ed insieme all'art. 7 definisce il quadro dei poteri fiscali. Lasciando la parola al legislatore, si riportano i principi enunciati dai predetti articoli, relativi, per l'appunto, alla configurazione e all'esercizio del potere impositivo.

Art.2 *Oggetto e finalità, comma 2 – stralcio -:*

a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;

e) attribuzione di risorse autonome ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

l) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

n) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

o) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

sostanza uno status quo e rimettendo ai decreti delegati il compito di provvedere in concreto a definirne il reale assetto. "Se questi giocheranno soprattutto la carta delle compartecipazioni la portata innovativa del nuovo sistema di finanza territoriale sarà modesto; se essi troveranno il modo di decentrare veri poteri di leva tributaria il federalismo avrà maggiori spazi per segnare una svolta nella gestione della cosa pubblica". In realtà è la prima la strada intrapresa dal legislatore delegato, complice anche la perdurante crisi economica.

⁵⁹ Così F. Bassanini e G. Macciotta, *Oggetto e finalità della legge (commento all'art. 2)*, in *Il federalismo fiscale*, cit.

p) *tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;*

q) *previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:*

1) *istituire tributi regionali e locali;*

2) *determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1);*

r) *previsione che la legge regionale possa, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle Regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, e successive modificazioni;*

s) *facoltà delle Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;*

t) *esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 5; se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;*

bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le Regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

ee) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;

ii) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

mm) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate.

Art. 7. *Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali*

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle Regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative;

b) per tributi delle Regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni;

2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le Regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera b), numero 2), le Regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale;

d) le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono

definite in conformità al principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

Ne deriva che, salvaguardando l'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche, di cui all'art. 53 Cost., e nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui agli artt. 117 e 119 Cost. è innanzitutto esclusa ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale (principio della riserva di presupposto).

Le forme di finanziamento previste consistono in tributi propri, in addizionali, in compartecipazione ai tributi erariali e nella perequazione. Nell'evidenziare che le addizionali non sono previste dalla Costituzione ma sono state introdotte – già ante 2009 - dal legislatore ordinario per consentire un limite di manovra, ancorché modesto, al legislatore regionale, secondo il principio espresso dalla lettera bb) del comma 2 dell'art. 2⁶⁰, il quadro si compendia con il principio

⁶⁰ In tema di manovrabilità, la legge stabilisce che il legislatore regionale possa incidere quanto alle addizionali, sulle aliquote regionali e disporre detrazioni nei limiti consentiti da legge statale e quanto ai tributi derivati di modificare le aliquote, disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti della legislazione statale e della normativa comunitaria.

della territorialità, più volte espresso, tale per cui, sia per le compartecipazioni sia per i tributi propri derivati, il territorio di riferimento diventa elemento di connessione imprescindibile. In particolare è l'art. 7 comma 1 lettera d) che esplicita il concetto di territorio ai fini dell'applicazione dell'art. 119 Cost: per i tributi aventi quali presupposti consumi o servizi, rispettivamente il luogo di consumo, e il domicilio del fruitore finale; per i tributi basati sul patrimonio, la localizzazione dei cespiti; per i tributi basati sulla produzione, il luogo di prestazione del lavoro; per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche, la residenza del percettore⁶¹. Il medesimo articolo 7 si preoccupa inoltre di definire il concetto di tributo proprio regionale, distinguendo i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni ed i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale; nel concetto di tributo proprio rientrano anche le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali⁶². Ma sui tributi propri – quelli stabiliti con legge regionale - pesa la riserva di presupposto: praticamente tutti “gli indici di capacità contributiva sono coperti da imposizione statale e poco rimane a disposizione delle Regioni, specie dopo che è stata espunta dal testo la previsione, contenuta nel testo originario, della riserva di aliquota Irpef”⁶³.

Consideriamo aggiuntivamente l'importanza delle compartecipazioni, che come abbiamo visto sono state inserite nel 1999 in sostituzione di trasferimenti

⁶¹ Come è stato osservato, il federalismo fiscale è considerato più strumento per ancorare al territorio il rispettivo gettito, che come potestà di istituire tributi M. Vanni, *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in Quad Cost, 2009, 3.

⁶² Come riportato in precedenza e ribadito nella sentenza 451/2007, e contrariamente a quanto previsto dalla legge 42/2009, secondo la Corte costituzionale, un'imposta non può definirsi «tributo proprio della Regione» qualora sia istituita con legge statale; inoltre non ne risulta alterata la natura erariale anche se siano stati attribuiti alle Regioni ad autonomia ordinaria: il gettito; un limitato potere di variazione dell'aliquota originariamente stabilita; l'attività amministrativa concernente l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni.

⁶³ G.G.Carboni,cit.

statali, sulle quali le Regioni non hanno alcun potere di manovra. A proposito dei trasferimenti essi sono stati soppressi completamente, ad opera del decreto legislativo 68/2011, il quale ha abrogato 6 tributi minori e razionalizzato la compartecipazione al gettito IVA, ha dettato norme sull'IRAP, ha previsto addizionali Irpef per Comuni e Province⁶⁴.

“Nel modello di prelievo scaturito dalla legge delega in materia di federalismo fiscale l'esigenza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo, ha trovato espressione nell'assunzione di un principio di invarianza della pressione

⁶⁴“Nel 1990 la quota di entrate raccolte dalle Amministrazioni locali ammontava al 5,5% del totale. Dopo la legge sul federalismo del 1997 la raccolta delle amministrazioni locali è passata in un anno dall'8,2 al 13,6% delle entrate totali, per raggiungere il 16,3% nel 2003. Nel 2012 la quota si attesta al 15,9%, in aumento di 0,7 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il prelievo locale è quasi esclusivamente composto dalle entrate tributarie e concentrato sulle imposte indirette, che rappresentano i quasi due terzi delle entrate delle amministrazioni locali a fronte di un terzo di imposte dirette. Il prelievo locale rappresenta nel 2012 il 30,7% del totale delle imposte indirette e il 15,4% di quelle dirette e vede la maggior parte del gettito provenire da IRAP (33,2 miliardi di euro), IRPEF e relative addizionali (27,1 miliardi) e IMU (15,6 miliardi). Al recente aumento del prelievo locale hanno contribuito in maniera più rilevante le addizionali IRPEF regionali e comunali (cresciute tra il 2011 e il 2012 rispettivamente del 25,8% e del 21,5%, per complessivi 2,9 miliardi) e l'introduzione dell'IMU che ha determinato un prelievo aggiuntivo rispetto all'ICI di 5,8 miliardi di euro. La riduzione più rilevante è rappresentata dalla soppressione dell'Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province, per un valore di 1,4 miliardi (trasferita di fatto a livello centrale attraverso l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica). L'aumento del prelievo da parte delle amministrazioni locali ha condotto ad una crescente autonomia tributaria: l'incidenza delle entrate fiscali sul totale delle entrate delle amministrazioni locali è cresciuto dal 15,7% del 1990, al 43,7% del 1998 per poi mantenersi sostanzialmente costante. Nel 2009 si è registrata una caduta dell'autonomia tributaria di 6,2 punti percentuali sul 2008 (con una discesa fino al 37,6%), corrispondente a una riduzione delle entrate locali del 10,1% a fronte del calo del 2,7% per il totale delle Amministrazioni Pubbliche. Negli anni successivi è stato poi più che recuperato il livello di autonomia fiscale precedente alla crisi”. Da *“Indagine conoscitiva sugli Organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco* Audizione del Presidente f.f. dell'Istituto nazionale di Statistica Antonio Golini presso la Commissione VI "Finanze e tesoro" del Senato della Repubblica Roma, 11 marzo 2014, in www.istat.it

fiscale complessiva a carico del contribuente. Ciò a voler sottolineare che il passaggio al federalismo, motivato da obiettivi di responsabilizzazione ed efficienza nella gestione degli enti decentrati, non dovrebbe comportare aggravii impositivi per la collettività. La realtà si è rivelata diversa: non solo non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo nel suo interagire con la crisi dell'economia, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali, sia di quelle delle Amministrazioni centrali. Pur tuttavia, le trasformazioni del federalismo non sembrano aver modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata, come era nelle intenzioni del legislatore. L'aumento delle entrate locali risponde infatti, in ampia misura, alla necessità di compensare il venir meno dei trasferimenti centrali o di adempiere a percorsi di risanamento comunque concordati con il livello centrale. In questo contesto di attuazione imperfetta, si sono determinate significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e imprese. Emblematico risulta il caso delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, per le quali la libertà di aliquota riconosciuta a ciascun ente ha condotto indifferentemente a scegliere fra: un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito; più aliquote improntate a progressività; un sistema di progressività per classi e scaglioni; scaglioni di reddito imponibile coincidenti con quelli Irpef ovvero fissati in totale autonomia; la facoltà di introdurre forme di esenzione; la facoltà di accordare detrazioni aggiuntive; la facoltà di disporre di detrazioni dell'addizionale in luogo di sussidi e altre forme di sostegno sociale. Differenze importanti che possono portare a scelte di delocalizzazione delle imprese e delle stesse famiglie, e al contempo a ricadute negative sotto il profilo della *fiscal compliance*. Si tratta, in entrambi i casi, di reazioni che finiscono per colpire più pesantemente le realtà economiche più povere: quelle che, contando su una ridotta capacità fiscale del proprio territorio e costrette ad aumentare le aliquote per ripianare i deficit della sanità, finiscono per

deprimere ulteriormente l'economia del territorio e la capacità di generare base imponibile"⁶⁵.

Completiamo il quadro che necessariamente deve essere sintetico, ricordando le condizioni delle Regioni a Statuto speciale, cui si è accennato sopra.

La legge delega 42/2009, al Capo IX *Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano*, reca un unico articolo, il 27, che prevede che tali enti partecipino al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, nel rispetto dei propri Statuti e secondo le modalità stabilite da norme di attuazione da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica. Tali norme di attuazione disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali, definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa di Regioni e Province Autonome ed individuano forme di fiscalità di sviluppo di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost: gli interventi speciali a destinazione vincolata. Al fine di addivenire alla stesura di tali norme prevede la costituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione/Provincia Autonoma. Le norme "hanno confermato la posizione di vantaggio delle Regioni speciali rispetto alle Regioni ordinarie, perché la loro potestà impositiva viene determinata direttamente dagli Statuti, può essere esercitata senza attendere la legge di coordinamento e può spingersi a individuare autonomamente tributi propri in grado di finanziare le politiche di spesa regionali" Tuttavia anche con riferimento alle specialità regionali il quadro non appare confortante: "con i suoi pregi e i suoi difetti il federalismo fiscale è stato non una riforma federale ma una grande legge finanziaria, che in

⁶⁵ Da "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2103" Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di Controllo, maggio 2013, in www.corteconti.it

quanto tale ha riguardato tutte le Regioni, ordinarie e speciali. La tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali è in realtà un fenomeno che ha caratterizzato l'intero complesso delle riforme relative ai rapporti tra livelli di governo dell'ultimo quindicennio ... Tutta questa traiettoria - il cui culmine istituzionale è stata la riforma del titolo V nel 2001 e il cui momento per ora finale è rappresentato dai decreti di attuazione del federalismo fiscale e dalle manovre di contenimento della spesa pubblica – è stata infatti concepita, strutturata ed attuata con riferimento pressoché esclusivo alle Regioni ordinarie... Si tratta di uno sviluppo completamente sbilanciato delle relazioni istituzionali in Italia negli ultimi decenni, che ha reso le autonomie speciali un corpo sempre più estraneo al disegno complessivo del sistema regionale italiano. Uno sviluppo che in ambito finanziario ha raggiunto il suo culmine, ma che ha radici ormai lontane e i cui nodi stanno ora venendo al pettine⁶⁶.

6. Il potere di spesa - fonti ed esercizio

Già a proposito dell'art. 119 Cost si era visto che agli enti è riconosciuta autonomia, oltre che di entrata, anche di spesa. E si era anche visto che il legislatore costituzionale da un lato aveva previsto fonti "ordinarie" di finanziamento, destinate a coprire integralmente il fabbisogno degli enti territoriali – introduzione del principio del parallelismo funzioni/risorse –, in relazione alle funzioni loro attribuite e senza vincoli di destinazione, e dall'altro interventi speciali vincolati al fine di consentire/sostenere spese straordinarie di quelle amministrazioni locali che, per fattispecie tipizzate, ne avessero necessità. Il tutto nella cornice di coordinamento forte della finanza pubblica e compendiato, da un lato, con quanto previsto dal comma 6 dell'art. 119 Cost. circa i precisi limiti posti all'indebitamento degli enti territoriali – destinato al solo finanziamento delle spese per investimenti, con

⁶⁶ Così F. Palermo, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, Istituzioni del Federalismo, 1, 2012

l'esclusione quindi delle spese di parte corrente, (tra cui massima è la voce relativa a salari e stipendi del personale) – e, dall'altro, con la riscrittura dell'art.81⁶⁷ della Costituzione in tema di costituzionalizzazione del vincolo del pareggio di bilancio e di estensione a tutti gli enti dell'obbligo del rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria (in particolare derivanti dal Patto di Stabilità e Crescita e sue modifiche ed integrazioni) operati con la legge costituzionale 1/2012. A seguito della parziale riscrittura dell'art. 119 il principio dell'equilibrio delle finanze ed il rispetto dei vincoli comunitari è esteso anche agli enti territoriali. La legge 21 dicembre 2012 n. 243 di attuazione dell'art. 81 Cost. reca al capo IV le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e il concorso alla sostenibilità del debito pubblico.

Quindi autonomia di spesa, sì, sulla quale però “pesano”, per espresso disposto costituzionale, tanto vincoli che potremo definire esogeni come le forme forti di coordinamento statale, l'osservanza dei principi di equilibrio dei bilanci e di armonizzazione degli stessi, e, certo non ultimo, l'osservanza dei vincoli

⁶⁷ *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.

economico-finanziari comunitari, quanto vincoli endogeni o strutturali sulla sua composizione, come vedremo a breve.

Peraltro va sottolineato che anche prima della costituzionalizzazione del principio, i vincoli comunitari erano già stati resi cogenti per gli enti territoriali attraverso l'adozione, a partire dal 1999, del Patto di stabilità interno (PSI) le cui regole, dettate annualmente in sede di manovra della finanza pubblica, costituiscono principi fondamentali di coordinamento di cui agli articoli 117 e 119 Cost. e rappresentano quindi lo strumento principe utilizzato dal legislatore statale per la definizione della misura del concorso degli stessi al rispetto dei vincoli di cui al Patto di Stabilità e Crescita. In più la legge delega 42/2009, come modificata dalla legge 196/2009, ed il decreto attuativo 118/2011 in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici, hanno previsto il recepimento del Patto di stabilità interno, anche se con qualche temperamento nella sua forte rigidità. Ci si riferisce in particolare all'art. 17 comma 1 lettera c) della legge 42/2009, in tema di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, che ha introdotto una forma di "flessibilità" del Patto in base alla quale le Regioni "possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole in evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni" .

6.1 I vincoli costituzionali della spesa pubblica: la riscrittura dell'art. 81 della Costituzione

L'argomento, ancorché incidente sulla presente trattazione, è a sua volta piuttosto ampio e assai complesso. Non è dunque possibile affrontarlo in modo diretto ma solo tangenzialmente al fine di farne emergere le direttrici fondamentali. Con l'avvertenza che già molto è stato scritto in materia, evidenziando soprattutto gli aspetti concernenti la perdita/cessione di sovranità degli Stati membri

dell'Unione Europea di fronte alle "ragioni" della crisi economico-finanziaria di questi anni.

La legge costituzionale 1/2012 arriva in un periodo particolarmente burrascoso della storia dell'ordinamento italiano, fortemente provato dall'ingentissimo debito sovrano, esposto a forti speculazioni dei mercati internazionali tali da mettere a serio rischio la stessa tenuta finanziaria dello Stato. Ed arriva in esito ad una serie di provvedimenti adottati in sede comunitaria destinati a dettare nuove e assai più stringenti regole in tema di indebitamento netto e di debito delle amministrazioni pubbliche.

Come noto, il Protocollo sui disavanzi eccessivi annesso al Trattato di Maastricht fissava agli Stati come condizione per l'ingresso – e la permanenza – nella zona euro, un rapporto tra indebitamento netto⁶⁸ delle amministrazioni pubbliche e PIL in misura inferiore al 3% ed un debito pubblico⁶⁹ inferiore al 60% del PIL o in tendenziale riduzione verso questo parametro. Al fine di rendere più cogenti tali parametri, nel 1997 veniva adottato – su approvazione del Consiglio europeo – il Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Nel 2005 è stato introdotto, con la prima modifica del Patto, l'Obiettivo di Medio Termine finalizzato a rendere più flessibili – fermi restando i parametri sopra ricordati - i percorsi di avvicinamento degli Stati aderenti, tenuto conto di indicatori differenziati all'interno di ogni singolo Stato, quali la sostenibilità finanziaria, le posizioni di bilancio e gli sviluppi economici.

⁶⁸L'indebitamento netto è definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie - riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni -.

⁶⁹ Il debito pubblico è il debito contratto dallo Stato nei confronti di altri soggetti economici nazionali e/o esteri (individui, imprese, banche o Stati esteri), che attraverso la sottoscrizione di obbligazioni o titoli emessi dallo Stato ne sono divenuti creditori. I proventi derivati dalla vendita dei titoli di Stato sono destinati a coprire il disavanzo del fabbisogno finanziario statale ovvero a coprire l'eventuale deficit pubblico nel bilancio dello Stato.

Sul sistema di *governance* descritto si è abbattuta la gravissima crisi del 2009 che, ripercuotendosi sulle economie europee e portando alla crisi dell'euro, ha evidenziato non solo la vacillante situazione economica e finanziaria di alcuni Stati membri in particolare (si pensi per tutti alla Grecia) ma anche l'insufficienza degli strumenti a disposizione al fine di difendere l'assetto complessivo del sistema economico-finanziario comunitario. Nel 2011 è stato quindi approvato il cosiddetto "Six Pack", ovvero un primo pacchetto di provvedimenti⁷⁰, cui ha fatto seguito l'adozione del "Fiscal Compact". Quest'ultimo strumento è stato adottato come *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance* nella UEM e quindi al di fuori delle regole giuridiche che presiedono alla formazione del diritto comunitario.

Tale provvedimento da un lato riunisce in un insieme unitario regole già presenti nel PSC e dall'altro inserisce nuove previsioni, tra le quali spicca quella, di cui all'art. 3 paragrafo 2, che invita gli Stati a recepire il principio del pareggio di bilancio, tramite «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele [sia] in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

L'Italia ha prontamente ratificato il Trattato "Fiscal Compact" con la legge 114/2012, e, in adesione al "caloroso" invito, ha provveduto ad inserire il vincolo del pareggio di bilancio come norma di carattere costituzionale⁷¹, attraverso appunto la riscrittura dell'art. 81 della Costituzione. Il processo di completa adesione ai dettami del pacchetto di misure europee si è concluso con l'approvazione della legge 243/2012 *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, attraverso la quale i

⁷⁰ Si tratta di due regolamenti per la creazione di una sorveglianza macroeconomica, per la prevenzione e correzione degli squilibri; di tre regolamenti destinati ad una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita e di una direttiva sui contenuti e sulle procedure di bilancio per gli Stati membri.

⁷¹ Si ricorderà quanto sostenuto da Buchanan in tema di vincoli stringenti alle pubbliche finanze!

principi e le regole del Trattato divengono vincoli ed obiettivi per tutte le amministrazioni ed i livelli di governo.

“Le modifiche arrecate dal “*Six Pack*” e le ulteriori disposizioni contenute nel “*Fiscal Compact*” hanno confermato l’impianto e la funzione del Patto di stabilità come strumento fondamentale per la disciplina fiscale, ispirato al principio guida delle finanze pubbliche sane, rafforzandone e meglio implementandone le regole poste a presidio del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito. Esso, integrato dal *Fiscal compact*, definisce ora i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo)”⁷².

Nel maggio del 2013 è stato varato un ulteriore pacchetto, c.d. “Two Pack” finalizzato sempre al rinforzo del Patto di Stabilità. Si tratta di due regolamenti: il 472/2013 che reca disposizioni sulla sorveglianza automatica per i paesi che ricevono aiuti finanziari dai “Fondi salva Stati”⁷³ ed il regolamento n. 473/2013 il quale dispone che gli Stati debbano predisporre i propri schemi di bilancio – da presentare entro il 15 ottobre dell’anno ed approvare entro il 31 dicembre - sulla

⁷² In www.camera.it

⁷³ Nel 2010, in seguito alla crisi finanziaria della Grecia e alla grave situazione di Irlanda e Portogallo, oltre che di altri Paesi dell’area euro, il Consiglio Ecofin ha costituito l’EFSF “*European financial stability facility*”: “the EFSF’s mandate is to safeguard financial stability in Europe by providing financial assistance to euro area Member States within the framework of a macro-economic adjustment programme” Tale fondo, che è andato ad affiancarsi all’EFSM “*European Financial Stabilisation Mechanism*” that “provides financial assistance to EU Member States in financial difficulties”, ha natura transitoria in quanto ad esso è subentrato l’ESM “*European Stability Mechanism*”: “is the permanent crisis resolution mechanism for the countries of the euro area. The ESM issues debt instruments in order to finance loans and other forms of financial assistance to euro area Members States. The decision leading to the creation of the ESM was taken by the European Council in December 2010. The euro area Member States signed an intergovernmental treaty establishing the ESM on 2 February 2012. The ESM was inaugurated on 8 October 2012” Testi virgolettati in www.europa.eu.

base di previsioni macroeconomiche fornite da enti indipendenti. Analogamente devono istituire un soggetto indipendente che tenga costantemente monitorati gli andamenti di bilancio. E' riservata alla Commissione la facoltà di chiedere modifiche allo schema di bilancio qualora lo ritenesse non conforme agli obblighi derivanti dal Patto di Stabilità e Crescita ed adottare entro il 30 novembre un parere sul progetto medesimo.

È dunque su questo fronte che nell'ultimo biennio si è spostata l'attenzione di studiosi e commentatori, per le vistose implicazioni, di natura in primo luogo costituzionale, che esso comporta.

6.1.1. Ancora vincoli: il Patto di Stabilità Interno

Non è ovviamente possibile affrontare qui la tematica del PSI nella sua completezza, la qual cosa ci porterebbe troppo oltre l'oggetto del presente lavoro. Tuttavia rilevatane l'importanza al fine di tratteggiare un quadro attuale e, dal punto di vista macro, il più possibile esaustivo, delle condizioni di esercizio del potere di spesa da parte degli enti territoriali, se ne espongono gli elementi più qualificanti.

Il Patto di Stabilità interno nasce dunque dall'esigenza di ottenere la convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso i parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita: obiettivo primario è il controllo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, tra le quali un peso rilevante in termini di spesa rivestono gli enti territoriali. Ecco quindi che dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio Patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti. La definizione delle regole del patto di stabilità interno avviene infatti durante la predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica, ovvero nel momento in cui si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo, e la tipologia delle stesse.

Il Patto di Stabilità Interno per gli enti locali è attualmente disciplinato dall'articolo 31 della L. 183/2011 rubricata *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)*, oggetto di numerose modifiche ed integrazioni da parte delle Leggi di Stabilità successive (legge 228/2012 di stabilità 2013; legge 147/2013, di stabilità 2014; e legge 190/2014, di stabilità 2015) oltre che da parte di numerosi decreti legge (ben sei solo nel 2014: continua la normazione alluvionale ed emergenziale!)

Dal punto di vista soggettivo non ha mai riguardato gli enti locali tout court: negli anni tra il 2009 ed il 2012 solo le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; dal 2013 è stata prevista l'estensione ai Comuni con più di 1000 abitanti, alle aziende speciali ed istituzioni, ad eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie; agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso (per il quali l'applicazione del patto era subordinata alla rielezione degli organi istituzionali e quindi fino a quel momento, esclusi dalla disciplina). Rientrano anche le società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, cosiddette "in house" cioè affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali, rispetto alle quali tuttavia non risultano ancora dettati i criteri di assoggettamento da adottarsi con Decreto MEF, sentita la conferenza unificata.

Dal 2014, sono assoggettate alle regole del Patto anche le unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

Per gli enti locali il Patto è incentrato sul rispetto del principio del controllo dei saldi finanziari, finalizzato evidentemente ad una maggiore responsabilizzazione nella gestione e, a partire dal D.L. 112/2008, primo di una lunghissima serie di provvedimenti correttivi, di razionalizzazione e stabilizzazione dei conti e della finanza pubblica, è stato via via inasprito.

Per le Regioni il Patto è incentrato, dal 2002, sul principio del contenimento delle spese finali, ad esclusione della spesa sanitaria corrente, sottoposta tuttavia ad apposite forme di monitoraggio, anche perché costituisce in media il 75% della

spesa delle RSO. Anche per le Regioni è in atto dal 2010 un progressivo inasprimento dei vincoli alla spesa, dapprima attuato con la riduzione di una determinata percentuale del complesso delle spese finali; poi, dal 2011, (prima con la L. 220/2010, articolo 1, commi da 125 a 150, e poi con la L. 138/2011, art. 32) il risparmio richiesto deve essere tale da coprire il taglio di risorse effettuato nell'ambito delle manovre di risanamento dei conti pubblici; inoltre dal 2013, da un lato, la legge di stabilità ha previsto per le Regioni e le province autonome una nuova modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo, definita competenza eurocompatibile, mentre dall'altro il D.L. 95/2012 ha richiesto un adeguamento della normativa regionale al risparmio richiesto.

Anche le RSS/PPAA sono soggette agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla legge che determina, altresì, la misura complessiva del risparmio da realizzare: tuttavia la misura e le modalità del risparmio devono essere il frutto di un'intesa tra ciascun Ente e il MEF. Inoltre per Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Province Autonome che provvedono alla finanza degli enti locali con risorse del proprio bilancio è prevista la competenza a definire la disciplina del patto per gli stessi

Di pari passo all'inasprimento delle condizioni del Patto si è affermato un principio di premialità verso gli enti virtuosi e all'opposto sanzionatorio verso gli enti che virtuosi non sono. Da un lato tali meccanismi premiali sono destinati ad incentivare al massimo grado l'adesione di ciascun ente alla disciplina di patto e dall'altro a mitigare in qualche modo gli effetti molto gravosi delle manovre, anche se è indubbio che il contributo finanziario richiesto agli enti territoriali negli anni dal 2009 ad oggi, abbia subito un notevole incremento.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di Stabilità Interno comporta l'applicazione di una serie di misure sanzionatorie, il cui impianto è stato ridefinito, nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge delega 42/2009, dal D.Lgs

149/2011, recante appunto meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni⁷⁴.

A seguito dell'approvazione della legge costituzionale 1/2012 e della legge di attuazione 243/2012, dal ciclo di bilancio di quest'anno è stato previsto l'avvio del superamento dell'attuale assetto del Patto di Stabilità interno, attraverso l'anticipo per gli enti territoriali dal 2016 al 2015 delle regole del pareggio di bilancio, mentre si sta discutendo in questi giorni di una riforma del Patto che vada vieppiù nella direzione di premiare gli enti più virtuosi.

6.2. Dalla spesa storica ai costi standard

Quindi anche le amministrazioni locali hanno un loro potere di spesa, concorrendo in tal modo alla formazione della spesa pubblica. “A partire dalla fine

⁷⁴ In particolare, per gli enti che non rispettano gli obiettivi del patto di stabilità sono previsti: il taglio delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo degli enti locali, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (per i comuni, a seguito della soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale, ai sensi dell'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 la riduzione delle risorse deve intendersi riferita al Fondo di solidarietà comunale); ovvero, per le Regioni, il versamento all'entrata del bilancio dello Stato dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato e l'obiettivo prefissato; il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio degli impegni effettuati nell'ultimo triennio; il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti; il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; la riduzione del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori.

Con il D.L. n. 98/2011, è stato inoltre introdotto un meccanismo sanzionatorio finalizzato a disincentivare l'utilizzo di mezzi elusivi per un rispetto solo formale del patto: nel caso in cui venga accertato solo in seguito il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto le sanzioni si applicano comunque nell'esercizio successivo. Inoltre sempre in funzione antielusiva sono Stati previsti sia la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere da Regioni e enti locali in quanto elusivi del patto, sia la comminazione, a cura della Corte dei Conti, di sanzioni pecuniarie a carico dei responsabili di atti elusivi.

degli anni Settanta, è stato un succedersi continuo di interventi diretti a trasferire compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni. Cambiamenti sono avvenuti anche per effetto di leggi ordinarie che hanno trasferito la gestione di spese statali ora alle Regioni, Province e Comuni. Si sono poi progressivamente ampliati i compiti concretamente svolti dai Comuni e dalle Province. Da ultimo, la riforma costituzionale del 2001 ha definito un nuovo assetto con più ampi poteri di spesa alle Regioni. L'evento di maggiore rilievo del periodo è, naturalmente, l'affermazione del ruolo delle Regioni nelle spese per la tutela della salute che fino al 1978 era a carico dello Stato e degli enti di previdenza e assicurazione malattie. Per il complesso della spesa (si) evidenzia la progressiva crescita del peso delle amministrazioni locali nella gestione della spesa pubblica: le amministrazioni locali amministravano nel 1951 il 18% della spesa totale, nel 1980 il 26,8% e nel 2008 il 31,6% del totale⁷⁵

⁷⁵ Così P. Giarda, *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, 2012 in www.irpa.eu. L'Autore continua nella sua lucida analisi osservando che, in materia di fornitura di servizi pubblici collettivi: "A partire dal 1972, con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario si è avuto un rilevante decentramento delle responsabilità di spesa. Il periodo si è caratterizzato per ampie variazioni nella struttura del finanziamento, ma la quota della spesa pubblica destinata ai consumi collettivi è andata progressivamente spostandosi dal centro verso la periferia. Hanno a ciò contribuito: le esplicite decisioni di assegnazione di nuovi compiti agli enti decentrati, per esempio in materia di tutela della salute e di trasporti. Ha giovato l'allentamento dei vincoli di bilancio sulla spesa degli enti locali, comuni e province, avviatasi nella metà degli Anni Cinquanta e completatasi con la attuazione della legge delega n. 825 del 1971. Hanno giovato altresì gli accordi intergovernativi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale ... In sintesi, dall'esame della struttura della spesa per consumi pubblici nei due anni 1990 e 2008 si possono trarre le seguenti sintetiche considerazioni: (a) mutamenti nel peso relativo dei diversi livelli di governo. Amministrazione centrale e enti previdenziali nel 1990 pesavano per il 46% nella fornitura dei consumi pubblici mentre le amministrazioni locali governavano il 54%. Dopo 18 anni, le quote relative del centro e della periferia si erano modificate al 37,6% per l'amministrazione centrale e enti previdenziali e al 62,4% per le amministrazioni locali. (b) mutamenti nella composizione funzionale dei beni e servizi pubblici offerti alla collettività. La principale variazione è costituita dalla crescita

In base a quanto riportato, le amministrazioni locali giocano dunque un ruolo di grandissima rilevanza nella gestione della spesa⁷⁶, a cominciare da quella sanitaria, in quanto destinatarie di una serie assai ampia di funzioni prima statali. Ma il finanziamento di tale spesa è stato, in sostanza fino ad ora, basato sul criterio

del peso della spesa sanitaria dal 32,3% al 37,4% del totale e dalla corrispondente riduzione del peso della spesa per l'istruzione e ricerca dal 23,1% al 18,3% del totale. Si osserva anche una leggera crescita del peso dei servizi generali (dal 12,8 al 13,6%) e dei servizi di protezione sociale (dal 4,2 al 4,7%). Di rilievo la riduzione della quota dei servizi pubblici tradizionali (difesa, sicurezza pubblica e giustizia) che passa dal 15,7 al 14,1% del totale. Le quote delle altre categorie di servizi pubblici presentano una sostanziale stabilità. (c) la evidente concentrazione della crescita nelle funzioni svolte dalle amministrazioni locali. Tutte le funzioni di spesa per le quali è prevalente il ruolo delle amministrazioni locali rispetto alla amministrazione centrale hanno aumentato il loro peso. Di converso, tutte le funzioni di spesa per le quali è prevalente il ruolo della amministrazione centrale hanno visto ridotto il loro peso”.

⁷⁶ La spesa pubblica italiana, nelle sue dinamiche e nella sua composizione, in quanto carica di difetti e di eccessi è oramai da anni un “sorvegliato speciale”, sia in patria sia all'estero. G. Rivosecchi rileva le “pressanti sollecitazioni da parte di soggetti istituzionali nazionali e sovranazionali... a vario titolo interessati ad incorporare criteri di efficienza nel processo di riallocazione delle risorse tra le autonomie infrastatali, specie alla luce della penetrante crisi economico-finanziaria degli ultimi anni”. Così ne *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in www.federalismi.it.

D'altro canto il rafforzamento di meccanismi di controllo quali-quantitativo della spesa pubblica costituisce un elemento forte della nuova legge di contabilità e finanza pubblica – legge 196/2009 – che peraltro prevede la sistematicità del processo di analisi e valutazione delle spese delle amministrazioni centrali e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche. È il processo, di derivazione anglosassone, di rivisitazione del merito della spesa che va sotto il nome di “spending review”. Tra i suoi principali obiettivi si annoverano il superamento tanto della logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio, quanto dell'approccio incrementale nelle decisioni di bilancio (appunto spesa storica) a scapito delle analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi della spesa in essere. Il processo di “spending review” in atto ha portato all'approvazione di una serie di leggi e provvedimenti che, in analogia a quanto stabilito per la finanza territoriale dalla legge 42/2009 e decreti delegati, introduce anche per la spesa statale il criterio del fabbisogno e del costo standard (d.lgs 149/2011; l. 94/2012; l.135/2012)

della spesa storica. Fu la legge 43/1978, di conversione del D.L. 946/1977, ad introdurre nell'ordinamento il criterio della spesa storica - incrementale (!) - di ripartizione dei fondi per il finanziamento alle autonomie locali, criterio che "ha determinato un sistema irresponsabile ed inefficiente di gestione delle risorse pubbliche"⁷⁷.

Passando per i tentativi riformisti degli anni '90, di ancorare la gestione delle pubbliche risorse a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, oltre che maggiore trasparenza e responsabilizzazione delle classi dirigenti locali e per la riforma, necessitata, dell'art. 119 cost, arriviamo alla legge delega 42/2009 che prevede all'art. 2, comma 2, rispettivamente, lettera f) *determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione;* e lettera m) *superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:*

1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

Si tratta del superamento graduale del criterio della spesa storica a favore del costo e del fabbisogno standard che saranno gli indicatori sulla base dei quali l'azione pubblica sarà valutata avuto riguardo ai criteri di efficacia e di efficienza.

La legge⁷⁸ prevede espressamente che sanità, assistenza e istruzione siano i settori nei quali i livelli essenziali di prestazione debbano essere garantiti in modo

⁷⁷ G.G. Carboni, cit

⁷⁸ I decreti legislativi emanati in attuazione della delega, concernenti l'oggetto sono rispettivamente: 216/2010 recante " *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di*

uniforme su tutto il territorio nazionale, cui aggiunge le funzioni fondamentali degli enti locali⁷⁹.

Comuni Città metropolitane e province” e 68/2011 recante “*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*”. Nel settore sanitario il provvedimento riprende in buona parte il sistema di *governance* che si è affermato su base pattizia tra Stato e Regioni. Tale sistema è incentrato sul Patto per la salute, l’ultimo dei quali è stato approvato a luglio di quest’anno e riguarda il triennio 2014-2016. Esso definisce i nuovi Livelli Essenziali di Assistenza che devono essere erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza e dispone per il triennio in oggetto il fabbisogno sanitario nazionale standard annuale in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

⁷⁹ L’art. 3 del d. lgs 216/2010, in attuazione dell’art. 21 della legge delega 42, individua nelle seguenti le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province (con l’avvertenza che le Province, già oggetto di razionalizzazione ad opera della legge “DelRio”, de jure condendo saranno oggetto di soppressione in sede di riforma costituzionale):

per i Comuni:

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese, come certificate dall’ultimo conto del bilancio, disponibile alla data di entrata in vigore della legge delega n. 42/09, le funzioni di polizia locale;
- le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica;
- le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e i piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato;
- le funzioni del settore sociale.

per le Province

- le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese, come certificate dall’ultimo conto del bilancio alla data di entrata in vigore della legge delega 42/09;
- le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l’edilizia scolastica;
- le funzioni nel campo dei trasporti;
- le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- le funzioni nel campo della tutela ambientale;

In altri termini introduce una determinante distinzione tra spese cosiddette “LEP”, acronimo di livelli essenziali delle prestazioni – “che sono trasversali a più livelli di governo⁸⁰” - riguardanti i diritti civili e sociali che devono trovare una uguale garanzia sull’intero territorio nazionale, cui affianca le funzioni fondamentali, e tutte le altre spese. In un livello intermedio pone il Trasporto Pubblico Locale (TPL).

Si badi che tanto i LEP quanto le funzioni fondamentali degli enti locali sono materie sulle quali lo Stato esercita una potestà legislativa esclusiva⁸¹, ma nella

- le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Si tratta peraltro di un’individuazione provvisoria, in attesa della emanazione della “Carta delle Autonomie”, un provvedimento destinato a disciplinare in modo coerente con la riforma costituzionale e con i principi del pacchetto del federalismo fiscale gli enti locali, in sostituzione del T.U.E.L. di cui al d.lgs 267/2000. Nel corso della precedente legislatura era stato a tal fine approntato un disegno di legge che tuttavia non è mai stato portato a conclusione. Per cui le funzioni provvisorie rimangono per il momento tali, così come le modalità stabilite all’art. 21 per il relativo finanziamento: l’80% delle spese di Comuni e Province, afferenti alle funzioni fondamentali, viene finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall’autonomia finanziaria, comprese le partecipazioni ai tributi erariali, e dal fondo perequativo; il residuo 20% delle spese relative alle altre funzioni è finanziato per mezzo delle entrate derivanti dall’autonomia finanziaria, comprese le partecipazioni ai tributi regionali, e dal fondo perequativo. Inoltre la legge 213/2012, di conversione del d.l. 174/2012, ha stabilito, con l’inserimento del comma 1 bis all’art. 3, che in ogni caso, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, le modifiche nell’elenco delle funzioni fondamentali sono prese in considerazione dal primo anno successivo all’adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle nuove elencazioni, tenuto conto anche degli esiti dell’armonizzazione degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. 118/2011.

⁸⁰ E.Caruso, N.Dirindin *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011* in www.espanet-italia.net

⁸¹ A. Poggi, in *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (commento agli articoli 2,7,8,9,10 e 20)*, (a cura di) Nicotra, Pizzetti, Scozzese *Il federalismo fiscale*, cit. sostiene che “per la prima volta dalla revisione costituzionale del 2001 una legge dello Stato interviene ad attuare in modo organico la formula contenuta nella lettera m) dell’art. 117 comma 2 della Costituzione, mostrando in tal modo di aderire all’impostazione unanimemente sostenuta in dottrina secondo cui la determinazione dei lep rappresenta la premessa ad ogni considerazione sull’assetto delle risorse”.

legge delega non viene attuata nessuna delimitazione contenutistica né degli uni né delle altre, rimandandone l'intera determinazione alla legislazione delegata. La distinzione tuttavia è dirimente in quanto alle prestazioni per servizi sanitari, socio-assistenziali e scolastici, poiché connesse a diritti civili e sociali e qualificanti il livello di tutela ed il grado di reale godimento dei diritti sociali dell'ordinamento, oltre che al trasporto pubblico locale e alle funzioni fondamentali degli enti locali, devono essere garantite le risorse necessarie ad assicurare l'integrale copertura delle spese al costo standard⁸². Ecco allora che quest'ultimo, in quanto criterio atto a sostituire quello della spesa storica per assicurare il totale finanziamento delle prestazioni che rientrano tra i livelli essenziali e le funzioni fondamentali, diviene angolare rispetto all'intero edificio del "federalismo fiscale"⁸³.

"I costi standard – introdotti nel sistema finanziario retributivo delle prestazioni e dei servizi pubblici più essenziali, in relazione ai fabbisogni (altrettanto standard) da soddisfare, individuati per garantirne l'erogazione su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e appropriatezza - fondano il nuovo modello economico di riferimento sul quale impennare il finanziamento

Nello stesso senso anche G.Rivosecchi, cit., nota che "la determinazione dei LEP – collocati al crocevia tra l'affermazione dell'autonomia politica dei territori e l'esigenza di eguaglianza sostanziale nella fruizione dei diritti civili e sociali – sembra quindi essere interpretata dal legislatore come la premessa fondamentale e imprescindibile rispetto al processo di redistribuzione delle risorse. Sotto questo profilo ... vengono rigettate tutte le ipotesi di attuazione dell'art. 119 cost basate sulla preventiva riallocazione delle risorse, avente come esclusivo criterio direttivo il principio della territorialità e intesa come limite rispetto al finanziamento delle funzioni, anche a prescindere dalle garanzie relative ai livelli essenziali"

⁸² Ancora A. Poggi, cit., nota che "l'aver introdotto nella legge n.42 l'associazione tra garanzia dei Lep al loro costo standard dovrebbe fortificare la loro effettività. A risorse economiche uguali o decrescenti (cioè senza aumento di spesa pubblica), è evidente che solo limitando e rendendo più efficiente il costo delle prestazioni è possibile garantirne l'universalità".

⁸³ Nell'iter parlamentare dei lavori relativi al disegno di legge presentato dal governo, si è registrata una larga convergenza delle forze politiche rappresentate in Parlamento su questo specifico obiettivo.

integrale dell'attività pubblica afferente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali. Sostanzialmente riguardano la rideterminazione del quantum ideale necessario per assicurare le prestazioni essenziali e i servizi pubblici fondamentali ovverosia quanto questi dovranno costare nei diversi territori in favore dei quali andranno rispettivamente attribuite le risorse relative da doversi definire in rapporto al proprio fabbisogno standard meritevole di protezione. Quest'ultimo inteso come obiettivo indicatore di bisogno finanziario, funzionale a rendere esigibili i livelli essenziali delle prestazioni ad un livello quali-quantitativo altrettanto standard, e non già minimo, cioè garante di un apprezzabile ed efficiente livello di erogazione”⁸⁴.

Il valore attribuito al costo standard diventa quindi il parametro sulla base del quale verrà stabilito l'ammontare delle risorse di cui ciascun ente territoriale avrà bisogno per garantire la fornitura delle prestazioni essenziali/fondamentali ai propri cittadini. Riguardato dal punto di vista teorico, l'adozione di un tale criterio non solo consente di garantire l'offerta rispetto ad un determinato fabbisogno, con una razionalizzazione di impieghi e risorse che, attraverso una trasparente programmazione, consenta di effettuare controlli sui risultati attesi, ma alimenta anche il circuito della responsabilità in capo agli amministratori locali, i quali scegliendo di spendere oltre il costo standard dovrebbero necessariamente attingere a risorse “proprie” non potendo contare su finanziamenti esterni statali secondo il meccanismo consolidato del ripiano a piè di lista, in ciò dovendo poi sottostare alla valutazione del corpo elettorale. “In definitiva nella determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali si esprimono delicati processi di redistribuzione delle risorse, al crocevia tra principio autonomistico, vincoli di bilancio e tutela dei diritti costituzionali”⁸⁵.

Detto questo, tuttavia, va sottolineato che né la legge delega né i decreti delegati forniscono alcuna definizione del costo standard, limitandosi da un canto a prevedere che il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più

⁸⁴ Così E. Jorio, *L'attuazione del federalismo fiscale*, Il federalismo fiscale, Maggioli, 2009

⁸⁵ Così G. Rivosecchi, cit

“virtuosa”, vale a dire quella Regione che presta i servizi ai costi “più efficienti” (regione benchmark) e dall’altro ad individuare una serie di organismi e sedi, istituzionali e tecniche, di metodologie e procedimenti,- insomma uno strumentario completo - che dovrà affiancare il legislatore al fine di procedere a quelle “preventive” analisi socio-economiche che condurranno alla relativa quantificazione. Ricorda un po’ le scatole cinesi: aperta una grande, se ne trova all’interno una un po’ più piccola e così via fino all’ultima scatola, il cui contenuto è tutto da scoprire! Ecco allora che la definizione del costo - e dell’inscindibilmente connesso fabbisogno standard – viene rimandato ad altre sedi, ad altri attori, più o meno istituzionali, come si vedrà tra un momento. Ma Parlamento prima e Governo poi non hanno ritenuto di affrontare direttamente la questione.

Ora, se il fabbisogno finanziario standard può essere definito come “l’ammontare di capitale monetario o mezzi monetari che sono indispensabili all’organismo per acquisire e impiegare tutti gli altri fattori produttivi⁸⁶, il costo standard può essere definito come “l’esito quantitativo del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità⁸⁷” rimane pur

⁸⁶ R Mussari e S. Parlato in *Perequazione locale e fabbisogno standard*, Il federalismo fiscale, cit., i quali avvertono che “l’acquisizione e l’utilizzo in corrette combinazioni di tutti i fattori della produzione sono a loro volta condizione indispensabile per potere realizzare con opportune formule organizzative e gestionali le attività di produzione. L’output di queste ultime, nelle modalità ritenute opportune ... sarà messo a disposizione della comunità locale per soddisfarne i bisogni”

⁸⁷ E. Jorio *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, [www. Federalismi.it](http://www.Federalismi.it) .

Ancora R Mussari e S. Parlato, cit., avvertono che “ per definire i costi standard, la conoscenza della funzione di produzione e la sua scomposizione in processi e fasi è indispensabile, ma non è sufficiente; bisogna sempre anche definire ex ante la quantità e la qualità e il prezzo dei fattori produttivi che si ritiene debbano essere impiegati per garantire un servizio efficiente secondo appunto lo standard desiderato ... La determinazione del costo standard non dipende solo dai costi e dai volumi produttivi attesi, ma anche dalla qualità dei servizi da produrre”

sempre vero che, l' "individuazione e – soprattutto – gli effetti che (i costi) produrranno sulla determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali e sull'effettiva copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite, dipendono dalla costruzione di parametri preventivi di misurazione"⁸⁸ che sembrano però mancare in modo chiaro⁸⁹. Ma c'è di più. Il decreto legislativo 216/2010 in sostanza rimette a

⁸⁸ G. Rivosecchi, cit

⁸⁹ D'altro canto va evidenziato che la base dati contabile, e quindi i modelli organizzativi e gestionali ad essa sottesi, sulla quale operare per confronti ed analisi è ancora, a questo momento, estremamente variegata e profondamente disomogenea tra tutti i soggetti coinvolti in questa operazione tanto da costituire un serio ostacolo all'introduzione di una regola di costo standard omogeneo a livello nazionale. L'entrata in vigore dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è infatti fissata al 1 gennaio 2015.

Prima della legge 42/2009 e del decreto delegato 118/2011 , e della legge 196/2009, ogni ente territoriale adottava un proprio sistema di registrazione dei fatti di gestione nelle proprie scritture contabili, facendo ricorso al principio della competenza giuridica - contabilità finanziaria - (l'unica forma di armonizzazione era stata realizzata attraverso la creazione del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), chiamato a omogeneizzare, in base a una codifica comune, informazioni contabili riguardanti incassi e pagamenti effettuati quotidianamente dalle amministrazioni locali). Ne derivava comunque una difficoltà, quasi insormontabile, nell'elaborazione di dati contabili aggregati omogenei ed intelligibili e soprattutto realmente confrontabili. Se la legge di contabilità 196/2009 ha introdotto un principio di redazione di bilancio non più solo in termini di contabilità finanziaria ma anche economico-patrimoniale, la legge delega 42/2009 ed il decreto lgs 118/2011, così come profondamente modificato dal d. Lgs. 126/2014, hanno avviato una riforma contabile finalizzata a rendere i bilanci degli enti locali omogenei e confrontabili. Va inoltre evidenziato che la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, prima a competenza concorrente, è stata annoverata tra quelle a competenza esclusiva statale dalla legge costituzionale 1/2012. La riforma sull'armonizzazione contabile, dopo alcuni rinvii, entrerà in vigore il 1 gennaio 2015 e riguarderà i bilanci degli enti territoriali e dei loro enti strumentali. Essa consentirà di avere un piano dei conti, integrato e definito, in coerenza con le regole contabili nazionali e internazionali, in grado di assicurare la raccordabilità dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche con il Sistema Europeo dei Conti economici integrati (SEC); la riclassificazione dei bilancio degli enti locali in missioni, programmi e macroaggregati, coerente con il sistema già adottato per il bilancio dello STATO (COFOG) , di conoscere i debiti effettivi degli

SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., - società per gli studi di settore partecipata per l'88% dal MEF e per il 12% da Bankitalia- che si avvarrà della collaborazione scientifica di IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale -, la definizione delle metodologie utili all'individuazione e determinazione dei fabbisogni standard⁹⁰ Viene allora legittimamente da chiedersi quanto incideranno

enti territoriali; di ridurre in maniera consistente la mole dei residui; di introdurre il bilancio consolidato di ente, con le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate; di adottare la contabilità economico patrimoniale, anticipando l'orientamento comunitario in materia di sistemi contabili pubblici. L'entrata a regime dell'importante riforma è stata preceduta da una sperimentazione iniziata nel 2012 che ha riguardato un campione significativo di enti territoriali.

⁹⁰ A tal fine la Sose ha predisposto appositi questionari finalizzati alla raccolta dei dati contabili e strutturali da Comuni e Province e loro Unioni. Tale fase iniziata nel 2011 e conclusasi nel 2013 ha portato all'individuazione dei fabbisogni standard di "Polizia Locale" e "Generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (pari al 35% della spesa corrente totale delle funzioni fondamentali dei Comuni) per i Comuni, mentre per le Province le funzioni oggetto di standardizzazione sono state quelle nel "Campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro" e quelle "Generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (pari al 35% della spesa corrente totale

Quanto alle RSO, in virtù di quanto previsto dal D.Lgs 68/2011, la SOSE, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro Interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO), sta procedendo alla ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi.

Dal 25 luglio 2014 sono online tre questionari, che consentono di raccogliere i dati relativi al periodo 2006-2013, concernenti i livelli infrastrutturali relativi al Trasporto Pubblico Locale (TPL) delle Regioni a statuto ordinario. I questionari, condivisi con la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, raccolgono, inoltre, le informazioni relative alle spese in conto capitale per il periodo 2006-2013, distinte per tipologia di Trasporto (le informazioni riportate sono tratte dal www.opendata.sose.it. Si segnala peraltro che dal 18 novembre 2014 sul sito www.opencivitas.it la SOSE e il MEF hanno reso disponibile per tutti i cittadini la Banca Dati OpenCivitas, contenente le informazioni sui fabbisogni standard dei Comuni delle Regioni a Statuto ordinario)

in questo percorso, così sommariamente descritto, i modelli econometrici e gli approcci Statistici rispetto all'affermazione del principio autonomistico e dell'effettiva partecipazione degli enti territoriali all'individuazione dei criteri attraverso cui determinare i costi delle funzioni loro attribuite.

Conclusivamente sul punto si può quindi affermare che “le spese essenziali, nelle quali sono comprese la sanità, l'assistenza e l'istruzione, vengono finanziate integralmente in ciascuna Regione, e ad esse concorrono fonti statali e regionali di finanziamento, tra cui le quote del fondo perequativo. I servizi vengono erogati nel rispetto del costo standard associati ai livelli essenziali e in condizioni di efficienza e appropriatezza”⁹¹.

Rimangono tuttavia escluse tutte le altre spese, cosiddette non Lep, che ammontano circa al 20% della spesa degli enti territoriali - in relazione alle quali si delinea un'area nella quale dovrà sì essere superato il principio della spesa storica ma per la quale non è tuttavia previsto il calcolo del fabbisogno standard. Un'area nella quale la perequazione sulla base della capacità fiscale per abitante unitamente alle capacità (possibilità) di manovra delle singole Regioni devono giocare un ruolo decisivo. Ed un ruolo decisivo avrebbe dovuto averlo in tal senso anche il patto di convergenza previsto dall'art. 18 della legge delega che, in quanto meccanismo di coordinamento dinamico della finanza pubblica, avrebbe dovuto attuare, con il concorso degli attori istituzionali (Stato ed enti territoriali) coinvolti, un complesso disegno concertativo multilivello⁹² e che per la grave situazione finanziaria, per l'estrema difficoltà di realizzazione della finanza decentrata che ha richiesto numerosi rinvii per consentire periodi transitorie e fasi di sperimentazione (es:

È prevista una revisione a regime dei fabbisogni standard non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le medesime modalità indicate.

⁹¹ G.G. Carboni, cit

⁹² finalizzato a: realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) e p), Cost.

determinazione dei fabbisogni standard, funzionamento dei fondi perequativi per gli enti locali, armonizzazione contabile) non ha mai visto la luce.

7. La perequazione in Costituzione

Riportando alla mente quanto si diceva a proposito della funzione redistributrice dello Stato, vien fatto di pensare che tanto più è maturo un sistema di federalismo (anche fiscale) tanto più è rilevante la funzione della perequazione.

In tal senso quanto accaduto in Italia è forse una conferma della fondatezza di questa riflessione. Prima del sistema, di cui siamo venuti dicendo, di federalismo fiscale, l'antevigente art. 119 Cost., nell'attribuire le risorse finanziarie alle Regioni faceva esclusivo riferimento ai loro bisogni e solo prevedeva l'assegnazione di contributi speciali a singole Regioni al fine di provvedere a scopi particolari e soprattutto in funzione di valorizzazione del Mezzogiorno d'Italia.

La perequazione era dunque assai difficilmente distinguibile dai trasferimenti – ordinari o speciali – di cui la finanza regionale si nutriva in via esclusiva.

La nuova configurazione dell'autonomia territoriale ha portato alla costituzionalizzazione “espressa” del principio perequativo e all'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva a decidere in merito. Il riferimento è sempre agli articoli 117 e 119 Costituzione. In particolare l'art. 119⁹³ prevede che la perequazione sia uno strumento ordinario di finanziamento degli enti territoriali che, aggiungendosi ai tributi propri ed alle partecipazioni, consente agli enti di provvedere al finanziamento integrale delle funzioni loro assegnate. L'istituzione e la disciplina del fondo perequativo è rimessa alla legge statale la quale, basandosi

⁹³ *La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.*

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

sul criterio della minore capacità fiscale per territorio⁹⁴, deve provvedere alla distribuzione delle risorse senza vincolo di destinazione. Si tratta quindi di una perequazione di tipo verticale in cui è lo Stato che provvede in modo diretto. Non è invece prevista una perequazione orizzontale tra Regioni, con travasi di risorse in modo diretto tra Regioni più ricche e Regioni più povere. Già, perché la perequazione è un istituto che attiene direttamente e profondamente ai principi cardine di una collettività statale quali l'unità, l'eguaglianza e la solidarietà, tanto che il diverso modo di disciplinare la perequazione indica quale sia il diverso grado (o forza) che viene attribuito a questi principi guida dall'ordinamento.

La base di partenza della perequazione è costituita dalla presenza di un qualche squilibrio tra le comunità, le cui cause possono essere le più diverse: un diverso grado di sviluppo economico; una conformazione geografica che rende particolarmente gravoso il soddisfacimento dei bisogni, la diversità degli stessi bisogni delle comunità, una diversa capacità contributiva – squilibri fiscali -. In particolare gli squilibri di natura fiscale fanno sì che gli enti esponenti delle comunità più ricche dispongano di maggiori risorse rispetto ad enti, di analoghe dimensioni e caratteristiche, esponenti di comunità più povere. La perequazione allora interviene come meccanismo correttivo di rettifica per ridurre⁹⁵ e/o eliminare tali squilibri.⁹⁶⁹⁷

⁹⁴ Il fondo perequativo è quindi destinato a “territori”: tale previsione non è ovviamente sfuggita ai commentatori. Tra questi, autorevolmente, A. Brancasi nota che “il legislatore costituzionale non parla di Regioni ed EE.LL proprio per escludere che il fondo, e la sua ripartizione ad opera dello Stato, abbia per destinatari diretti gli EE.LL; ma non parla neppure di Regioni per escludere che queste possano disporre liberamente delle relative risorse”.

⁹⁵ A proposito della finalità della perequazione circa la riduzione o il completo abbattimento delle differenze, I. Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*” Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1,2005 osserva che “una interpretazione dello strumento perequativo in funzione di azzeramento delle differenze porterebbe con sé il grave inconveniente legato alla deresponsabilizzazione della classe politica, capace di affievolire gli

Il testo costituzionale italiano pone la capacità fiscale come criterio guida per la disciplina del fondo perequativo, assumendo che i diversi territori esprimano una forza fiscale profondamente diversa: in ciò esprime chiaramente il tipo di squilibrio che vuole correggere. Il fondo interviene per colmare divari tra cittadini, riequilibrando le minori capacità di produrre ricchezza di quei territori i cui enti esponenziali avranno minori risorse per finanziare un'offerta di servizi adeguata rispetto a quella di altre parti del territorio nazionale più ricche, e, comunque, in grado di realizzare compiutamente le funzioni attribuite. La norma costituzionale non getta tuttavia alcuna luce su come il fondo perequativo debba intervenire, tranne il fatto che deve essere senza vincoli. A ciò si aggiunge che il comma 5 dell'art.119 prevede un'ulteriore forma di perequazione – costituita da risorse aggiuntive ed interventi speciali – destinata espressamente, ed in forma di vincolo, *alla promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei*

stimoli necessari per il miglioramento delle condizioni economiche in una determinata realtà locale (c.d. impatto negativo della perequazione)

⁹⁶ Secondo A.Brancasi, cit “gli squilibri fiscali generano una situazione di diseguaglianza nel grado di autonomia dei vari enti, dal momento che l'entità di risorse disponibili può essere assunto come uno (anche se non unico) degli indicatori dello spessore della loro autonomia”.

⁹⁷ “Il principio perequativo si regge sulla semplice constatazione che l'unità e l'indivisibilità di uno Stato possono essere garantiti solo con l'ausilio di strumenti che assicurano l'uniformità di condizioni di vita su tutto il territorio nazionale”. Alla base ci sono differenze tra le entità sub-statali tali per cui alcune di esse “non riuscendo a mantenere i loro servizi allo stesso livello di quelle più ricche, sono costrette a chiedere sovvenzioni ai governi centrali. Dal canto loro, le Regioni più ricche, al fine di evitare un ritorno politico negativo ed impopolare, decidono di non aumentare la tassazione nel convincimento che comunque tali risorse aggiuntive andrebbero a perequare la situazione di Regioni più povere ... Quest'ultima osservazione riesce a spiegare il motivo per il quale l'attività di perequazione non può che spettare esclusivamente allo Stato ... La competenza esclusiva dei Parlamenti nazionali su fondo di perequazione, sistema fiscale, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza si basa proprio sull'assunto che lo stato deve adempiere alla funzione di redistribuzione della ricchezza all'interno del paese” I. Nicotra, cit.

diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. I destinatari diretti di tali risorse ed interventi sono gli enti territoriali maggiormente bisognosi e non necessariamente ricadenti nel Mezzogiorno d'Italia, come nella previgente disposizione. A proposito delle due forme perequative introdotte è Stato osservato che: “ il legislatore costituzionale ha optato per una sovrapposizione di concetti, e nell'art. 119 ha incluso sia la perequazione per i territori con la minore capacità fiscale per abitante , che sembra prospettare una riduzione delle differenze ed un intervento a monte, sia i fabbisogni, che richiedono la soddisfazione di una richiesta e di un intervento a valle. Questa seconda ipotesi è avallata per i servizi essenziali dal disposto dell'art. 117, secondo comma. Il legislatore ordinario, per conciliare le opposte visioni, ha applicato il concetto del fabbisogno alle funzioni essenziali e per le altre ha previsto un intervento perequativo che dovrà limitarsi ad attenuare le differenze”^{98 99}.

⁹⁸ G.G.Carboni,cit.

⁹⁹ “L'attribuzione allo Stato di una potestà di tipo esclusivo in ordine alla perequazione dei bisogni non esclude alle Regioni di perseguire analoghe finalità nel disciplinare la finanza degli EE.LL, ma serve soltanto a legittimare la legge statale a porre discipline di dettaglio (e, addirittura, a farlo anche con riguardo a “bisogni” relativi a materie di competenza esclusiva delle Regioni), a riservare allo Stato la disciplina di questi due specifici strumenti perequativi e ad escludere che analoghi strumenti possano essere istituiti dalle Regioni nei confronti degli EE.LL. Riserva che, peraltro, riguarda l'esercizio della potestà legislativa, per cui, come nel caso del fondo perequativo, essa non esclude il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative e regolamentari in ordine alla ripartizione tra gli EE.LL delle risorse aggiuntive e di quelle relative agli interventi speciali. In questo caso, però, l'operazione interpretativa prospettata a proposito del fondo perequativo (secondo cui il generico riferimento dell'art 119 c.3 ai “territori” deporrebbe a favore del necessario conferimento delle funzioni amministrative e regolamentari relative al fondo perequativo) non è praticabile, poiché l'art 119 c.5 stabilisce espressamente che destinatari delle risorse in questione sono sia le Regioni che gli EE.LL” A. Brancasi, cit.

7.1. La perequazione nella legislazione ordinaria

In assenza dunque di un disegno chiaro, ed anzi in presenza di una certa ambiguità, del dettato costituzionale, il legislatore delegato ha istituito con l'art. 9 della legge 42/2009 il fondo perequativo nazionale e due fondi perequativi regionali, uno destinato alle Province e l'altro ai Comuni¹⁰⁰. Il fondo perequativo ha carattere verticale, per espressa disposizione ed è alimentato rispettivamente da una compartecipazione all'IVA per le spese attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni e da una quota del gettito IRPEF per le altre spese. Quindi l'art. 9 ripropone lo schema che abbiamo visto in precedenza a proposito di spese: in sostanza la legge distinguendo tra le differenti funzioni, e le collegate differenti spese, attribuisce a ciascuna tipologia di spesa determinate fonti di finanziamento e prevede sistemi di perequazione differenziate: si può cioè individuare una sequenza tale per cui vengono definiti i costi standard, in relazione ai diversi fabbisogni, viene valutata la differenza tra i fabbisogni/costi standard e risorse fiscali dell'ente, e a quel punto viene attivata una perequazione integrale, con il concorso dello Stato, del fabbisogno "scoperto" attinente ai LEP; viene attivata invece una perequazione "parziale" per le altre funzioni con riferimento alla capacità fiscale. Ad un livello intermedio sta il finanziamento del Trasporto Pubblico Locale, per il quale solo le spese in conto capitale sono da assimilare alle spese LEP, mentre quelle di parte corrente sono assimilabili alle "altre" spese.

Per le spese LEP, che dunque sono costituite da fabbisogni standard valutati al costo standard di fornitura, e per le quali vale il principio dell'integrale copertura finanziaria con risorse derivanti tanto da tributi propri derivati (la

¹⁰⁰ In realtà A. Zanardi, *La perequazione regionale (commento all'art. 9), Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009, cit., avverte che la legge "prevede la coesistenza nella finanza regionale (e in quella locale) di due distinti schemi perequativi, chiaramente individuati dalla teoria economica del federalismo fiscale e concretamente applicati (spesso in congiunzione) nell'esperienza concreta dei sistemi di finanza decentrata a livello internazionale: la perequazione sui fabbisogni da un lato e quella sulle capacità fiscali dall'altro".

compartecipazione regionale all'IVA, l'addizionale regionale all'Irpef, in fase transitoria, l'IRAP) tanto da quote del fondo perequativo, all'interno del quale la specifica fonte di finanziamento è rappresentata da una compartecipazione al gettito IVA, “ la legge delega non chiarisce la misura della perequazione dei LEP che verrà determinata dalle scelte relative ai livelli essenziali da finanziare integralmente e da quelle relative al livello standard di spesa.

Nel primo caso si tratta di decidere fin dove si spinge lo Stato sociale e il livello di solidarietà; nel secondo a quale soglia si vuole collocare il servizio medio da finanziare. La prima decisione è in vario modo condizionata da disposizioni costituzionali e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale . Quanto alla secondo quanto più bassa sarà la soglia tanto maggiori saranno le possibilità di rispettare le compatibilità macrofinanziarie ma tanto minore sarà il ruolo della perequazione. In altri termini occorre capire in che misura elementi competitivi sono compatibili con la situazione del paese reale e con le prescrizioni costituzionali che esigono che gli enti territoriali siano posti in grado di svolgere le funzioni loro assegnate”¹⁰¹.

Ma il fondo di perequazione è destinato anche a finanziare, solo però in quota parte, anche le spese autonome, cioè le spese non LEP, basandosi sul criterio della capacità fiscale per abitante. Ed è il gettito IRPEF per abitante che viene assunto dalla legge come il parametro alla stregua del quale viene concretamente valutata la capacità fiscale, tanto che le Regioni con gettito superiore pro capite al gettito medio nazionale non ricevono risorse dal fondo, mentre quelle al di sotto del gettito medio nazionale “*partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante*”. La perequazione delle differenti capacità fiscali per abitante è finalizzata a ridurre adeguatamente le

¹⁰¹ Così G.G. Carboni, cit.

differenze tra i territori senza tuttavia *“alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale”*.

Il modello descritto è in fieri in quanto la sua adozione è subordinata al passaggio di una fase transitoria.

Nel fondo di perequazione unico convivono quindi due differenti meccanismi di calcolo delle risorse da destinare alle Regioni l'uno basato sui fabbisogni standard e l'altro sulla capacità fiscale. Le Regioni destinatarie non sono tuttavia vincolate all'utilizzo di tali risorse. *“I fabbisogni standard, al cui ruolo la legge delega attribuisce molta enfasi, sono l'elemento esogeno che determina la dimensione macrofinanziaria della finanza decentrata e la ripartizione delle risorse tra gli enti. Sono a un tempo garanzia di risorse finanziarie per gli enti decentrati e tetto ai finanziamenti assicurati dal governo centrale e pertanto elemento di responsabilizzazione per gli amministratori locali”*¹⁰².

Quanto ai fondi per gli enti *“minori”* lo schema di finanziamento in sostanza si ripete: l'art. 13 prevede infatti la distinzione di funzioni, tra fondamentali e non fondamentali, assicurando la copertura finanziaria integrale soltanto alle prime, mentre per quelle non fondamentali è previsto un meccanismo che comporta una copertura parziale finalizzata a ridurre le differenze tra gli enti medesimi. Sono fondi a carico della fiscalità generale dello Stato.

8. Lo stato di attuazione del federalismo fiscale

A conclusione di questo necessariamente rapido excursus sul sistema di federalismo fiscale italiano, vale la pena ricordare che la delega non è stata attuata nella sua totalità, che i fabbisogni ed i costi standard, vero elemento determinante per la edificazione del sistema, non sono ancora entrati a regime e che nel complesso sull'intero percorso, già alquanto accidentato per nebulosità sue proprie, si è abbattuta la crisi economico-finanziaria ed il conseguente cambio nell'intero sistema di governance economico-finanziaria europea e, giocoforza, interna. Le

¹⁰² Così A. Zanardi, cit.

timide aperture verso forme di autonomia più accentuata sono state travolte dalla – vera o presunta - necessità di riportare saldamente nelle mani dello Stato il controllo della spesa pubblica e il potere di incidere anche molto in profondità sulle politiche economiche e fiscali, a tutto detrimento delle autonomie locali. La materia è estremamente magmatica. Al momento sulla superficie si è formato uno strato di lava che va raffreddandosi mentre i riflettori dell’interesse e dei dibattiti più attuali si sono spostati altrove. Il punto di svolta sembra essere rappresentato dal percorso che ha portato alla rapida approvazione della legge costituzionale 1/2012 – di costituzionalizzazione del pareggio di bilancio - e dalla legge che ne dà attuazione, la 243/2012. Da quel momento l’interesse della classe politica e del legislatore si è decisamente spostata verso provvedimenti – nella massima parte aventi natura emergenziale – destinati ad una sempre più stringente regolamentazione del potere fiscale e del potere di spesa. Analogamente il dibattito dottrinale si è spostato verso i problemi rappresentati dalla capacità di vincolo che le politiche economiche e monetarie europee hanno rispetto al compiuto esercizio della sovranità statale.

Sembra comunque potersi affermare che lo stato del dibattito sul federalismo fiscale ha posto in chiara luce che quello italiano è un federalismo fiscale solo in quanto così etichettato, ma che nella sostanza non può ritenersi tale: da chi lo considera una grande legge finanziaria (Palermo, cit) a chi ritiene che “ non è federalismo, e tanto meno è federalismo fiscale. Molto più realisticamente possiamo parlare di una operazione (di per sé non semplice) di adeguamento sussidiario della distribuzione di funzioni all’interno dell’Italia (operazione che è congruente con quello che accade negli altri Stati comunitari), accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa pubblica”¹⁰³.

Una volta chiarito che stiamo parlando non di federalismo fiscale in senso tecnico ma più correttamente di relazione finanziarie tra livelli differenti di governo,

¹⁰³ B. Caravita, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale* www.federalismi.it

l'importanza fondamentale dei temi che pone non muta, anzi semmai viene accresciuta proprio dalle grandi difficoltà che l'intero sistema istituzionale sta mostrando: i problemi aperti sono davvero "micidiali: il superamento della spesa storica; la riduzione e il controllo della spesa pubblica (in linea con le richieste dell'ordinamento comunitario); la riduzione della pressione fiscale; la semplificazione del quadro organizzativo della pubblica amministrazione¹⁰⁴.

Ce n'è da far *tremare le vene e i polsi* !

¹⁰⁴ R. Bifulco, cit.

Capitolo IV

Considerazioni finali

1. Significato “giuridico” del federalismo fiscale

Il federalismo fiscale è, come abbiamo visto, una teoria economica. Ed è una teoria dinamica, soggetta a continue implementazioni ed arricchimenti. È anche una teoria complessa che si pone importanti domande di base, alle quali cerca ovviamente di dare risposte, come: quali siano i vantaggi (o svantaggi) distributivi e di efficienza tra un'organizzazione decentrata e una accentrata; quali funzioni è opportuno che svolga il governo centrale e quali i governi locali e quali possano essere gli strumenti fiscali a disposizione di ciascuno; se i governi locali possono avere una loro dimensione ottimale e come vadano organizzate le relazioni finanziarie tra i livelli di governo; e in caso di decentramento quali ne siano gli effetti sulla spesa pubblica. Ne deriva che il federalismo fiscale per un economista è una teoria ben definita, ma per il giurista non può dirsi altrettanto.

Anche se è di tutta evidenza che gli ambiti considerati sono coincidenti e sovrapponibili con quelli che considerano le scienze giuridiche (il dato reale osservato è il medesimo), la meccanica o semplicistica trasposizione della teoria economica nelle norme giuridiche non appare operazione saggia (oltre che scientificamente possibile) in quanto tra i due ambiti non ci sono linguaggi e concetti comuni e condivisi. E le preoccupazioni che animano la scienza economica non sono le stesse che animano la scienza giuridica (per tutti, si pensi ai sacrifici di soluzioni normative efficienti a favore di quelle che appaiono maggiormente conformi ai valori di eguaglianza e solidarietà)¹.

¹ Con questo non si vuole certo dire che le due branche siano “a compartimenti stagni” l’una rispetto all’altra, anzi abbiamo evidenziato nel primo capitolo come proprio le teorie di Finanza pubblica e di Public Choice abbiano comunque esercitato forti suggestioni in campo giuridico.

Il problema che abbiamo osservato non è forse neppure tanto quello di trovare una definizione giuridica di federalismo fiscale universalmente valida o condivisa, quanto di capire di cosa si stia in realtà parlando. In altri termini per le scienze giuridiche quello del federalismo fiscale è un'etichetta, una forma vuota che va a sostanziarsi e ad assumere significato solo in relazione ai contesti ordinamentali che connotano ogni singolo Stato. Quanto si considerava inizialmente circa la possibilità di vedere il federalismo fiscale come un prisma dalle tante facce e tante sfaccettature trova conferma in quanto si è venuti poi scoprendo con lo studio dell'ordinamento svizzero e di quello italiano. Sotto una comune etichetta osserviamo situazioni profondamente differenziate².

Se è vero infatti che il federalismo ed il regionalismo sono ormai per comune accettazione manifestazioni dell'unico Stato unitario, motivo per il quale si parla anche di Stati composti, Stati multicentro o policentro, Stati multilivello etc. è anche vero che poi all'interno del federalismo (e degli Stati classificati come federali) e del regionalismo (degli Stati classificati come regionali) si riscontrano grandi differenze, dovute agli assetti costituzionali ed istituzionali presenti. Tali assetti forgianno in profondità il federalismo fiscale: esiste cioè un legame stretto tra assetto ordinamentale e funzionamento delle regole finanziarie e fiscali. Allo stesso tempo è innegabile che le condizioni economico-finanziarie sia dello Stato centrale sia degli enti territoriali agiscano a loro volta sulla composizione dei medesimi assetti: "le decisioni e le regole che governano le relazioni finanziarie sono o possono essere il risultato di fatti economici, dal che, come aveva intuito uno dei primi teorici del federalismo (K.C.Wheare), deriva la flessibilità delle norme che riguardano la parte economica del federalismo. I fatti (l'aumento del debito, per esempio) sollecitano una risposta (i limiti al debito) che può essere legislative o politica o giurisprudenziale a seconda di quali forme di decisione vengano adottate"

² Tanto che si potrebbe con un po' di malizia pensare che quando gli Svizzeri hanno posto mano alla loro riforma sul federalismo fiscale sapessero esattamente di cosa stessero parlando, mentre quando l'hanno fatto gli italiani ... una certa nebulosità è innegabile.

Avendo chiara tale conclusione, allora forse è più semplice parlare di federalismo fiscale, che diventa la locuzione sintetica che descrive le relazioni finanziarie intergovernative, l'autogoverno responsabile ovvero coglie trasversalmente gli aspetti fiscali/finanziari dello Stato federale/regionale. Comunque lo si definisca esso cioè va ad impattare sulla “provvista di risorse indispensabili all'assolvimento delle funzioni proprie di ciascun soggetto istituzionale, alla modulazione anelastica o discrezionale delle spese ad opera degli enti decentrati, ai meccanismi di equalizzazione e redistribuzione finanziaria tra governi locali e alle inevitabili ricadute delle varie opzioni allocative sul versante della responsabilità degli organi politici nonché sullo sviluppo delle collettività territoriali”³ Probabilmente sotto questo punto di vista non appare allora azzardato affermare che tutti gli Stati multicentro, proprio in quanto tali, hanno un “proprio” sistema di federalismo fiscale, il problema essendo, proprio come si diceva a proposito dei criteri distintivi tra Stato regionale e Stato federale, la “quantità” di autonomia – segnatamente finanziaria – di cui i vari soggetti godono e se e in quale misura tale autonomia è costituzionalmente prevista, garantita e predeterminata.

Tuttavia sappiamo che la distinzione tra regionalismo e federalismo mantiene ancora la sua validità sia per ragioni di diritto positivo sia come categoria concettuale per distinguere lo Stato di attuazione del decentramento all'interno di uno Stato, cosicché sia codificato che cosa si intende, almeno nelle linee generali, quando parliamo di Stato regionale o di Stato federale. Ecco allora che da questo angolo visuale appare particolarmente difficile parlare di federalismo fiscale all'interno di uno Stato regionale: se esistesse bisognerebbe parlare di regionalismo fiscale!. Ma al di là dell'etichetta, e sempre lì torniamo, quello che si va a ricercare è sempre lo stesso oggetto: il concreto atteggiarsi dei rapporti finanziari tra livelli di governo.

³ A. Zorzi Giustinani, *Federalismo e fisco. Lineamenti di una sintesi*, cit.

E' dunque proprio sull'asse dell'autonomia con le sue manifestazioni di potere impositivo e di potere di spesa che si appunta quindi l'approccio costituzionale, né potrebbe essere diversamente in quanto il potere fiscale – un Giano bifronte – prelevo per spendere, spendo in quanto prelevo – come è Stato detto è potere per eccellenza⁴. Ma è anche un potere che, esercitato all'interno di uno Stato che è comunque unitario e sociale, deve confrontarsi pragmaticamente con le differenze sociali e territoriali e provvedere alla riduzione delle differenze tra cittadini e territori.

Certo che il federalismo fiscale va a cogliere temi e relazioni che sono cruciali nella vita di una comunità, estremamente complessi vista la quantità di soggetti ed interessi in gioco ed anche molto “instabili” vista la necessitata duttilità che i rapporti finanziari devono avere per “conformazione genetica”⁵. Da qui la difficoltà che le scienze giuridiche scontano nel riuscire a coglierlo a tutto tondo dal momento che appare trasversale non solo a più ambiti disciplinari, ma anche a più branche scientifiche; cercando ovviamente di non cadere in quella che A. Vignudelli chiama “la combinazione di segmenti casuali di metodologie assortite ed (al)la formazione di inattesi e poco stabili protocolli concettuali puntellati su “nuove convergenze”: un frullato di pan-giuridicismo, pan-economicismo, pan-sociologismo e pan-politicismo, ove l'interprete brancola stordito tra giustizia e verità alla scompigliata ricerca di un inedito “spirito del sistema” vagheggiando d'un leggendario “out of nowhere”... un'alchimia di caos ed empatia”⁶.

⁴ M. Bertolissi, *passim*

⁵ “La comparazione giuridica di area pubblicistica ha acquisito la piena consapevolezza che al reale comprensione d'aspetti fondamentali dell'organizzazione statale, quali sono i rapporti fra gli enti territoriali, passa attraverso l'adeguata considerazione dei profili finanziari di tali rapporti, cosicché questi ultimi esplicano un'anon trascurabile incidenza sulle stesse coordinate generali sottese alle varie teorie in tema di forma di Stato e di tipi di Stato”. G.F. Ferrari, *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, cit.

⁶ A. Vignudelli, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2010

Tuttavia la strada per uno studio giuridico del federalismo fiscale sembra ormai definitivamente aperta, come testimonia la quantità e qualità delle opere italiane e straniere che ormai da qualche anno circolano sul tema. Anche se molto rimane ancora da fare. Certamente l'approccio costituzional-comparatista è quello basilare in quanto vale sempre la considerazione che il diritto costituzionale rappresenta in quanto "têtes de chapitre" di ciascun settore particolare dell'ordinamento una sorta d'introduzione, di cominciamento di formazione" ma a differenza di quanto sostenuto dall'autore che esso "si arresta là dove ciascun "ramo" mette in azione le proprie peculiarità"⁷ il sistema del federalismo fiscale richiede un approfondimento maggiore. Perché il potere fiscale, il potere di spesa e la perequazione non sono monoliti e non sono necessariamente disciplinati in modo compiuto da fonti di rango costituzionale. Perché gli spazi di autonomia finanziaria derivano non solo dalle norme di natura costituzionale ma anche da norme di natura diversa. I due ordinamenti considerati testimoniano esattamente di ciò.

Ecco allora che una prima osservazione a conclusione del percorso si impone proprio sul sistema delle fonti.

2. Sulle fonti del federalismo fiscale

La ricerca è stata condotta sulle fonti, in primis di rango costituzionale, che disciplinano, connotandoli, i sistemi di federalismo fiscale svizzero ed italiano. Ed è stata osservata, già a questo proposito, una prima notevole diversità.

Mentre infatti il sistema di federalismo fiscale svizzero è disciplinato con tratti marcati in Costituzione, altrettanto non può dirsi per quello italiano. La Costituzione svizzera dedica al proprio ordinamento finanziario un intero capitolo contenuto nel titolo III che "definisce, più in generale, i rapporti tra Confederazione, Cantoni e Comuni sotto il profilo delle relazioni, delle garanzie e delle competenze. Oltre a contenere il principio dell'imposizione fiscale, la

⁷ idem

Costituzione individua le competenze in materia finanziaria, rispettivamente di Confederazione e Cantoni. Inoltre, anche le Costituzioni cantonali contengono previsioni in materia finanziaria tra cui, ad esempio, quelle relative alla partecipazione popolare tramite sottoposizione a referendum delle proposte di leggi fiscali cantonali⁸, mentre la Costituzione italiana tratteggia il proprio modello finanziario in modo molto scarno, in sostanza nel solo articolo 119, rimandandone la disciplina - soprattutto - alla normativa di dettaglio (fonte quindi con forza minore). “La mancanza di una disciplina costituzionale dettagliata, che non è un elemento caratterizzante esclusivamente l’ordinamento finanziario italiano, porta con sé l’inevitabile rischio di minori garanzie per l’autonomia finanziaria. D’altro canto tuttavia disposizioni costituzionali più aperte implicano anche maggiore flessibilità, dato certamente apprezzabile in una materia, quale quella finanziaria, che per sua natura richiede adeguamenti continui in ragione del carattere necessariamente temporaneo delle soluzioni raggiunte”⁹.

Se da un lato quindi il fatto che un sistema di federalismo fiscale non sia compiutamente disciplinato in Costituzione può essere in sé apprezzabile in quanto consente una maggiore flessibilità e quindi una maggiore velocità di adattamento alle mutevoli condizioni economico-finanziarie, va d’altro canto osservato che la possibilità di agire sugli spazi di autonomia finanziaria con legge ordinaria costituisce un’insidia (o un alibi) per gli enti territoriali ed una ghiotta occasione per il legislatore nazionale.

A maggior ragione in un sistema come quello italiano che non vanta una Camera rappresentativa delle istanze regionali¹⁰, ma solo delle stanze di

⁸ Così S.Parolari e A. Valdesalici *Le fonti dell’ordinamento finanziario* in *Federalismo fiscale in Europa Esperienze straniere e spunti per il caso italiano* a cura di F.Palermo e M. Nicolini Edizioni Scientifiche Italiane 2012

⁹ Parolari Valdesalici cit

¹⁰ De jure condendo: il disegno di legge costituzionale 31 marzo 2014 prevede il superamento del bicameralismo paritario a favore della costituzione di una Camera rappresentativa delle Comunità locali.

compensazione, ovvero sedi – Conferenza Unificata in particolare – di “contrattazione” dalle quali escono non leggi ma semplici intese, alle quali, il legislatore nazionale può ben decidere, appellandosi ora all’emergenza economico-finanziaria, ora ai vincoli derivanti dalla partecipazione all’Unione Europea, ora all’esigenza di mantenere l’unità economico-giuridica della nazione, ora alla potestà di coordinamento in materia finanziaria e tributaria, di derogare anche in modo significativo. Ciò che peraltro è successo in questi ultimissimi anni in modo più che evidente ed anche continuativo! Ne deriva che, sì, la flessibilità è indiscutibilmente un pregio, ma che forse una maggior salvaguardia costituzionale dell’autonomia finanziaria lo sarebbe di più¹¹.

Se poi dal concetto di fonte passiamo a quello di formante, caro alla dottrina costituzional-comparatistica, in base al quale il concreto assetto dei poteri – segnatamente finanziari, visto il campo che ci occupa - oltre che disciplinato in Costituzione e nella legislazione ordinaria può derivare dalla giurisprudenza, dalle consuetudini, da altre fonti, - tale per cui “il ricorso ad una fonte piuttosto che ad un’altra dà luogo ad esiti diversi, sotto il profilo della forza delle disposizioni e quindi delle norme che decidono l’attribuzione dei poteri finanziari e la disciplina del loro esercizio”¹² - le differenze tra i due ordinamenti considerati aumentano notevolmente.

¹¹ Inoltre è stato fatto notare che le fonti in materia di federalismo fiscale hanno una natura ibrida “in parte costituzionale e in parte legislativa (che) contribuisce ad allargare in modo significativo la forbice tra forma e sostanza, portando alla crisi dei tradizionali sistemi gerarchici delle fonti, rendendo a sua volta complessa la giustizia abilità delle situazioni giuridiche soggettive (soprattutto quelle pretensive) riguardate dalle riforme e la stessa chiara imputabilità delle responsabilità in materia fra legislazione europea e decisioni nazionali (Parlamento, Governo, autonomie regionali e locali) ora coordinate in ragione dei vincoli previsti dal Fiscal Compact e dalle novellate disposizioni dell’art.81 Cost. S. Gambino, *Forma di stato e federalismo fiscale. spunti costituzionali e comparatistici*, in S. Gambino (a cura di) *Il federalismo fiscale in Europa*, Giuffrè 2014

¹² Così G.G. Carboni, cit.

Si pensi infatti al ruolo che ha avuto la Corte costituzionale italiana nell'elaborazione dell'assetto del sistema di finanza locale, si può dire dagli albori ad oggi. Un ruolo talmente fondamentale che il Bertolissi ha individuato nel portato della giurisprudenza costituzionale un blocco del sistema finanziario locale italiano. Tutta la costruzione del concetto di tributo proprio è dovuto alla giurisprudenza decennale della Corte la quale ha analogamente ritenuto che l'art. 119 della Costituzione, ancorchè rinnovato dalla riforma del 2001, non fosse comunque in grado – da solo – di fondare alcunché, rinviando sempre al legislatore ordinario l'onere (o l'onore?) di mettere mano alla materia. Cosa che come abbiamo visto, è avvenuta a ben otto anni di distanza e con un testo alquanto - vogliamo dire - poco rigoroso(?).

Si consideri inoltre che nella copiosa giurisprudenza che ha visto contrapposti via via Stato e Regioni, la Corte ha spesso tenuto una posizione più marcatamente “Statocentrica”.

E sempre considerando i formanti cosa dire dell'enorme potere che il legislatore delegante prima – per non aver dato alcuna definizione di costo e fabbisogno standard - e quello delegato – per aver fatto altrettanto - hanno poi attribuito alla SOSE in materia di determinazione di costi e fabbisogni standard? I capisaldi del sistema di federalismo fiscale rimessi alle misurazioni economiche e statistiche di una società per azioni, ancorchè interamente pubblica. Se è vero che i dati statistici e le valutazioni economiche sono imprescindibili – siamo sempre nel campo finanziario – è anche vero che dovrebbero essere non fine in sè ma semplicemente uno strumento, potente senza dubbio, ma solo strumento per arrivare a decisioni ponderate con esatta cognizione di causa.

Insomma il ceto politico, il legislatore, dovrebbe (avrebbe dovuto) ben sapere cosa vuol fare e dove vuole arrivare. Anche perché, come siamo venuti dicendo, il sistema delle relazioni finanziarie è uno degli assi portanti dello Stato di diritto, tante e tali implicazioni esso contiene al suo interno: lasciare che in ultima analisi il

legislatore abdichi al suo ruolo, connaturato alla sua stessa ragione d'essere, di prendere decisioni che impegnano tutto il popolo rappresentato, a favore di un modello statistico costruito su non meglio precisati parametri, pare veramente un po' eccessivo. In questa confusione di concetti e scambio di ruoli risiede forse una delle cause primigenie della nebulosità che ha avvolto la riforma di federalismo fiscale italiano.

Nulla di tutto questo abbiamo invece osservato nel sistema di fonti svizzere. A cominciare dall'iter di riforma che ha portato alla modifica costituzionale.

In primo luogo per il lungo tempo impiegato per l'elaborazione, le verifiche ed infine l'entrata in vigore: un ampio lasso di tempo (praticamente quasi un ventennio) durante il quale tuttavia - netta è stata l'impressione - il legislatore nazionale non ha avuto ondeggiamenti o ripensamenti, ma al contrario ha mostrato forte determinazione e motivazione al cambiamento. Si è trattato infatti di una riforma profonda e complessa, focalizzata soprattutto sul cambiamento radicale delle forme perequative e sulla ripartizione di compiti tra gli enti e che ha imboccato con decisione la strada della riforma costituzionale, tanto da portare a modifiche significative soprattutto al Titolo III, come si evidenziava, con le modifiche "a cascata" delle Costituzioni cantonali (anche se queste ultime non sono state esaminate in quanto come si accennava si tratta di 26 sistemi fiscali diversi!). Dunque il primo dato è che la Svizzera ha disciplinato in modo compiuto nella fonte di rango costituzionale il suo sistema di federalismo fiscale.

Riprendendo quanto si accennava poc'anzi, tale scelta porta ad una certa rigidità del sistema in quanto, nel caso di necessità di modifiche o aggiustamenti si rende necessario attivare il processo - rinforzato - di revisione costituzionale. Tuttavia, di contro, appare evidente che l'aver disciplinato così dettagliatamente il sistema - soprattutto quello perequativo - in Costituzione rappresenta una garanzia per tutti gli enti. Le regole sono chiare e frutto di scelte condivise, non soggette comunque a maggioranze ballerine e ad umori momentanei.

E quella che potrebbe apparire una rigidità eccessiva è stata comunque considerata dal legislatore che ha potenziato gli strumenti di collaborazione/cooperazione sia in senso verticale (asse Stato centrale/Stati membri) sia in senso orizzontale (asse Stati membri tra loro).

Rispetto ad una siffatta situazione alcune considerazioni ulteriori si impongono. In primo luogo la materia è di fatto sottratta ad un giudizio di costituzionalità. Il tribunale federale cioè non è chiamato a giudicare sul sistema di federalismo fiscale che quindi è lasciato integralmente alla volontà ed al potere delle assemblee costituzionali, sia sotto forma di Parlamento, nel quale come abbiamo visto opera una Camera Bassa, rappresentativa delle istanze cantonali, sia come assemblee popolari che, attraverso i referendum, sono chiamate ad esprimersi, tra le altre, anche sulla materia tributaria (mentre come si diceva la materia è all'opposto sottratta alla volontà popolare in Italia). Sono caratteristiche di non poco conto che contribuiscono in modo fondamentale alla connotazione del federalismo fiscale svizzero.

In ultima analisi tutto il sistema delle fonti del federalismo fiscale risponde a due esigenze fondamentali: avere delle regole di base – quindi trasfuse in Costituzione – che individuino i soggetti, i poteri e le funzioni e avere delle regole di elasticità che possono assumere la forma di leggi ordinarie, ma anche giurisprudenza, consuetudine, collaborazioni o accordi e che fungono da raccordo tra gli enti entro gli ambiti predeterminati dalle prime. È la basilare distinzione tra norme di coordinamento statico e norme di coordinamento dinamico, che abbiamo incontrato parlando del federalismo fiscale italiano, che ci permette di cogliere più in profondità il sistema. Infatti “l'individuazione di poteri e funzioni dei livelli di governo e dei reciproci rapporti generalmente affidata a norme di rango costituzionale, ci consegna la visione statica dell'ordinamento finanziario. La dinamica delle relazioni finanziarie intergovernative, ovvero il funzionamento reale

del sistema di poteri definito in Costituzione viene variamente regolata da fonti di altra natura, e in alcuni ordinamenti persino dalla prassi politica o amministrativa”¹³.

Altrimenti detto il coordinamento va inteso come una “funzione che, al fine di scongiurare conflitti e di evitare che l’esercizio delle potestà di alcuni sia disturbato dall’esercizio delle potestà di altri, delimita le sfere materiali di rispettiva spettanza: nozione che proprio per questo, ed in questi termini, possiamo chiamare “statica”. Secondo l’altra nozione, quella che possiamo chiamare “dinamica”, il coordinamento è una figura organizzatoria di sovraordinazione, in quanto il soggetto coordinatore, per quanto non collocato certo in una posizione di supremazia gerarchica, dispone comunque della possibilità di orientare il modo in cui il soggetto coordinato esercita i poteri rientranti nella propria sfera materiale di pertinenza”¹⁴.

L’adozione ed il concreto atteggiarsi di fonti diverse, quanto a forza e ad estensione, tanto di coordinamento statico quanto di coordinamento dinamico, imprime quindi all’ordinamento finanziario caratteristiche assai diverse a cominciare proprio dalla maggiore o minore flessibilità e dalla maggiore o minore tutela apprestata alle autonomie che le pongono al riparo da eccessive instabilità o volubilità delle circostanze.

Si pensi in tal senso alla rilevanza della cogenza delle fonti comunitarie ed internazionali (per intenderci il *Fiscal Compact*) rispetto alla normativa interna italiana. Sul punto si registra un’ulteriore profonda differenziazione tra i due ordinamenti considerati. Da un lato infatti l’adesione dell’Italia alla UEM ha prodotto il recepimento delle condizioni del Patto di Stabilità e Crescita attraverso il Patto di Stabilità Interno che annualmente viene rivisto e che costituisce un potente strumento per governare i poteri di entrata e di spesa degli enti territoriali che sono

¹³ G.G. Carboni. cit

¹⁴ A.Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, 2012

in sostanza “in balia” del governo centrale, il quale può quindi apportare nuovi e aggiuntivi vincoli alla estensione della loro autonomia finanziaria. La partecipazione stessa dell’Italia all’UE comporta una diversa configurazione del sistema delle fonti in quanto, come sappiamo, attraverso l’art. 11 della Costituzione viene acconsentita una sorta di autolimitazione alla propria sovranità e quindi consentito l’ingresso a pieno titolo delle norme comunitarie.

Non funziona invece così per la Svizzera che è fuori dall’Unione e perciò stesso esercita una sovranità rispetto a se stessa ed ai propri Stati membri molto più estesa – o meno compressa – almeno dal punto di vista strettamente giuridico; vanno infatti poi considerati i vincoli di natura economica e le necessità di natura finanziaria internazionali cui la Svizzera stessa non sfugge certo; anzi in quanto paese neutrale e “di banche e banchieri” e con un’economia forte partecipa come soggetto non di primo piano ma comunque di notevole rilevanza.

3. Note in tema di potere fiscale, potere di spesa e perequazione.

L’autonomia finanziaria degli Stati membri svizzeri è molto ampia. Lo testimonia in primo luogo l’estensione del potere fiscale che, come abbiamo osservato, viene riconosciuto potremmo dire *ex se* direttamente gli enti federati, in relazione alle competenze attribuite. Gli Stati membri hanno quindi la potestà di istituire tributi ed hanno riconosciuta anche la gestione dei medesimi, compresi quelli di spettanza dello Stato centrale. Anche i Comuni hanno una loro, seppur più limitata, autonomia finanziaria, gestita dalle Costituzioni cantonali, che li mette in grado di partecipare a forme di competizione. L’altro aspetto infatti di importanza fondamentale è proprio che la sana competizione tra gli enti territoriali per garantire un livello efficiente di servizi ed un regime fiscale attrattivo¹⁵ è

¹⁵ Si pensi alla flat tax rate, cioè l’aliquota unica, che il Cantone di Obvaldo ha introdotto dal 1 gennaio 2008, accettazione con il referendum del 16 dicembre 2007 per rendere maggiormente attrattivo il proprio sistema fiscale.

considerata come coesistente al sistema stesso, in un delicato gioco di equilibri che sono da una parte garantiti con forme di armonizzazione – non particolarmente pronunciate – e dall'altra con forme di partecipazione (ai processi decisionali statali) e collaborazione sia trasversalmente ai Cantoni sia tra questi e lo Stato centrale (caratteristiche tutte che hanno fatto etichettare il federalismo svizzero come un federalismo competitivo – sul piano fiscale - ma anche partecipativo e cooperativo , oltre che di esecuzione ed attuazione del diritto federale). Già si è detto della possibilità di far ricorso al referendum in materia tributaria (e anche sulle spese) e della limitatezza del ruolo del Tribunale Federale circa i giudizi di costituzionalità su leggi federali in materia fiscale .

In Italia, al contrario l'autonomia finanziaria è sì garantita in Costituzione, ma in realtà il potere fiscale rimane (ancora) saldamente ancorato allo Stato centrale che riconosce agli enti la potestà di istituire tributi propri ma, come già commentammo, con spazi di autonomia limitatissimi (solo su materie che non siano oggetto di imposizione statale) a causa sia della vigenza del principio della riserva di presupposto, sia della necessità che la sua esplicazione avvenga nei limiti delle esigenze del coordinamento. In realtà ciò che viene riconosciuto agli enti territoriali è (solo) una possibilità di manovra sui tributi posti dal legislatore statale e quindi un limitato accesso alle risorse . La Corte Costituzionale ha dal canto suo esercitato un ruolo centrale nella definizione di questi spazi, come si è venuti dicendo.

In tema di potere di spesa osserviamo che la Svizzera non lo disciplina espressamente, ma in modo mediato, in quanto la riforma costituzionale ha riguardato, oltre alla perequazione, proprio la ripartizione dei compiti con la correlata imputazione delle spese. E tale ripartizione ha voluto segnare anche una tendenza contrapposta ad un processo, più o meno strisciante, di centralizzazione

che la Svizzera , come molti altri Stati, federali e regionali, ha conosciuto negli ultimi decenni.

Se il potere di spesa riguardato in sé non è particolarmente indicativo del grado di autonomia finanziaria di un ente, tanto è vero che, per esempio, in Italia molta spesa pubblica è demandata proprio agli enti territoriali, è anche vero che la ripartizione dei compiti è fondamentale per cogliere quegli aspetti “allocativi” di cui si è parlato nel primo capitolo. E che costituiscono un aspetto di significativa importanza in quanto ricollegabili al connesso principio della responsabilità. Sotto questo punto di vista la Svizzera ha operato un lavoro di razionalizzazione molto importante, in quanto cercando di districare le competenze al massimo grado, e fin dove fosse possibile - e utile - , ha avviato una concreta revisione della spesa pubblica con l’individuazione dei soggetti competenti, del livello ottimale di erogazione e dell’ efficiente ed efficace allocazione delle risorse. In tal modo diventa più evidente chi fa cosa, collegando quindi le responsabilità per la scelta di determinate politiche piuttosto che di altre. In sostanza vengono attribuiti i compiti, ai fini di chiarezza e di rafforzamento complessivo del sistema, ma ogni ente rimane poi autonomo nel decidere come svolgerli. Dove la districazione dei compiti non è stata possibile o è stata giudicata non conveniente sono promosse forme di cooperazione o di accordo per il loro espletamento. A livello di principio tale impostazione dovrebbe essere assistita da successo anche se il concreto funzionamento del sistema è poi altra cosa, soprattutto in relazione alle forti disparità che abbiamo visto caratterizzare anche la Svizzera.

In Italia la situazione ancora una volta è molto diversa. In primo luogo viene riconosciuta espressamente in Costituzione l’autonomia finanziaria di spesa accanto a quella di entrata, ma come si sostanzia tale autonomia discende poi da un lato dall’assegnazione delle competenze effettuata dall’art. 117 e dall’altro – e soprattutto – dalla legislazione ordinaria (oltre che dalle sentenze della Corte Costituzionale). In sostanza le riforme attuate negli ultimi anni non hanno fatto che

confermare la natura degli enti territoriali come centri di spesa, con una fortissima dipendenza finanziaria dal centro. Se da un lato questo corrisponde ad una precisa esigenza allocativa, secondo la quale l'intercettazione ed il soddisfacimento dei bisogni è massima se effettuata dai livelli di governo prossimi ai cittadini (in tal senso si spiega il riconoscimento ai Comuni di tutte le funzioni amministrative (!)) è dall'altro anche vero che garantire le uscite senza porsi eccessivi problemi circa le entrate – o, altrimenti detto, potenziare i centri di spesa senza alcuna responsabilizzazione circa il reperimento delle risorse relative - ha creato una situazione che ha fortemente contribuito a compromettere il sistema economico-finanziario nel suo complesso. Dei vincoli europei sulla spesa si è già detto.

Quanto infine alla perequazione, abbiamo osservato che essa ha costituito il cuore della riforma costituzionale svizzera, andando a soppiantare un sistema precedente poco trasparente e poco equo. Nell'ordinamento svizzero la perequazione, con le forme della perequazione degli oneri e delle risorse, oltre a rispondere alle suddette esigenze, ha soprattutto la funzione di mitigare gli effetti della concorrenza fiscale, garantendo, in base al criterio di potenziale delle risorse, un adeguato sostegno nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Come tutto l'assetto svizzero, guarda, sì, all'equità ma non ignora (ed evidentemente non teme) le differenze. Alla perequazione partecipano in misura consistente anche i Cantoni finanziariamente forti.

La perequazione italiana, pur rispondendo ad identiche esigenze redistributive, è tuttavia strutturata in modo molto diverso: innanzitutto essa ha l'obiettivo di ridurre le differenze tra le varie Regioni e di assicurare che tutti gli enti territoriali siano posti in grado di erogare i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali e di svolgere le funzioni fondamentali. Al proposito valgono due considerazioni: la prima è che si è attribuito al federalismo fiscale una funzione di "viatico" per la risoluzione di tutti i problemi e mali italiani: una sorta di panacea di tutti i mali attraverso la quale superare addirittura il divario nord/sud (è la *vexata*

quaestio della questione meridionale di cui non si parla più tanto ma questo non significa certo che non esista più, anzi!), affidando quindi proprio alla perequazione il compito più arduo ed importante. La seconda considerazione è che, come abbiamo estesamente commentato, tutto il sistema ruota intorno al concetto di costo e fabbisogno standard, che tuttavia non è meglio definito dalla legge.

In secondo luogo appare difficile capire se in realtà si tratta di interventi perequativi piuttosto che di finanziamenti agli enti. E questo aspetto è dipeso dal fatto che: “poichè vi è stata una lunga fase di dipendenza finanziaria dei minori enti nei confronti dello Stato , non si è posta la necessità di definire ciò che era finanziamento ordinario e ciò che era finanziamento perequativo”¹⁶. A ciò si aggiunga che solo lo Stato è chiamato ad attuare forme perequative mentre non è prevista alcuna partecipazione delle Regioni.

Conclusivamente, facendo qualche breve considerazione a margine di quanto siamo venuti dicendo fin qui, sia sulla teorizzazione riguardante il federalismo fiscale, sia sul suo concreto inverarsi negli ordinamenti considerati, si potrebbe osservare che lo Stato autenticamente federale ha al proprio interno un assetto di autentico federalismo fiscale. E non solo come esplicazione di una o più teorie economiche ma anche nella trasposizione giuridica che di esse si può dare e che, a loro volta, sono forgiate e dipendono con ogni evidenza dalle condizioni istituzionali degli enti che ad esso danno vita. Ogni ente ha un proprio spazio di autonomia finanziaria: può imporre e spendere. Lo Stato centrale ha a sua volta una propria autonomia finanziaria (potrebbe apparire tautologico, ma è ai fini di chiarezza) dovuta a cespiti suoi propri e impiega le risorse non solo per adempiere alle proprie funzioni ma anche concorrendo alla perequazione tra gli enti federati. Insomma quello che si vuole sottolineare è che ogni ente – Stato centrale e Stati membri – hanno spazi e prerogative di autonomia finanziaria propri che vanno poi

¹⁶ G.G. Carboni, cit.

coniugati con la diversità di funzioni che i vari livelli sono chiamati a svolgere. Il tutto in una cornice che tenendo in debito conto la spesa per il mantenimento dei diritti sociali non ignora però forme di concorrenza fiscale ancorate sempre al principio di responsabilità.

Per lo Stato che federale non è ma che ha attuato un decentramento di funzioni verso gli enti territoriali, il federalismo fiscale in senso proprio appare invece un po' come un'etichetta posticcia data a qualcosa per qualcos'altro. Naturalmente come abbiamo già evidenziato anche in uno Stato regionale c'è la necessità di regolare le relazioni finanziarie che intercorrono tra i diversi livelli di governo. Quindi è necessario decidere chi fa cosa e con quali risorse lo fa. Ma da questo a parlare di autentico federalismo fiscale corre una certa differenza. Dobbiamo infatti avere la consapevolezza che fino a che gli enti territoriali non avranno una reale autonomia finanziaria essendo quindi in grado di manovrare in gran parte il proprio bilancio garantendo da un lato risposte concrete ai bisogni della propria comunità e dall'altro assumendosi le responsabilità delle scelte compiute, sarà molto difficile sostanziare un autentico federalismo fiscale¹⁷.

4. Una piccola chiosa critica

Detto questo, vorremmo conclusivamente considerare che la complessità dei fenomeni osservati è davvero grande, ancora maggiore se inserita nell'attuale contesto di crisi economica che è anche crisi dello Stato, per come lo conosciamo, che vede profilarsi all'orizzonte la necessità di commisurare la quantità ed

¹⁷ Così si esprime in modo molto chiaro, e drastico, il Caravita, cit.: “possiamo parlare di una operazione (di per sé non semplice) di adeguamento sussidiario della distribuzione delle funzioni all'interno dell'Italia (operazione che è congruente con quello che accade negli altri Stati comunitari) accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa pubblica

estensione dei diritti sociali alla quantità di risorse disponibili. Una sorta di *redde rationem* che prima o poi arriverà per tutti.

Si pensi, per tutti, al concetto di popolo. Per tradizionale insegnamento il popolo, elemento costitutivo dello Stato costituzionale, è costituito dai cittadini – elettori. Ma cosa pensare di tutta quelle persone (popolazione) che pur vivendo in uno Stato non ne fanno concretamente parte? Non sono cittadini, non sono elettori e quindi non possono far parte dell'autogoverno responsabile. Non possono cioè esprimere la propria idea attraverso il voto circa la bontà o meno delle scelte effettuate dai vari livelli di governo. Si tratta spesso di persone che vengono però in qualche modo raggiunte dalle politiche sociali, in termini per esempio di assistenza sanitaria, di assistenza sociale, di sussidi vari. Ed analogamente si tratta spesso di persone che sono prive di reddito o hanno redditi talmente bassi da essere sostanzialmente esentate da forme di tassazione, quantomeno diretta. Allora se si considerano queste persone anche le teorizzazioni sul federalismo fiscale mostrano qualche crepa. Sembra infatti che nelle speculazioni teoriche, si faccia sempre riferimento a situazioni rarefatte, come cristallizzate: comunità ben definite, su territori ben definiti, formate da titolari di redditi e corretti contribuenti, con capacità di analisi e possibilità di scelta consapevole. Verrebbe proprio da dire: di chi stiamo parlando?

Se è vero da un lato che l'analisi scientifica porta necessariamente – ma da un certo livello in poi – alla necessità di astrazione per la costruzione di idealtipi o modelli che abbiano una valenza se non universale, almeno generale, è anche vero che pare che l'esercizio di analisi venga compiuto spesso partendo proprio dall'idealtipo, tralasciando o trascurando l'effettività del reale. Di fronte ad una società che con molta efficacia è stata definita liquida, di fronte da un lato alla caduta di barriere e steccati sia economici che politici e dall'altro alla nascita ed affermazione di comunità trasversali a più Stati, quasi un potere costituente disgregato ma fortemente motivato in quanto animato da forti desideri di affermazione planetaria di valori e modelli opposti a quelli propugnati negli Stati

liberaldemocratici (ci si riferisce con ogni evidenza ai movimenti jaidisti), di fronte ad un mondo virtuale che avanza a velocità impressionante travolgendo tutto quello che trova sul proprio cammino, probabilmente le categorie, le denominazioni, gli schemi concettuali, le parole stesse della realtà dovrebbero forse essere sottoposte a ripensamenti critici. Lo Stato costituzionale, con i suoi principi basilari ed il suo insuperato portato storico istituzionale deve coraggiosamente affrontare queste nuove tematiche (sfide), prendendone atto, approfondendo e sistematizzando, per mantenere il più possibile intatta la sua essenza di Stato di diritto posto a presidio del bene più grande: la libertà.

- AA.VV, *Musgrave Finanza pubblica, equità, democrazia*, Il Mulino, 1995
- AA. VV, *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Quaderni CNR, Giuffrè, 1997
- M. Albertini, *Introduzione, Il federalismo. Antologia e definizioni*, Il Mulino, 1979
- V. Atripaldi, R. Bifulco, *Federalismi fiscali e costituzioni*, Giappichelli, 2000
- A. Auer, *Il federalismo come sfida dell'Italia, della Svizzera, dell'Europa*, Casagrande, 2002
- A. Barbera, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, www.forumcostituzionale.it
- F. Bassanini e G. Macchiotta, *Oggetto e finalità della legge (commento all'art. 2)*, V.Nicotra, F.Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009
- F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, 1994
- F. Benvenuti, *L'ordinamento democratico*, Libreria universitaria editrice, 1975
- M. Bertolissi, *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali*, Cedam, 1997
- M. Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, *Federalismo Fiscale*, I, 2007
- G. Biaggini, *Il federalismo fiscale in Svizzera*, Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Eurac, 2010
- R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Giappichelli, 2010

- R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, 1995
- R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, www.astrid.eu
- G. Bognetti, *La costituzione economica*, www.societalibera.org
- G. Bognetti, *Federalismo*, Digesto Disc. pubbl., vol. VI, Utet, 1991
- G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. La costituzione democratica*, Giappichelli, 2000
- G. Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, www.aic.it
- P. Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, 2012
- A. Brancasi, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, 2012
- A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, www.astrid.eu
- A. Breton, *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press, 1978.
- J. Buchanan, R. Musgrave, *Public Finance and Public Choice, two contrasting visions of the State*, MIT Press, 1999
- J. Buchanan, G. Tullock, *The calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962
- E. Buglione, V. Patrizii, *Federalismo, Costi standard ed efficienza*, Rivista di Politica Economica, I-III, 2012

- M. Burgess, *The paradox of Diversity – Asymmetrical federalism in comparative perspective*, F. Palermo, Carolin Zwillig, Karl Kossler (a cura di), *Asymmetries in constitutional law*, Eurac, 2009,
- M. Cambula, *Dall'uso scientifico all'uso filosofico della ragione. Un itinerario di ricerca tra fisica e filosofia oggi*, in Studi in onore di Pietro Meloni, Sassari, 1988
- M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, *Le Regioni*, 6, 2001, pp 1273 ss
- M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, *Le Regioni*, 2012, 4.
- B. Caravita, *Federalismo, Federalismo europeo, Federalismo fiscale*, www.federalismi.it
- G.G. Carboni, *Federalismo fiscale comparato*, Jovene, 2013
- G.G. Carboni *Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica*, DPCE, 2009, IV
- P. Caretti, *La riforma del titolo V Cost.*, www.aic.it
- P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, 2010
- E. Caruso, N. Dirindin *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011*, www.espanet-italia.net
- S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, 2004
- V. Cerulli Irelli e G.C. De Martin *Associazionismo e incentivi finanziari per i piccoli Comuni*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009,
- V. Cerulli Irelli, *Il contesto ordinamentale*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009,

- Z. Ciuffoletti, *Il nodo del federalismo*, Le Regioni, 2001,6
- A. D'Atena, *Regionalism in Italy*, www.italianpaperonfederalism.issifra.cnr.it
- E. De Mita, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè, 2009
- G. De Vergottini, *La Costituzione economica italiana tra passato e attualità*, www.societalibera.org
- G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol I, Cedam 2011
- G. De Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, www.federalismi.it
- F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, www.aic.it
- D.J. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, www.jcpa.org
- D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, 1998
- V. Fara, *Svizzera - Il popolo rifiuta l'elezione popolare del Consiglio federale*, www.dpce.it
- E.A. Ferioli, *La Svizzera*, P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, 2010
- G.F. Ferrari, *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, G.F. Ferrari, (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Donzelli, 2010
- V. Ficari, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte Costituzionale (sent. 102/08 e ord. 103/08) e disegno di legge delega*, Quad. Riv. Dir. Trib., Giuffrè, 2009

- M. Fioravanti, *Le due trasformazioni costituzionali dell'Italia Repubblicana*,
www.astrid-online.it
- C.J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, New York, Praeger,
1968
- L. Gambi, *Le "Regioni" italiane come problema storico*, Quaderni storici, 1977,
34,
- S. Gambino, *Regionalismo, federalismo, devolution*, Giuffrè, 2003
- S. Gambino, *Una strada verso il federalismo in Italia?*,
ww.scienzepolitiche.unical.it.
- S. Gambino, *Forma di stato e federalismo fiscale. Spunti costituzionali e
comparatistici*, S. Gambino (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*,
Giuffrè 2014
- S. Gerotto, *La Svizzera*, Il Mulino, 2011
- S. Gerotto, *Il "federalismo fiscale svizzero*, F. Palermo, M. Nicolini (a cura di)
*Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso
italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
- M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, Enciclopedia del diritto, 1959, IV,
- P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di
fronte alla nuova Costituzione*, Le Regioni, 2001, 6
- P. Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del d.
lgs. 56/2000*, Il Mulino, 2005
- P. Giarda, *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un
rapporto preliminare*, 2012, www.irpa.eu
- M. Grodznis , *The American System: A New View of the Government of the
United States*, Rand McNally, 1966.

BIBLIOGRAFIA

- P. Häberle, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, www.italianpaperpersonfederalism.issirfa.cnr.it.
- Hamilton, Madison, Jay, *Il Federalista*, Il Mulino, 1997
- E. Jorio, *Il federalismo fiscale nella previsione costituzionale*, E. Jorio, S. Gambino, G.D'Ignazio, *Il federalismo fiscale*, Maggioli, 2009
- E. Jorio, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, www.federalismi.it
- E. Jorio *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, www.federalismi.it
- E. Jorio, *Federalismo fiscale: il nuovo fisco municipale*, www.federalismi.it
- E. Jorio, *L'attuazione del federalismo fiscale*, E. Jorio, S. Gambino, G.D'Ignazio, *Il federalismo fiscale*, Maggioli, 2009
- E. Jorio, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, www.federalismi.it
- E. Jorio, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Giuffrè, 2012 .
- S. La Porta, *Una sola materia (il sistema tributario), due legislazioni esclusive. Brevi riflessioni sul concetto di "tributi propri" regionali*, www.aic.it
- V. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania*, Egea, 2005
- C. Lottieri (a cura di), *Dalle vicinie al federalismo. Autogoverno e responsabilità*, Associazione Culturale Carlo Cattaneo, 2010
- G. Lucatello, *Lo stato federale*, Cedam, 1939.

-
- A. Magliulo, *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, www.mps.it
- P. Mahon, *Il quadro generale della nuova impostazione della perquazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) come riforma del federalismo svizzero*, DPCE, 2008, I
- S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, www.issirfa.cnr.it
- T. Martines, A. Ruggeri, M. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2012.
- A. Mastromarino, *Fiscal Federalism all'italiana. Ripartire dalla Costituzione*, www.aic.it
- P. Mischler, *Il federalismo fiscale in Svizzera*, A. De Petris (a cura di) *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*", Cedam, 2010.
- D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, www.federalismi.it
- E. Mostacci, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria nella Repubblica elvetica*, G.F. Ferrari (a cura di) *Federalismo, Sistema Fiscale, Autonomie*, Donzelli, 2010
- R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: a study in Public Economy*, McGraw-Hill, 1959
- R.A. Musgrave, *Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology* *Journal of Evolutionary Economics*, Springer-Verlag 1992, www.rethinkingcapitalism.ucsc.edu.
- R. Mussari, S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009
- I. Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, RIDPC, 2005, 1,
- W. E. Oates, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII (September 1999), pp. 1120–1149

- F. Osculati, *L'autonomia tributaria (commento agli artt. 11 e 12)*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009
- F. Osculati, *Il federalismo fiscale nella prospettiva della scienza delle finanze*, G.F. Ferrari (a cura di), *Federalismo, Sistema fiscale, Autonomie*, Donzelli, 2010
- F. Osculati *Federalismo dall'alto*, Riv. Dir. Fin, 2003, 3
- C. Pagotto, *Svizzera: un referendum costituzionale sancisce l'ingresso nell'ONU*, www.archivio.rivistaaic.it
- F. Palermo, *Comparare il federalismo fiscale: cosa, come, perché*, F. Palermo, M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
- F. Palermo *Asymmetries in constitutional law – An Introduction*, AA.VV., Eurac, 2009
- F. Palermo, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, Istituzioni del Federalismo, 1, 2012
- S. Parolari, A. Valdesalici, *Le fonti dell'ordinamento finanziario*, F. Palermo e M. Nicolini (a cura di) *Federalismo fiscale in Europa Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
- G. Parravicini, *Finanza pubblica*, www.treccani.it
- V. Patrizi, *Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli*, E. Buglione, V. Patrizi, *Governo e Governi*, Giuffrè, 1998
- R. Perez, *Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, 4, 2010,
- F. Pizzetti, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di) *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009
- A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (commento agli articoli 2,7,8,9,10 e 20)*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009

BIBLIOGRAFIA

- G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, A. De Petris (a cura di), *Federalismo fiscale “ learning by doing ”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Cedam, 2010
- G. Rivosecchi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, www.federalismi.it.
- G. M. Salerno, *Che fine farà il federalismo fiscale?* www.federalismi.it
- P. Salmon, *Decentralisation as an incentive scheme*, *Oxford Review of Economic Policy*, 1987
- F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Utet, 2006
- C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Government Expenditures*, *Journal of Political Economy*, 1956
- L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, www.giustizia-amministrativa.it
- L. Torchia, *Welfare e federalismo*, Il Mulino, 2005
- F. Tosi, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, www.irpet.it
- C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, *Quad. Cost.*, XXXII, 2012, 4,
- M. Vanni, *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, *Quad. Cost.*, 2009, 3.
- M.P. Viviani Schlein, *Introduzione in Nuove tendenze del federalismo europeo? La riforma del federalismo elvetico*, DPCE, 2008, I
- A. Vignudelli, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, 2010.

BIBLIOGRAFIA

K.C. Wheare, *Che cos'è il governo federale*, www.thefederalist.eu

K.C. Wheare, *Del governo federale*, Edizioni Comunità, 1949

A. Zanardi, *La perequazione regionale (commento all'art. 9)*, V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, 2009

A. Zorzi Giustiniani, *Federalismo e fisco. Lineamenti di una sintesi*, F. Palermo, M Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Edizioni scientifiche italiane, 2012

www.admin.ch
www.aic.it
www.amcorteconti.it
www.anci.it
www.apertacontrada.it
www.associazionedeicostituzionalisti.it
www.astrid.eu
www.bancaditalia.it
www.bfs.admin.ch
www.brunoleoni.it
www.camera.it
www.contabilita'-pubblica.it
www.corteconti.it
www.costituzionalismo.it
www.clubeconomia.it
www.csfederalismo.it
www.dirittiregionali.org
www.dpce.it
www.economiesuisse.ch
www.efv.admin.ch
www.espanet-italia.net
www.europa.eu
www.europa.eu/eurostat
www.federalism-bulletin.eu

www.federalismi.it
www.forumcostituzionale.it
www.giuseppeguarino.it
www.giustizia-amministrativa.it
www.governo.it
www.gruppodipisa.it
www.ifel.it
www.imf.org
www.irpa.eu
www.irpet.it
www.issirfa.cnr.it
www.istat.it
www.italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it
www.italiaoggi.it
www.jcpa.org
www.lincci.it
www.mps.it
www.oecd.org
www.opencivitas.it
www.opendata.sose.it
www.parlament.ch
www.portalefederalismofiscale.gov.it
www.progettoitaliafederale.it
www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

www.regione.lombardia.it

www.rethinkingcapitalism.ucsc.edu

www.rgs.mef.gov.it

www.scienzepolitiche.unical.it

www.senato.it

www.siepweb.it,

www.societalibera.org

www.snb.ch

www.swissworld.org

www.thefederalist.eu

www.ti.ch

www.Treccani.it

www.vtg.admin.ch