

# LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO IN ITALIA TRA AUTONOMIA E SOLIDARIETÀ

**Sara Parolari, Alice Valdesalici**

Ricercatrici presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC - Accademia Europea di Bolzano/Bozen

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le fonti “ordinarie” dell’ordinamento finanziario italiano. – 3. I principi del “federalismo fiscale” nel quadro costituzionale italiano. – 4. La legge delega 42/2009 e i decreti attuativi: in cerca di un equilibrio tra responsabilizzazione e solidarietà. 4.1. L’autonomia di entrata delle regioni: primi passi verso la responsabilizzazione finanziaria? 4.2. Dalla spesa storica ai costi standard: come declinare la responsabilizzazione finanziaria nel rispetto della solidarietà. – 5. Le fonti “speciali” dell’ordinamento finanziario italiano. – 6. Federalismo fiscale e autonomie speciali. In particolare: il caso del Trentino - Alto Adige. – 7. Conclusioni. – 8. Bibliografia. – *Resum-Resumen-Abstract.*

---

## 1. Introduzione

Ormai da tempo l’ordinamento costituzionale italiano è attraversato da spinte propulsive verso un graduale trasferimento di competenze dal centro alla periferia anche, o meglio soprattutto, nella materia fiscale e finanziaria, al fine di perseguire condizioni di maggior efficienza e responsabilità di tutti i livelli di governo.

Ecco perché la realizzazione del cosiddetto “federalismo fiscale” rappresenta una componente decisiva del processo di riforma costituzionale avviato nel 2001 con la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Dopo ben otto anni da tale riforma, è finalmente intervenuta la legge delega n. 42 del 2009,<sup>1</sup> che –almeno nelle

---

Manoscritto ricevuto il 30/06/2011; accettato 06/10/2011.

1. È la legge 5 maggio 2009 n. 42 rubricata “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”.

intenzioni– avrebbe dovuto implementare non solamente l’articolo 119 della Costituzione relativo alla materia finanziaria, ma il Titolo V nel suo complesso e, più in particolare, quegli articoli 117 e 118 che al primo risultano strettamente connessi.<sup>2</sup>

Di fatto, tale intervento legislativo ha ulteriormente posticipato l’effettiva attuazione della riforma, limitandosi all’enunciazione di principi generici e demandando la concreta disciplina della materia ad una serie di decreti governativi poco coordinati tra loro, da emanarsi nel rispetto di un procedimento a dir poco tortuoso. La conseguenza è che, ad oggi, si è ancora lontani dal poter affermare che il “federalismo fiscale” è “cosa fatta” quantomeno per le Regioni a statuto ordinario. Discorso a parte va fatto invece per le autonomie speciali per le quali la riforma dell’ordinamento finanziario corre, anche grazie ai particolari strumenti normativi a loro disposizione, su di un binario parallelo, decisamente più veloce.<sup>3</sup>

L’intento del presente contributo è quello di analizzare la riforma dell’ordinamento finanziario italiano sia dal punto di vista contenutistico, specialmente per quanto riguarda le relazioni finanziarie Stato-Regioni, sia sotto il profilo formale, ovvero con riferimento alle fonti giuridiche sulle cui basi la stessa si fonda. Particolare attenzione, per quanto riguarda entrambi questi aspetti, verrà dedicata alle autonomie speciali e, tra queste, al caso della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, che godono di un particolare *status* nell’ordinamento italiano, anche sotto il profilo finanziario.

---

2. Si tratta degli articoli che si occupano del riparto della potestà legislativa (art. 117) e amministrativa (art. 118) tra Stato e Regioni.

3. Si ricorda che in base all’art. 116, comma 1 e 2, della Costituzione Italiana, “Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d’Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”.

## 2. Le fonti "ordinarie" dell'ordinamento finanziario italiano

La legge delega n. 42 del 2009, cui è stato affidato il compito di dare attuazione alla riforma del cosiddetto "federalismo fiscale" italiano, ha delineato un quadro delle fonti particolarmente articolato.

Prima di soffermarci sulle caratteristiche della legge delega e sulle criticità metodologiche del processo di riforma da essa avviato, si può brevemente osservare come il livello più elevato, quello costituzionale, riservi un solo articolo, il 119, alla disciplina dell'ordinamento finanziario. La Costituzione delinea, quindi, un modello di finanza pubblica cd. aperto, che si limita ad enunciare principi e criteri direttivi rimandando alla legislazione attuativa la definizione dell'effettivo contenuto dell'autonomia finanziaria.

È pacifico che la mancanza di una disciplina costituzionale dettagliata, che dunque 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.

A fronte di un testo costituzionale così scarno, il legislatore italiano ha deciso di introdurre la disciplina della riforma dell'ordinamento finanziario attraverso lo strumento della delega legislativa, ovvero una legge ordinaria del Parlamento che fissa principi e criteri direttivi demandando all'Esecutivo la completa disciplina della materia mediante l'adozione di una serie di decreti legislativi attuativi.

Se, sotto il profilo formale, si è scelto di avviare la riforma in questione tramite un provvedimento legislativo ordinario, dal punto di vista contenutistico e indipendentemente dal rango delle fonti normative, con tale intervento si è toccata una materia di carattere materialmente costituzionale, essendo destinata a rimodulare i rapporti economico-finanziari all'interno della Repubblica e, di con-

sequenza, l'assetto dei diritti e dei doveri (specialmente fiscali) dei cittadini.<sup>4</sup>

Proprio in ragione di ciò ci si può chiedere se questo strumento normativo fosse il più adatto per dare corso ad una riforma di tale entità. Da un lato, la delega legislativa si contraddistingue per la sua spiccata flessibilità e capacità di adattamento, sia contenutistico che procedimentale, a finalità diverse. Se si considera il carattere naturalmente dinamico della materia finanziaria sembrerebbe, quindi, una scelta appropriata.<sup>5</sup> Dall'altro lato, tuttavia, ricorrendo alla delega legislativa si è di fatto affidato in via esclusiva al Governo il compito di "fare la riforma" relegando in secondo piano le istituzioni rappresentative sia del popolo che delle autonomie territoriali, queste ultime peraltro prive di adeguate sedi istituzionali di coinvolgimento nel processo decisionale a livello statale in mancanza di una seconda camera rappresentativa.<sup>6</sup>

Da questo punto di vista, insomma, la legge 42 del 2009 rappresenta un'ulteriore deriva del sistema verso le cosiddette "riforme a maggioranza", ovvero riforme realizzate attraverso l'esautoramento del Parlamento quale organo legislativo rappresentativo ed il contestuale rafforzamento dell'Esecutivo. Vi è dunque anche in questa materia la "dismissione sostanziale del Parlamento come luogo di decisione e di formazione dell'opinione pubblica",<sup>7</sup> laddove il suo coinvolgimento è puramente formale attraverso l'esercizio di un ruolo consultivo, ma non vincolante, da parte degli organismi di matrice parlamentare o tecnica previsti proprio dalla legge delega.<sup>8</sup>

---

4. Cfr. Luca Gori, "L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e *aggiornamento progressivo* della legge delega", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 1, 2010, pp. 57-96.

5. Sul punto, si veda: Nicola Lupo, "Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente", *federalismi.it*, 23, 2009, pp. 1-28.

6. In generale sulla marginalizzazione delle assemblee legislative regionali e provinciali speciali, si veda Gian Candido De Martin e Guido Rivosecchi, "Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009", *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009, pp. 1-10.

7. Così Raffaele Bifulco, "Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato", *nelMerito.com*, 5.03.2009.

8. In sostanza, la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale già menzionata.

Nella consapevolezza della complessità che l'attuazione dell'art. 119 Cost. porta con sé, sarebbe stato forse più opportuno affrontare una riforma così importante, quale quella dell'ordinamento finanziario, attraverso un provvedimento organico concepito nelle tradizionali sedi parlamentari, anziché attraverso il ricorso ad una serie di interventi governativi rivelatisi scarsamente coordinati che cercano di dare attuazione all'art. 119 Cost. senza considerare, tra le altre cose, il nesso intercorrente con gli artt. 117 e 118 Cost.<sup>9</sup>

Oltre a tale aspetto, il ricorso alla delega legislativa è stato altresì criticato, nel caso specifico della legge delega 42/2009, per la sua eccessiva ampiezza: secondo una parte della dottrina tale legge si sarebbe cioè limitata a delimitare una cornice piuttosto generica e indefinita lasciando al Governo un eccessivo spazio di manovra nel riempire la stessa di contenuti sostanziali.<sup>10</sup>

Inoltre, la legge 42/2009 è stata fortemente criticata per l'estrema complessità del procedimento di attuazione che rappresenta una garanzia, ma anche un ostacolo al compimento della riforma in tempi ragionevoli. Innanzitutto, tale complessità dipende dal coinvolgimento di una pluralità di organismi di nuova costituzione, che mira essenzialmente a non estromettere del tutto le autonomie territoriali dal processo di formazione dei decreti legislativi delegati (in mancanza –come detto– di una seconda camera rappresentativa, nonché di procedure di dialogo tra Parlamento e Regioni realmente funzionanti). Tra questi la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, organo collegiale composto da "rappresentanti" tecnici per metà dello Stato e per metà delle autonomie territoriali, che ha il compito di costituire un punto di raccolta delle basi

---

Per un'interpretazione diversa, di un Parlamento più partecipe attraverso gli organismi di nuova costituzione, si veda Daniele Cabras, "Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento", *federalismi.it*, 11, 2009, pp. 1-7.

9. Guido Rivosecchi, "La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata", *amministrazioneneincammino.luiss.it*, 2009, pp. 1-11.

10. Si veda, tra i tanti, Andrea Morrone, "Il punto sul "federalismo fiscale", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 2, 2008, pp. 1-16; Rivosecchi, *La legge delega...*, 2009, pp. 1-11. Per una visione contraria, Mario Bertolissi, "La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene Editore, 2, 2008, pp. 89-108.

informative ed affiancare il Governo nella predisposizione dei decreti attuativi (di fatto provvedendo alla loro elaborazione). In analogia prospettiva si colloca anche l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica,<sup>11</sup> formata anche in questo caso da "rappresentanti" delle autonomie, con il compito di monitorare i flussi perequativi, verificare l'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali e definire gli obiettivi di finanza pubblica per comparto, nonché istituire una banca dati contenente gli indicatori di costo, di copertura e qualità dei servizi.

La volontà di un –seppur debole– coinvolgimento delle autonomie territoriali emerge in tutte le fasi del procedimento di adozione dei decreti attuativi a partire dalla prima, laddove si prevede che il testo di tali decreti deve essere frutto di un'intesa tra Governo e Conferenza Unificata (ovvero la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali).<sup>12</sup> Va detto, peraltro, che il mancato raggiungimento di tale intesa non rappresenta un ostacolo procedurale, potendo il Consiglio dei Ministri adottare comunque lo schema,<sup>13</sup> purché corredato da una relazione da trasmettere alle Camere.

La fase immediatamente successiva nel procedimento di formazione dei decreti legislativi è quella dei pareri parlamentari espressi *in primis* in seno alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, organo composto da 15 senatori e altrettanti deputati, affiancato da un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali composto da 12 membri (6 delle Regioni, 2 delle Province, 4 dei Comuni) che esercita appunto una funzione consultiva.<sup>14</sup>

---

11. Avvenuta solamente con il recente decreto n. 68/2011 sull'autonomia di entrata per Regioni e Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

12. La Conferenza Unificata è stata istituita ai sensi del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

13. Ove la stessa non intervenga entro 30 giorni dalla prima seduta della Conferenza

14. Oltre alla Commissione bicamerale si esprimono sugli schemi di decreto, tramite pareri, le Commissioni bilancio di Camera e Senato. La Commissione bicamerale e le Commissioni bilancio hanno a disposizione 60 giorni dalla trasmissione degli schemi di decreto per esprimere il proprio parere. Si noti che nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi *in toto* a tali pareri è tenuto a ritrasmettere alle Camere lo schema di decreto con le sue osservazioni ed eventuali modifiche, attendere 30 giorni e in questo lasso di tempo rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Superato questo lasso di tempo, il Governo è esonerato dall'obbligo di attendere la pronuncia parlamentare. Si veda per

È evidente dunque l'estrema complessità dell'*iter* di adozione dei decreti delegati che, come in effetti è avvenuto, è pervenuto ad un esito positivo in tempi molto lunghi, rendendo la completa attuazione della riforma un obiettivo particolarmente difficile da raggiungere. Interessante notare come anche laddove ad un esito si è in effetti giunti, in alcuni casi non si è fatto altro che prorogare ulteriormente la soluzione del problema, poiché i decreti non hanno disciplinato direttamente la materia ma si sono limitati ad operare un ulteriore rinvio ad altre sedi per la definizione della stessa.<sup>15</sup>

Connesso a questo aspetto, può essere mossa un'altra critica alla legge 42/2009 ovvero i tempi eccessivamente lunghi di attuazione a partire dal termine di 24 mesi per l'esercizio della stessa (art. 2, c. 1), che richiede ulteriori 2 anni (decorrenti dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi principali) per l'adozione da parte del Governo di decreti legislativi integrativi e correttivi (art. 2, c. 7). Peraltro, la stessa legge (all'art. 3, c. 6) prevede la possibilità di una proroga di ambedue i termini: è quanto avvenuto nella prassi, in quanto, proprio a causa della complessità dell'*iter* procedimentale da seguire, alla scadenza dei primi 24 mesi (avvenuta a fine maggio 2011) solamente 5 decreti attuativi erano stati approvati in via definitiva.<sup>16</sup> Va comunque ricordato come, a prescindere da questa proroga, la riforma sia ben lungi dall'essere a regime: come previsto dalla delega stessa (art. 20), infatti, spetta ai decreti legislativi disciplinare un periodo transitorio

---

quanto riguarda le fasi del procedimento di adozione dei decreti, ancora una volta Lupo, *Il procedimento di attuazione della delega...*, 2009, p. 17.

15. Si pensi ad esempio al decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province il quale non definisce i fabbisogni standard né tantomeno disciplina il procedimento per la loro determinazione, ma affida questi compiti alla Sose S.p.a. ovvero alla società che elabora gli studi di settore. Ciò con la conseguenza che la definizione del procedimento di determinazione dei fabbisogni e la identificazione dei fabbisogni stessi avverrà al di fuori della procedura interistituzionale di confronto prevista per l'adozione dei decreti attuativi e ad opera di un ente privo di alcuna legittimazione democratica.

16. Si tratta del decreto n. 85/2010 sul federalismo demaniale, il decreto n. 156/2010 su Roma capitale, il decreto n. 216/2010 sui fabbisogni standard di Province, Comuni e Città metropolitane, il decreto n. 23/2011 sul federalismo municipale e, infine, il decreto n. 68/2011 sull'autonomia di entrata per Regioni e Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario che entrerà in vigore il 27.05.2011. La proroga è intervenuta con la Legge 8 giugno 2011 n. 85, entrata in vigore il 18.06.2011. A questi si è aggiunto il sesto decreto, il n.88/2011, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali.

di 5 anni nel corso del quale realizzare il passaggio, certamente più delicato, dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard e della capacità fiscale per abitante.<sup>17</sup>

### 3. I principi del “federalismo fiscale” nel quadro costituzionale italiano

Inquadrata la materia dal punto di vista delle fonti del diritto è opportuno procedere ad un’analisi del contenuto delle norme richiamate, avendo premura di evidenziare che trattandosi di una riforma in fase di attuazione, è in alcuni casi difficile poter dare un giudizio definitivo sugli effetti di sistema delle norme in corso di adozione.

Punto di partenza di questa analisi è necessariamente il dato costituzionale, ovvero l’art. 119 della Costituzione, così come modificato con la Legge costituzionale n. 3/2001. La riforma del Titolo V, seconda parte, della Costituzione nel modificare i rapporti Stato-Regioni in vista di un maggiore decentramento delle funzioni legislative e amministrative, ha coerentemente ridefinito anche le relazioni finanziarie intergovernative introducendo nel sistema della finanza pubblica italiana il cd. “federalismo fiscale”. Nella disposizione trovano composizione principi espressione di esigenze contrapposte: autonomia e responsabilità da un lato, coordinamento, solidarietà e coesione dall’altro. È per questo che il processo di attuazione del disposto costituzionale finalmente avviato con l’adozione della legge delega 42/2009<sup>18</sup> –e dei primi decreti attuativi contenenti la disciplina di dettaglio– è un momento alquanto delicato

17. Si veda Lupo, *Il procedimento di attuazione della delega...*, 2009, p. 7.

18. Per una disamina specifica e puntuale dell’articolato della Legge delega 42/2009, si rinvia – *ex multis* – a: Silvia Scozzese, Franco Pizzetti, Veronica Nicotra (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli editore, 2009; Enrico De Mita, *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, Milano, Giuffrè, 2009; Ettore Jorio, Silvio Gambino, Guerino D’Ignazio, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009; Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno, *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010; in Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac book, 55, 2010; Andrea De Petris (a cura di), *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010; vedi anche la Rivista “*Federalismo fiscale*”, edita da Jovene (dal 2007).

in cui i diversi interessi soggettivi e territoriali coinvolti devono trovare un adeguato bilanciamento.

Rispetto alla versione *ante* riforma dell'art. 119 si riscontrano alcune novità, sia per quanto riguarda i soggetti dell'autonomia che per quanto concerne l'oggetto.<sup>19</sup> L'autonomia finanziaria viene infatti riconosciuta non più solamente alla Regioni, ma viene estesa a Comuni, Province e Città metropolitane. Tuttavia le novità non si limitano a questo aspetto: una modifica si rinviene anche per quanto concerne l'oggetto dell'autonomia riconosciuta, poiché l'art. 119 la declina espressamente come autonomia sia di entrata che di spesa. In questo modo si dovrebbe perseguire una maggiore responsabilizzazione finanziaria di tutti gli enti indicati, i quali diventano responsabili non solo della spesa decentrata, ma anche del reperimento delle risorse necessarie per garantire il funzionamento della propria organizzazione, essendo chiamati a finanziare le proprie funzioni con risorse autonome.

Per comprendere le ragioni dell'opportunità di una riforma delle relazioni finanziarie intergovernative bisogna risalire indietro nel tempo di una quindicina d'anni. In Italia il decentramento è stato avviato, sul versante amministrativo, nel 1997 con le cd. Leggi Bassanini ed è proseguito, sul versante legislativo, nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V. Nonostante tale ultima riforma abbia modificato anche la norma relativa all'ordinamento finanziario, ovvero l'art. 119, di fatto sul fronte del finanziamento la situazione non ha subito modifiche rilevanti, persistendo un sistema di finanza pubblica di natura derivata, prevalentemente fondato su trasferimenti finanziari dallo Stato agli enti territoriali, poiché il dettato costituzionale è rimasto inattuato per ben otto anni, fino all'adozione nel 2009 della legge 42. Conseguentemente, si è perpetrato un profondo scollamento tra responsabilità di spesa e responsabilità impositiva e –ad oggi– mentre la titolarità delle funzioni esercitate e le relative competenze di spesa del comparto Regioni/enti locali raggiungono circa il 50% della spesa pubblica complessiva, la responsabilità nel reperimento delle risorse è inferiore al 18%. Questa

---

19. Si veda –*ex multis*– Carlo Garbarino, "La riforma del Titolo V in materia finanziaria", in Giuseppe Franco Ferrari, Giampaolo Parodi ( a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pp. 331-376.

situazione ha favorito fenomeni di deresponsabilizzazione degli amministratori regionali e locali,<sup>20</sup> eludendo così il principio democratico “no taxation without representation”.<sup>21</sup>

Diversamente, a seguito della riforma *in itinere* tanto il sistema di raccolta quanto quello di distribuzione delle risorse economiche e fiscali tra il Centro e la Periferia devono essere organizzati su basi diverse. Innanzitutto, agli enti devono essere attribuite risorse sufficienti per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, potendo peraltro ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento: a tal fine si prevede la graduale soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione con risorse autonome espresamente elencate (cd. principio dell’autosufficienza). Queste sono costituite da tributi ed entrate propri delle Regioni e degli Enti locali, compartecipazioni al gettito di tributi erariali –riferibile al loro territorio– e quote del fondo perequativo –senza vincoli di destinazione– per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Viene inoltre riconosciuta, almeno sulla carta, una maggiore autonomia impositiva. Nel testo dell’articolo 119 *ante* riforma erano attribuiti, esclusivamente alle Regioni, tributi propri e quote di tributi erariali –dove il verbo “attribuiti” rimanda a fonti proprie ma derivate, ovvero tributi istituiti con legge statale il cui gettito spettava tuttavia alle Regioni. Diversamente, con la revisione costituzionale del 2001 si riconosce a tutti gli enti territoriali la possibilità di istituire, regolare e applicare tributi ed entrate propri nelle materie di propria competenza, pur nel rispetto del riparto delle competenze legislative. È peraltro

---

20. Luca Antonini, “La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale”, *I quaderni della sussidiarietà*, Fondazione per la sussidiarietà, 7, 2009, p. 7.

21. Governo italiano, Relazione sul federalismo fiscale, 30.06.2010, [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo\\_relazione/relazione\\_federalismo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_relazione/relazione_federalismo.pdf). Nella relazione si mettono in luce le anomalie della finanza pubblica italiana. Per un commento sulla relazione si veda: Fraenkel-Haeberle, Cristina. “Verfassungsrechtliche Schuldenbremse und neue Haushaltsregeln in Italien”, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011; Ettore Jorio, “Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti”, in *Federalismi.it*, 14, 2010. Per una ricostruzione storica delle relazioni finanziarie intergovernative in Italia si veda: Giuseppe Franco Ferrari, “Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica”, in Giuseppe Franco Ferrari (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli editore, 2010, pp. 20-26.

affermata la necessità di compensare la differenziazione conseguente al riconoscimento di tale autonomia, con le esigenze di perequazione e solidarietà nazionale a garanzia dell'unità dello Stato e, quindi, la potestà di istituire tributi propri non va esente da limiti: deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, su cui ci si soffermerà brevemente a conclusione del presente paragrafo.

Un'altra innovazione riguarda la previsione di un nuovo criterio per il riparto del gettito: mentre prima spettavano alle sole Regioni quote di tributi erariali in relazione ai bisogni regionali per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni, nel testo riformato le partecipazioni sono collegate al gettito riferibile al territorio e quindi le risorse sono legate alla capacità fiscale del territorio, alla ricchezza prodotta, perseguendo così un effetto di responsabilizzazione finanziaria.

Infine, con la riforma viene costituzionalizzata la previsione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, a vantaggio dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, la perequazione non è più legata "ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali" e, quindi, ad un criterio basato sulla spesa decentrata, ma dipende dalla "minore capacità fiscale per abitante", ovvero da un parametro che prende in considerazione la ricchezza prodotta da un determinato ente, ovvero le entrate per-cette sul territorio.<sup>22</sup> Da questa disposizione sembra potersi anche desumere qual è il limite della perequazione: infatti, prendendo come parametro non tanto i bisogni, quanto le entrate fiscali, si può conseguentemente affermare che il sistema perequativo, quanto meno per le funzioni classificate come non essenziali e non fondamentali,<sup>23</sup> dovrà solo ridurre le differenze tra i territori, non azzerarle.

Infine, poiché sono espressamente esclusi i vincoli di destinazione, quanto meno con riferimento alle risorse ordinarie gli enti godranno di piena autonomia anche sul versante della spesa.

---

22. Giacinto Della Cananea, "Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione", *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, Rimini, Maggioli editore, 2005, p. 138-140 e Pietro Giarda, "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni*, 6, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 1425-1484.

23. Come si vedrà in dettaglio nel paragrafo 4.2.

Un'eccezione è costituita dalla previsione di risorse aggiuntive e di interventi speciali da parte dello Stato. Si tratta di trasferimenti statali aggiuntivi con vincolo di destinazione –cui trova quindi riscontro un grado minimo di autonomia da parte dell'ente beneficiario– giustificati per far fronte ad esigenze perequative straordinarie espressamente indicate dal disposto costituzionale: sia di quelle specificamente elencate, quali la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali e l'effettivo esercizio dei diritti della persona, sia –più in generale– per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni loro attribuite.<sup>24</sup>

Il quadro costituzionale delle relazioni finanziarie intergovernative –delineato con la riforma del 2009– si completa solo attraverso una lettura dell'art. 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 118, relativo al riparto delle competenze amministrative, e con l'art. 117 Cost., relativo al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. In particolare, con riferimento alla dimensione legislativa, mentre il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (comma 3, art. 117) è affidato alla competenza concorrente Stato-Regioni,<sup>25</sup> rientrano tra le materie di competenza statale esclusiva "il sistema tributario e contabile dello Stato" e la "perequazione delle risorse finanziarie", a cui si aggiungono la definizione sia dei "livelli essenziali di prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" che delle "funzioni fondamentali degli enti locali" (Comuni, Province e Città metropolitane), di cui è garantito il finanziamento integrale (comma 2, art. 117). Va infine aggiunto il potere sostitutivo del Governo a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento, e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, da esercitarsi a prescindere dai confini territoriali dei governi locali (comma 2, art. 120).

24. Deve inoltre trattarsi di interventi non a portata generale, bensì indirizzati a determinati enti o categorie di enti. La relativa disciplina è contenuta nel decreto legislativo del 30 maggio 2011, n.88, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 22 giugno 2011, n.143, rubricato: Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

25. Ai sensi del comma III dell'art. 117: "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

È interessante notare come nell'inerzia del legislatore statale nel dare attuazione all'art. 119 Cost. sia più volte intervenuta la Corte costituzionale, la quale –svolgendo una funzione dove possibile supplente– ha elaborato dei criteri per far fronte alla crescente incertezza normativa e ha sviluppato un orientamento giurisprudenziale particolarmente attento al rispetto del principio di unità nazionale e garante del ruolo fondamentale dello Stato nel coordinamento della finanza pubblica,<sup>26</sup> in parziale controtendenza rispetto allo spirito della riforma.

In diverse pronunce la Corte non ha mancato peraltro di sottolineare la necessità di procedere alla “doverosa attuazione” dell'art. 119,<sup>27</sup> ravvisando non pochi limiti all'esercizio dei poteri *ivi* riconosciuti, non da ultimo per la necessità di assicurare le risorse finanziarie adeguate al nuovo assetto di competenze. Si pensi ad esempio ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, menzionati al comma 2 dell'art. 119, i quali costituiscono un limite all'esercizio della potestà impositiva da parte di Regioni ed enti locali. In carenza della richiamata disciplina statale, la Corte ha infatti negato la potestà –quanto meno per le Regioni ordinarie–<sup>28</sup> di istituire tributi propri, in deroga al principio generale che normalmente si applica alle materie che –come il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario– rientrano nella potestà concorrente. Infatti, nel caso particolare dei principi di coordinamento la Corte non ha ritenuto le Regioni legittimate a desumere questi principi dalla legislazione statale vigente in materia<sup>29</sup> e, di conseguenza, l'esercizio della potestà impositiva regionale –essendo subordinato ad un intervento legislativo statale– è rimasta congelata

---

26. Sul punto e per una selezionata rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia si veda: Cristina Fraenkel-Haeberle, “Il federalismo fiscale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V”, in Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione...*, 2010, pp. 37-52.

27. Così, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 37/2004 e sentenza n. 193/2007.

28. Un orientamento diverso è stato fatto proprio dalla Corte costituzionale con riferimento alle regioni speciali. Per una disamina della giurisprudenza in materia si veda: Sara Parolari, “Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol”, in Jens Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione...*, 2010, pp. 53-68.

29. Sul punto si veda: Raffaele Bifulco, “Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale”, in *Astrid Rassegna*, 93, 2009,

per otto anni,<sup>30</sup> fino a quando i principi medesimi non hanno trovato la loro disciplina nella legge 42/2009 la quale –per espressa previsione del legislatore– “reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Oltre alle critiche rivolte dalla dottrina per l’infelice formula utilizzata, per la eccessiva rigidità della locuzione e per il tentativo celato di sovvertire il principio della successione delle leggi nel tempo,<sup>31</sup> la riforma non può comunque dirsi completa fino a quando non saranno adottati i necessari decreti attuativi.

#### **4. La legge delega 42/2009 e i decreti attuativi: in cerca di un equilibrio tra responsabilizzazione e solidarietà**

In attuazione del dettato costituzionale e delle previsioni di cui alla legge 42/2009, il nuovo assetto delle relazioni finanziarie nell’ordinamento italiano prevede dunque il progressivo passaggio da un modello di finanza derivata (ovvero basato su trasferimenti erariali) ad un sistema capace di garantire una maggiore autonomia di entrata e di spesa in capo agli enti territoriali, perseguendo una maggiore responsabilizzazione degli stessi, pur nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale ed economica.<sup>32</sup>

Al riguardo può essere interessante soffermarsi su alcuni degli aspetti più salienti della legge richiamata indagando il modo in cui i

---

30. Sul punto –e per una nota a Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2004– si veda: Matteo Barbero, “Dalla Corte costituzionale un “vademecum” per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, in *Federalismi.it*, 5, 2004.

31. Così, comma 1, art. 1, Legge n. 42/2009, rubricato “ambito di intervento”. Da più parti in dottrina sono state mosse diverse critiche alla locuzione “in via esclusiva” riferita alle disposizioni della legge 42 con riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto si rinvia a: Guido Rivosecchi, “La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio”, in Andrea De Petris (a cura di), *Federalismo fiscale “learning by doing”: modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010, pp. 128-130.

32. Si veda *ex multis* Giandomenico Falcon, “Che cosa attendersi e che cosa non attendersi dal federalismo fiscale” (editoriale), *Le Regioni*, 4-5, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 765-770; Roberto Bin, “Che ha di federale il federalismo fiscale”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, Rimini, Maggioli editore, 2008, pp. 525-530.

principi ispiratori della riforma, pur espressione di esigenze diverse, hanno saputo trovare composizione.<sup>33</sup> Per la vastità dell'argomento si è scelto di focalizzare l'attenzione sulle relazioni finanziarie Stato-Regioni, tralasciando gli aspetti riguardanti i rapporti con gli Enti locali, che meriterebbero una trattazione a parte, in particolare alla luce dell'adozione dei decreti attuativi sul cd. federalismo municipale e sui fabbisogni standard di Province, Comuni e Città metropolitane.<sup>34</sup>

Di seguito verrà analizzata, in primo luogo, la riforma delle modalità di finanziamento delle Regioni ordinarie rivolta ad un rafforzamento dell'autonomia di entrata delle stesse, con la quale si vuole perseguire un effetto di responsabilizzazione politico-finanziaria; in secondo luogo, ci si soffermerà sul meccanismo di perequazione, in cui si cerca invece di porre in equilibrio la responsabilità finanziaria con la solidarietà nazionale.

#### **4.1. L'autonomia di entrata delle regioni: primi passi verso la responsabilizzazione finanziaria?**

Con il "federalismo fiscale" ciascun ente territoriale diventa responsabile del finanziamento delle funzioni pubbliche ad esso attribuite. È stato cioè introdotto il principio dell'autosufficienza,<sup>35</sup> in base al quale la copertura della spesa pubblica decentrata deve essere garantita facendo ricorso a risorse autonome: l'articolo 119 della Costituzione nell'elencare le fonti di finanziamento menziona le entrate e i tributi propri e le partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio (comma 2 e 3), a cui si aggiungono le risorse

---

33. Per un rapporto sullo stato dell'arte nell'attuazione della riforma del Titolo V e in particolare del cd. federalismo fiscale, si veda rispettivamente per gli anni 2010 e 2011: Elisabeth Alber, Carolin Zwilling, Alice Valdesalici, "Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden", in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, Nomos, p. 245-259; e Elisabeth Alber, "Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum 150 Jahre italienische Staatseinheit", in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, Nomos, 2011.

34. Si tratta, rispettivamente, dei decreti legislativi n. 23 del 14 marzo 2011 e n. 216 del 26 novembre 2010.

35. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale...*, 2010, p. 124.

se provenienti da un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (comma 4).

Per superare la situazione di pressoché totale deresponsabilizzazione degli enti territoriali nel reperimento di risorse atte a finanziare le proprie funzioni, si imponeva un cambio di rotta qualitativo nelle modalità di finanziamento: si è disposta la soppressione dei trasferimenti erariali, promuovendo al suo posto la fiscalizzazione delle entrate. Sul punto, la legge 42/2009 fornisce indicazioni di carattere solo generale rinviando per la concreta individuazione del nuovo assetto regionale delle entrate ad un apposito decreto attuativo. Si tratta del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 il quale interviene sul federalismo regionale, da un lato, proprio prevedendo la soppressione dei trasferimenti statali e, dall'altro, individuando la combinazione di tributi ritenuta adeguata per garantire alle Regioni le risorse necessarie all'espletamento delle proprie funzioni: ovvero tributi propri in senso stretto, istituiti quindi con legge regionale, tributi propri derivati, istituiti con legge statale ma il cui gettito spetta alle Regioni, e compartecipazioni a tributi erariali.

Nella sostanza il decreto legislativo non sembra aver introdotto alcuna rivoluzione dello *status quo*. Pur fondando la finanza regionale su entrate di origine tributaria, vengono, infatti, confermate per il finanziamento della spesa pubblica regionale le voci tributarie precedenti, mentre le novità più interessanti – e il linea con l'effetto responsabilizzante perseguito – riguardano semmai i criteri adottati per il riparto del gettito e la possibilità per le Regioni di manovrare le aliquote con riferimento ad alcuni tributi.

Si ritrova, infatti, la compartecipazione all'Imposta sul Valore Aggiunto (cd. IVA, oggi al 44,72%), ma nel riparto della quota di spettanza di ciascuna Regione viene promosso un legame stretto con la ricchezza direttamente prodotta dal territorio:<sup>36</sup> conseguentemente nel calcolo dell'ammontare di spettanza di ciascun ente si prende-

---

36. Si veda sul punto e per un approfondimento: Enrico Buglione, Ettore Jorio, "Schema di decreto legislativo 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", in Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2011 (ristampa aggiornata); Ettore Jorio, "Il federalismo fiscale e la sua attuazione in itinere", in *Astrid Rassegna*, 3, 2011.

rà come riferimento il gettito effettivamente riscosso sul territorio dell'ente e non più il gettito virtuale legato ai consumi fissati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). Il sistema fino ad oggi applicato si basa, infatti, su dati statistici che prescindono totalmente da quanto effettivamente riscosso e finiscono per favorire le Regioni dove maggiore è il tasso di evasione fiscale.<sup>37</sup> Il nuovo sistema si fonda, all'opposto, sul dato reale, contribuendo così a ridurre la forbice tra responsabilità di spesa e responsabilità di entrata.

Potenzialmente interessanti sono poi le novità relative all'addizionale regionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e all'imposta sul reddito delle attività produttive (IRAP). Per entrambe viene infatti riconosciuta la facoltà per le Regioni di manovrare le aliquote entro il tetto massimo fissato dallo Stato<sup>38</sup> e di prevedere detrazioni in favore della famiglia, in linea con l'obiettivo previsto dalla legge 42/2009 di individuare strumenti idonei a dare attuazione al *favor familiae* –che trova la propria copertura costituzionale negli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione– e di quello, ancor più generale, di prevedere politiche fiscali che valorizzino la sussidiarietà orizzontale.<sup>39</sup> Il riconoscimento di una certa flessibilità fiscale dovrebbe garantire, da un lato, l'erogazione da parte delle Regioni delle prestazioni pubbliche di propria competenza anche nei territori con minore capacità fiscale, dall'altro, potrebbe favorire la semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi burocratici, sostituendo all'attuale sistema di prelievo fiscale e successiva redistribuzione attraverso sussidi e contributi pubblici, un meccanismo di compensazione diretta da realizzarsi attraverso strumenti quali le detrazioni o le esenzioni d'imposta.<sup>40</sup>

37. Sul punto si veda: Luca Antonini, "La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale", *I quaderni della sussidiarietà*, 7, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2009, pp. 19-21.

38. Con riferimento all'addizionale regionale IRPEF sull'aliquota base allo 0,9% sono possibili variazioni verso l'alto, nei limiti rispettivamente dello 0,5% per l'anno 2013, dell'1,1% per il 2014 e infine del 2,1% a partire dal 2015. Con riferimento all'IRAP viene confermata l'aliquota attuale al 3,9%, ma viene attribuita alle regioni la facoltà di ridurla, fino ad azzerarla, oppure di prevedere deduzioni, purché all'addizionale IRPEF non sia stata applicata una maggiorazione superiore a 0,5%.

39. Così, lettere ff) e gg), comma 2, art. 2, legge 42/2009. Sulla manovrabilità dei tributi si veda l'interessante contributo di: Luca Antonini, "La manovrabilità dei tributi propri. Commento art. 7 l. n. 42 del 2009", in *Astrid Rassegna*, 1, 2009.

40. Si veda: Antonini, *La rivincita della responsabilità ...*, 2009, pp. 16-18.

Quanto alla possibilità di istituire tributi propri, essendo sottoposta al divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto, la portata delle previsione viene vanificata nella sostanza: il tributo più rilevante sarà forse la tassa automobilistica regionale, laddove gli altri tributi propri previsti dal decreto saranno di poco peso dal punto di vista del gettito.<sup>41</sup> Con la conseguenza che le decisioni più rilevanti riguardanti l'opportunità e la misura dell'imposizione fiscale destinata alle Regioni continueranno ad appartenere allo Stato.

Conseguentemente, se la previsione di un sistema fiscale flessibile potrebbe perseguire un effetto di responsabilizzazione finanziaria degli enti, in quanto questi potrebbero intervenire sulla leva fiscale per far fronte alla spesa decentrata, è pur vero che il ruolo assolutamente marginale rivestito dai tributi propri, oltre alla previsione da parte dello Stato di tetti massimi entro i quali le Regioni possono manovrare le aliquote, ne riduce fortemente la portata innovativa e frena i progressi ottenuti in termini di responsabilità diffusa.<sup>42</sup> Si tratta tuttavia di limiti la cui previsione appare giustificata dalla volontà di ridurre il rischio di violazioni del principio costituzionale del concorso alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva e della progressività del prelievo fiscale.<sup>43</sup>

Inoltre, l'inasprimento del patto di stabilità interno contenuto nelle norme per la stabilizzazione finanziaria,<sup>44</sup> *in primis* per le mo-

---

41. Si veda: Gilberto Muraro, "Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere", in *Lavoce.info*, 05.04.2011. Con riferimento ai tributi propri emblematico è stato il caso della "Tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi" istituita con legge regionale n. 30/1988 dal Veneto e poco dopo abrogata per l'esiguità del gettito. Peraltro la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 297/2003, ha dichiarato che si è trattato di uno dei pochi esempi di tributi propri regionali, nel significato di tributi istituiti con legge regionale.

42. Si veda, Mario Vanni, "Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato", in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2008, pp. 531-537.

43. Ai sensi dell'art. 53 Costituzione. Sul rischio di violazione dell'art. 53 Costituzione, si veda: Franco Bassanini, Giorgio Macchiotta, "I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'articolo 2 della legge n. 42 del 2009", in *Astrid Rassegna*, 1, 2009.

44. Si tratta del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con Legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 16 luglio 2011, n. 164, recante "disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", comunemente nota come manovra 2011, e del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabi-

dalità procedurali con cui è stato introdotto –ovvero senza un coinvolgimento diretto degli enti territoriali– importa un'ulteriore deriva del principio di autonomia a favore di un sistema a tendenza accentratrice.

## **4.2. Dalla spesa storica ai costi standard: come declinare la responsabilizzazione finanziaria nel rispetto della solidarietà**

Uno degli obiettivi principali della riforma è il superamento della regola che in passato fondava il riparto delle risorse pubbliche sulla spesa storica, in base alla quale un'amministrazione riceveva quanto aveva speso nell'esercizio finanziario precedente; così congelando gli sprechi e le inefficienze dell'amministrazione stessa e favorendo un progressivo e incontrollato aumento della spesa pubblica, a scapito dell'efficienza complessiva del sistema. Si pensi, in particolare, alle anomalie che si sono riscontrate fino al recente passato nel settore della sanità, dove benché si trattasse di materia di competenza esclusiva regionale, lo Stato è dovuto intervenire a ripianare i deficit di bilancio in diverse Regioni.<sup>45</sup>

Il modello di "federalismo fiscale" proposto per l'Italia vorrebbe realizzare un sistema capace di coniugare la responsabilizzazione finanziaria con una forte impronta solidale, al fine di garantire l'uguaglianza nel godimento delle prestazioni essenziali e fondamentali su tutto il territorio nazionale. La sintesi tra le due dimensioni si è tradotta nella previsione di un sistema di perequazione delle risorse, che fonda il finanziamento delle spese per le funzioni attribuite ai diversi livelli di governo –a regime– sui cd. fabbisogni e costi standard, questi ultimi calcolati sul costo di erogazione di un servizio in condi-

---

lizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con la Legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella G.U. 16 settembre 2011, n. 216, cd. Manovra bis.

45. Lo Stato ha stanziato tra il 2007 e il 2008 12,1 miliardi di euro a favore di cinque regioni con i bilanci in rosso nella sanità: si tratta di Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia. Inoltre al mese di giugno 2010, quattro regioni era sotto commissariamento e otto impegnate in piani di rientro dai disavanzi. Per altro il livello di caos raggiunto nelle finanze pubbliche di certe regioni è tale che in un caso ci sono voluti sei mesi per ricostruire il relativo bilancio. Così, Governo, Relazione sul federalismo fiscale, 30.06.2010, disponibile al seguente link: [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo\\_relazione/relazione\\_federalismo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_relazione/relazione_federalismo.pdf).

zioni di efficienza, escludendo dal conteggio gli sprechi.<sup>46</sup> È infatti sulla base di costi standard - uguali per tutti - che ogni ente è tenuto a garantire il finanziamento integrale dei cd. livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché delle funzioni fondamentali.

Per comprendere la portata di questa innovazione è opportuno richiamare la classificazione delle spese operata dalla stessa legge 42/2009, la quale distingue tra spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali –che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (cd. LEP)– e funzioni fondamentali degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane), da un lato,<sup>47</sup> e spese relative alle altre funzioni, dall'altro.

È bene osservare che i cd. LEP oltre a rientrare nell'elenco delle competenze legislative esclusive dello Stato, appartengono a quelle competenze di carattere trasversale, poste a garanzia dell'unità dell'ordinamento. Conseguentemente, la competenza *ratione materiae* non assume in questo caso rilevanza, spettando sempre e comunque allo Stato –a prescindere dalla materia in cui rientra la prestazione– la determinazione dei livelli essenziali che devono essere garantiti in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale. In particolare, rientrano in questa categoria le prestazioni erogate nei settori della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione, con riferimento alle spese amministrative, e del trasporto pubblico locale, per quanto concerne le spese in conto capitale,<sup>48</sup> corrispondenti complessivamente a circa il 90% del bilancio regionale.<sup>49</sup> Nelle more dell'adozione di una legge *ad hoc* si applica la disciplina transitoria fissata dalla legge 42, per cui si considerano essenziali i livelli determinati dalla legislazione statale vigente.<sup>50</sup>

---

46. Sul punto la Relazione del Governo sul federalismo fiscale del 30 giugno 2010 (paragrafo 4, punto E), riporta esempi utili per comprendere la reale portata della divario esistente sul lato della spesa pubblica con riferimento specifico alle diversità ingenti che si registrano con riferimento al costo delle prestazioni in sanità.

47. Rispettivamente lettera m) e p), comma II, art. 117 Costituzione.

48. La classificazione delle spese regionali è dettagliata all'art. 14, D.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario).

49. Così, Antonini, *La rivincita della responsabilità...*, 2009, p. 14.

50. Comma 2, art. 20, legge 42/2009.

Lo stesso discorso si può riproporre per le sopra menzionate funzioni fondamentali degli enti locali, poiché anche questa categoria appartiene alla competenza statale esclusiva ed assume, analogamente ai LEP, natura trasversale. Con la differenza che, fino a quando il legislatore non interverrà per determinare quali sono le funzioni da considerarsi “fondamentali” e quali invece non lo sono, manca in questo caso un qualsivoglia ancoraggio normativo.<sup>51</sup>

Questa classificazione rappresenta il punto nevralgico del sistema poiché è proprio su questa distinzione che la legge 42/2009 fonda due distinti sistemi di perequazione: uno per i livelli essenziali e le funzioni fondamentali e uno residuale, per tutte le altre, creando in questo modo una segmentazione tra le diverse funzioni<sup>52</sup> attribuite agli enti –forse quasi una discriminazione– e conseguentemente una separazione delle rispettive sorti. Infatti, la legge 42/2009 introduce la garanzia del finanziamento integrale per le prestazioni pubbliche classificate come essenziali e fondamentali, limitandosi a prevedere una perequazione solo parziale per le altre funzioni, in apparente contrasto con il dettato costituzionale in cui all’opposto non si trova traccia alcuna di questa differenziazione (comma 4, art. 119).

Con riferimento ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali la garanzia del finanziamento integrale viene tuttavia parametrata sui fabbisogni standard, che –nel caso delle Regioni– sono dati dai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, fissati dalla legge statale.<sup>53</sup> Di conseguenza, l’ammontare della perequazione sarà dato dalla differenza tra il gettito derivante dalle entrate desti-

---

51. Per colmare la lacuna la stessa legge 42/2009 (art. 21) ha dettato alcune regole in via transitoria: oltre a prevedere che il finanziamento degli enti locali sarà calcolato considerando l’80% delle spese come “fondamentali”, contiene un elenco delle funzioni che provvisoriamente si devono far rientrare in questa categoria.

52. In questo senso Bassanini, Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo...*, 2009 e Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale...*, 2010, p. 133.

53. Per gli enti locali la stima dei fabbisogni avverrà prendendo in considerazione –ai sensi dell’art. 13, co. 1, lett. c), legge 42/2009– “un indicatore di fabbisogno finanziario, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale e indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell’entità dei finanziamenti dell’Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti”.

nate al finanziamento delle funzioni essenziali ed il fabbisogno standard. Laddove questa differenza sia negativa e, quindi, il fabbisogno superi le entrate l'ente avrà diritto a ricevere una quota del fondo perequativo per l'ammontare corrispondente.<sup>54</sup>

Diversamente per le altre funzioni, concretamente erogate dalle Regioni e dagli Enti locali ma classificate come non essenziali e non fondamentali, non è prevista la garanzia della perequazione integrale, bensì più genericamente una perequazione delle capacità fiscali; ciò in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze esistenti tra le diverse realtà territoriali in termini di capacità fiscale *pro capite*, senza tuttavia alterarne l'ordine e senza impedirne l'evoluzione nel tempo, connessa a modifiche del contesto economico-territoriale. La copertura delle spese relative dovrà quindi essere assicurata facendo ricorso alle potenzialità fiscali degli enti, essendo il concorso della perequazione solo parziale.<sup>55</sup>

Ciò detto con riferimento tanto alla classificazione e relativo finanziamento delle spese, quanto ai diversi sistemi di perequazione, risulta con evidenza quali debbano essere i prossimi passi necessari per dare attuazione alla riforma: ovvero la classificazione con legge statale delle prestazioni nelle due categorie e, successivamente, l'attribuzione alle medesime di un contenuto finanziario standardizzato.<sup>56</sup> Trattandosi di condizioni imprescindibili per il passaggio al nuovo sistema sarebbe opportuno che venissero fissate quanto prima.

---

54. In particolare, le prestazioni essenziali delle Regioni dovranno a regime essere finanziate –ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. d), legge 42/2009– “con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati (ad es. l'IRAP fino alla data di sostituzione con altri tributi), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione”. Per la relativa disciplina attuativa si veda l'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 6 maggio 2011. Per una valutazione economica sulla sostenibilità di tale scelta, si veda: Giancarlo Pola, Leonzio Rizzo, “Il federalismo non si fonda sull'IVA”, in *Lavoce.info*, 17.04.2009.

55. Sul tema dei fabbisogni standard e della perequazione parziale, si veda: Franco Bassanini, “Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione”, in *Astrid Rassegna*, 14, 2010.

56. Claudio Tucciarelli, “Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009”, in Antonio Ferrara, Giulio M. Salerno (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010, p. 22.

Infatti, la legge 42/2009 ha solamente introdotto la garanzia del finanziamento integrale delle spese essenziali e fondamentali e previsto i parametri in base ai quali procedere –ovvero fabbisogni e costi standard– ma il compito sia dell'individuazione della metodologia da seguire per il calcolo degli stessi, sia della quantificazione economica, è stato di fatto affidato ai decreti attuativi del Governo. Un primo decreto sui costi e fabbisogni standard degli enti locali è stato peraltro adottato nel novembre del 2010,<sup>57</sup> ma la norma non rappresenta un grande passo in avanti, poiché si limita ad affidare ad una società esterna<sup>58</sup> non solo la raccolta dei dati, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e il monitoraggio del sistema, ma anche la stessa elaborazione della metodologia concreta con cui pervenire alla stima dei valori standard.

Un piccolo progresso è stato compiuto sul versante dei costi standard nel settore della sanità, che hanno trovato una prima disciplina di sistema, con riferimento al metodo con cui procedere nella relativa quantificazione e nella individuazione delle regioni di riferimento (*benchmark*), nel decreto 68/2011.<sup>59</sup> Si tratta di un passo significativo ma non rivoluzionario, poiché nella sostanza nella materia sanitaria qualcosa di simile c'era già prima.<sup>60</sup> Il problema in questo settore sembra piuttosto essere il rispetto dei criteri, fortemente disincentivato dalla prassi statale di intervenire a ripianare i disavanzi di bilancio. Inoltre grandi assenti sono ancor oggi i valori standard delle altre prestazioni nei settori ugualmente essenziali dell'istruzione e dell'assistenza.

---

57. D.lgs. n. 216 del 26 novembre 2010.

58. Si tratta della Società per gli studi di settore (Sose spa), a cui si è fatto riferimento nei paragrafi precedenti.

59. Si rinvia per le modalità di determinazione dei costi e fabbisogni standard regionali nel settore della sanità all'art. 27 del d.lgs. 68/2011. Per un commento al decreto legislativo richiamato, si rinvia a: Ettore Jorio, "un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale, provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (... cinque dubbi di costituzionalità)", in *federalismi.it*, 12, 2011.

60. Infatti già con il d.lgs. 502/1992 si era formalmente abbandonato il sistema di finanziamento della sanità basato sulla spesa storica, prevedendo al suo posto un finanziamento a quota capitaria, ovvero proporzionato al numero degli abitanti, e quindi legato al concetto di "standard" per assicurare livelli uniformi di prestazioni sanitarie su tutto il territorio nazionale. Per un approfondimento, si veda: Massimo Bordignon, Nerina Dirindin, "Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi", in *Lavoce.info*, 28.09.2010.

Nonostante siano trascorsi più di due anni dall'adozione della legge 42/2009, si è quindi deciso ancora troppo poco sia sul fronte dei costi standard che su quello dei livelli essenziali delle prestazioni, nonostante si tratti di due tasselli indispensabili per poter procedere all'attuazione della riforma.

Inoltre, la scelta di affidare un compito così fondamentale ad una società esterna che – ancorché a partecipazione pubblica – è estranea ai canali di legittimazione democratica (anche indiretti) è discutibile, imponendo la determinazione dei fabbisogni standard anche valutazioni di carattere necessariamente politico.

Il Governo non sembra essere in grado di giungere ad una disciplina esaustiva in materia di perequazione e di costi standard, forse per l'impossibilità di pervenire al necessario compromesso con le istituzioni e gli enti coinvolti nel tortuoso percorso legislativo da seguire per l'adozione dei decreti attuativi, o forse proprio per la mancanza di una effettiva volontà politica.

Peraltro, in questo complesso meccanismo manca ancora la definizione delle capacità fiscali dei singoli territori, al netto della diversa incidenza territoriale dell'evasione fiscale, nonostante, come evidenziato da più parti, la capacità fiscale costituisca uno dei punti cruciali per poter pervenire al calcolo delle quote del fondo perequativo di spettanza di ciascuna Regione. Infatti, è a partire da questo dato che si calcolano nel caso della perequazione integrale, le quote del fondo perequativo, essendo il relativo ammontare riconducibile alla differenza tra fabbisogno e gettito prodotto. Considerazione che vale a maggior ragione per la perequazione parziale,<sup>61</sup> che è rapportata proprio alle differenze regionali in termini di capacità fiscale e ne prevede una riduzione in misura non inferiore al 75 per cento.<sup>62</sup>

Ciò detto è evidente il rischio di una spaccatura del panorama regionale (oltre che di quello locale) nel caso in cui nel calcolo dei fabbisogni standard non vengano presi in debita considerazione gli squilibri esistenti nel Paese, e in particolare il divario tra Nord e Sud. Non sono da trascurare nemmeno le distorsioni legate alla situazione

---

61. Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria)...*, 2010.

62. Muraro, *Federalismo regionale: la rivoluzione ...*, 2011.

storica di congiuntura economica decisamente sfavorevole che sta vivendo il mondo globale, oltre ai vincoli stringenti imposti dall'Unione europea alle politiche nazionali di bilancio, rispetto alle quali tutti gli enti territoriali devono ritenersi –almeno politicamente– corresponsabilizzati.<sup>63</sup>

Per ovviare a questo pericolo la legge 42/2009 prevede, da un lato, il passaggio graduale al nuovo sistema, dall'altro, integra la perequazione per così dire ordinaria prevedendo altri strumenti a sostegno delle aree deboli, con i quali si cerca di assicurare a tutti gli enti un uguale punto di partenza. Tra questi, ad esempio, le forme di fiscalità di vantaggio a favore del cd. Mezzogiorno,<sup>64</sup> come ad esempio quelle previste nella manovra finanziaria del luglio 2010<sup>65</sup> con cui si è riconosciuta la possibilità ad alcune Regioni del sud Italia di intervenire, con propria legge, sull'imposta regionale sulle attività produttive per modificarne le aliquote, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle nuove iniziative produttive. Oppure, ancora, la perequazione infrastrutturale, per sviluppare la dotazione infrastrutturale,<sup>66</sup> o la previsione di risorse aggiuntive (trasferimenti erariali aggiuntivi) e interventi speciali (programmi speciali di intervento) in ottemperanza al comma V, art. 119 Cost.

## 5. Le fonti "speciali" dell'ordinamento finanziario italiano

Le considerazioni sinora svolte valgono, nel sistema italiano, solamente per gli enti che godono di un'autonomia ordinaria. Le autonomie speciali si trovano in una posizione asimmetrica e differen-

---

63. Per un'ottima analisi costi-benefici del passaggio al sistema dei costi standard, e quindi degli incentivi che il nuovo sistema sarà o non sarà capace di fornire all'efficienza della pubblica amministrazione, si veda: Carlo Buratti, "Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene editore, 1, 2010, pp. 30-33.

64. Ovvero delle regioni dell'Italia meridionale.

65. Si tratta della cd. manovra Tremonti adottata con Decreto Legge n. 78, del 31 maggio 2010, recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

66. Lo strumento è disciplinato all'art. 22 della Legge delega. Per dettagli sulle sorti del relativo decreto attuativo si veda la nota 5 del presente contributo.

ziata, la quale si perpetra sul versante finanziario anche sotto il profilo che qui interessa relativo alle fonti normative.

La specialità finanziaria, affermata dalla giurisprudenza costituzionale già prima dell'emanazione della legge 42/2009, viene confermata con tale disposizione normativa. La stessa non trova applicazione negli enti dotati di autonomia differenziata, se non per alcune disposizioni specifiche e residuali ad essi espressamente estese.<sup>67</sup> Tra queste, l'art. 27 il quale disciplina il coordinamento della finanza della specialità con la finanza pubblica statale complessivamente intesa. La disposizione, nell'imporre la partecipazione delle Regioni speciali e delle due Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica, non fissa il relativo coinvolgimento con una disciplina puntuale e dettagliata. Nulla si dice, infatti, con riferimento al dato quantitativo di questa partecipazione, ovvero l'ammontare di risorse che ciascun ente dovrà destinare allo scopo, né tantomeno in ordine al dato qualitativo, ovvero quali sono le modalità con cui pervenire ad un coinvolgimento delle autonomie territoriali. La norma si limita a richiamare in modo generico gli obblighi di perequazione e solidarietà, nonché i vincoli imposti dal patto di stabilità interno e gli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, rinviando per la determinazione del coinvolgimento concreto alle norme di attuazione degli statuti di autonomia e accettando così il rischio di una separazione delle sorti dell'autonomia finanziaria speciale rispetto a quella ordinaria.<sup>68</sup>

In questo modo, la delega non fornisce garanzie per un effettivo coordinamento della finanza della specialità con la finanza pubblica statale complessivamente intesa, fine cui l'art. 27 è invece esplicitamente rivolto.

Così procedendo il legislatore nazionale ha perso l'occasione di introdurre principi vevoli per tutti gli enti speciali e quindi di garan-

---

67. Si tratta dell'art. 15 –sul finanziamento delle città metropolitane– dell'art. 22 –sulla perequazione infrastrutturale– e, infine, dell'art. 27 –sul coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Quanto alla giurisprudenza costituzionale si consenta il rinvio al contributo di Parolari, "Il regime finanziario delle autonomie speciali...", 2010, pp. 53-68.

68. Così De Martin, Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale...*, 2009, pp. 6-7; ed anche, Giuliana Giuseppina Carboni, "La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale", *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 720-722.

tire la partecipazione della specialità al riequilibrio della finanza pubblica sulla base di criteri uniformi. Ora la determinazione del coinvolgimento è lasciata infatti ad una decisione eventuale e di natura bilaterale tra lo Stato e il singolo ente autonomo, subordinata al rispetto di peculiari procedure espressione del principio pattizio, ovvero al consenso della Regione medesima.<sup>69</sup> Conseguentemente, la disciplina del coordinamento della finanza speciale con la finanza pubblica complessivamente intesa non sarà uguale per tutte le Regioni speciali, ma sarà diversificata in relazione alla peculiare situazione di ciascun ente speciale, in ragione di svariati fattori, quali il peso politico, le competenze e i limiti fissati nello Statuto, il livello di sviluppo socio-economico e infrastrutturale.<sup>70</sup> Ciò con conseguente potenziale differenziazione non solo tra Regioni ordinarie e speciali, ma anche nell'ambito della specialità stessa.<sup>71</sup>

La fonte cui l'art. 27 rinvia è dunque la norma di attuazione statutaria che è una fonte di natura pattizia e valore quasi-costituzionale, è espressione di una competenza a carattere riservato e separato<sup>72</sup> ed è posta ad un livello intermedio tra la fonte costituzionale e quella ordinaria su cui è destinata a prevalere.<sup>73</sup>

Con tale richiamo si deve ritenere che il legislatore delegato non abbia fatto altro che confermare il quadro normativo di riferimento della specialità finanziaria che risulta fondato sugli Statuti di auto-

---

69. Così De Martin, Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale...*, 2009, p. 5.

70. Sul punto si veda: Dario Immordino, "La specialità finanziaria alla prova del federalismo", *Federalismo fiscale*, 1, Napoli, Jovene Editore, 2010, p. 162.

71. Tanto che si parla di specialità nella specialità. Cfr. sul punto: Francesco Palermo, "Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali", *Rassegna Parlamentare*, 4, 2000, pp. 935-971.

72. Per la peculiare funzione delle norme di attuazione rispetto agli statuti, insieme alla procedura prevista per la loro adozione, la giurisprudenza attribuisce a queste norme una "competenza separata e riservata", contribuendo a garantire la prevalenza di queste fonti rispetto alle leggi ordinarie e, al tempo stesso, conciliando le esigenze della specialità con quelle dell'unità dell'ordinamento. Cfr. Corte Cost. n. 213/1998, punto 4.2. del considerato in diritto; n. 237/1983, punto 2 del considerato in diritto; n. 160/1985, punto 2 del considerato in diritto; n. 180/1990, punto 3 del considerato in diritto; n. 137/1998, punto 3 del considerato in diritto.

73. La natura delle norme di attuazione statutaria è ormai pacifica sia in dottrina che nella giurisprudenza costituzionale. Si veda, tra i tanti, Roberto Chieppa, "Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali", *Le Regioni*, 6, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 1051-1076.

mia (si legga: legge costituzionale) e sulle relative norme di attuazione (si legga: decreti legislativi), ovvero su fonti formalmente statali, ma “regionali” per l’ambito di applicazione, perché aventi ad oggetto la finanza delle autonomie speciali.

È evidente che, anche dopo l’adozione della legge 42/2009, laddove la partecipazione agli obiettivi nazionali indicati dall’art. 27 richieda una revisione statutaria, questa dovrà avvenire *in primis* nel rispetto della particolare procedura prevista dagli statuti speciali medesimi ovvero attraverso l’adozione di una legge statale rinforzata.<sup>74</sup>

Ogni eventuale revisione statutaria in materia finanziaria nel rispetto di questa procedura implica poi una specifica disciplina di attuazione riservata appunto allo strumento delle norme di attuazione da adottarsi secondo quanto previsto nei rispettivi statuti. Sotto il profilo formale, si tratta di atti normativi adottati dal Governo nella forma del decreto legislativo, ma nel rispetto di una procedura del tutto peculiare. Infatti, contrariamente a quanto previsto in generale dalla Costituzione per l’emanazione dei decreti legislativi,<sup>75</sup> nel caso delle norme di attuazione appartiene al Governo solamente la competenza ad emanare formalmente l’atto, senza che vi sia una delega preventiva da parte del Parlamento, ma con il coinvolgimento imprescindibile dell’ente territoriale.

Per evitare che l’attuazione dello statuto sia introdotta unilateralmente dal Governo, in spregio alla specialità, gli statuti speciali prevedono, in ossequio al principio pattizio, l’istituzione di Commis-

---

74. È opportuno ricordare, infatti, che la materia finanziaria speciale ha subito un processo di de-costituzionalizzazione per esplicita previsione degli statuti stessi, la cui conseguenza pratica è la maggiore flessibilità delle norme relative che, pur costituendo parametro di legittimità costituzionale al pari delle altre disposizioni statutarie, possono essere modificate con un procedimento di revisione del tutto peculiare cioè attraverso una legge adottata dal Parlamento, ma il cui contenuto è oggetto di accordo tra il Governo, la Regione e le Province, per quanto di rispettiva competenza. Ciò fatta eccezione per la Sicilia che richiede la revisione con legge costituzionale anche delle disposizioni statutarie in materia finanziaria, non essendo prevista alcuna deroga al procedimento ordinario.

75. La delega preventiva del Parlamento al Governo è richiesta per l’adozione dei decreti legislativi dall’art. 76 della Costituzione. Nel caso delle norme di attuazione si parla di una sorta di delega permanente, il cui fondamento normativo si può rinvenire nello Statuto d’autonomia. In questo senso, si vedano, tra le molte, le pronunce della Corte Costituzionale n. 212/1984, punto 2 del considerato in diritto, e n. 160/1985, punto 2 del considerato in diritto.

sioni paritetiche, composte da rappresentanti sia dello Stato che della Regione o delle Province autonome, cui viene formalmente attribuito un potere consultivo;<sup>76</sup> il Governo può adottare o modificare le norme di attuazione solo con il consenso degli enti interessati espresso proprio per il tramite di questi organismi.<sup>77</sup>

## **6. Federalismo fiscale e autonomie speciali. In particolare: il caso del Trentino - Alto Adige**

Le autonomie speciali viaggiano dunque su un binario parallelo anche sul versante finanziario. Come detto, infatti, l'articolo 27 della legge 42/2009, rivolgendosi agli enti differenziati, impone il coordinamento della finanza pubblica degli stessi con quella statale, in questo modo cercando un bilanciamento tra le esigenze della specialità e la conseguente differenziazione territoriale, da un lato, e la partecipazione al riequilibrio della finanza pubblica,<sup>78</sup> dall'altro.

Ad oggi, solo tre Regioni speciali su cinque hanno concluso con il Governo centrale l'accordo con cui fissano modalità, termini e ammontare della loro partecipazione a detto riequilibrio della finanza pubblica: si tratta della Regione Trentino-Alto Adige, costituita dalle due Province autonome di Trento e Bolzano, seguite, ad un anno di distanza, dalla Valle D'Aosta e dal Friuli Venezia Giulia.

Un dato è comune a tutti e tre gli accordi: il contenuto è successivamente confluito nella Legge Finanziaria, rispettivamente del 2010 e del 2011, ovvero nella manovra annuale di bilancio. Di conseguenza, i contributi degli enti speciali coinvolti si sono concretizzati in un ri-

---

76. Così l'art. 48 bis Statuto Valle d'Aosta, l'art. 107 Statuto Trentino-Alto Adige, l'art. 65 dello Statuto Friuli Venezia Giulia, l'art. 56 dello Statuto Sardegna e l'art. 43 dello Statuto Sicilia. Nel caso del Trentino-Alto Adige è prevista l'istituzione di due Commissioni: la cd. Commissione dei dodici composta da sei membri di nomina statale, due nominati dal Consiglio regionale, due dal Consiglio provinciale di Trento e, infine, due da quello di Bolzano, e la cd. Commissione dei sei, istituita in seno alla Commissione precedente e competente per gli aspetti relativi alla Provincia di Bolzano.

77. Sulle norme di attuazione e il ruolo delle Commissioni paritetiche si veda: Francesco Palermo, "Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione", in Joseph Marko, Sergio Ortino e Francesco Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 826-844.

78. Chieppa, *Le esperienze delle commissioni paritetiche...*, 2008, p. 1052.

sparmio di spesa e una conseguente maggiore disponibilità di risorse per il bilancio statale. In particolare, mentre per il Friuli Venezia Giulia l'accordo in materia finanziaria ha comportato esclusivamente un trasferimento di risorse da e verso lo Stato, diversamente per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige la "regolazione dei conti" è stata accompagnata dall'impegno al trasferimento di ulteriori competenze o quanto meno funzioni. Peraltro, mentre nel caso della Valle d'Aosta con l'intesa viene fissato l'oggetto del trasferimento ovvero l'assunzione degli oneri relativi all'esercizio di funzioni statali relativi ai servizi ferroviari di interesse locale, ben più articolata è la situazione per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano. In questa sede ci soffermeremo proprio sull'analisi di quest'ultimo ordinamento finanziario, così come definito nei suoi tratti essenziali nel Titolo VI dello Statuto di autonomia,<sup>79</sup> mettendo in luce le modifiche apportate dall'accordo concluso con il Governo centrale il 30 novembre 2009 a Milano (d'ora in poi: Accordo di Milano).

Per comprendere le dinamiche dell'assetto finanziario vigente, è opportuno chiarire il ruolo rivestito dai tre attori –rispettivamente la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e Bolzano<sup>80</sup> nel quadro dell'autonomia. Con l'entrata in vigore nel 1972 del secondo Statuto di Autonomia si è attuato un ampio trasferimento di competenze –prima regionali o statali– in capo alle Province autonome e coerentemente si è verificato un rafforzamento della dotazio-

79. Per una fotografia della finanza regionale e provinciale prima dell'accordo di Milano del 30 novembre 2009, si veda: Thomas Benedikter, "The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen", in Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko, (edited by) *Tolerance through law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, pp. 105 ss.; Gianfranco Cerea, "Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali", in *Le Regioni*, 3-4, 2009, p. 475-487; Ines und Gennaro Pellegrini, "Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen", in Joseph Marko, Sergio Ortino, Francesco Palermo, Leonhard Voltmer, Jens Woelk (Hrsg.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen / Südtirol*, Baden-Baden, Nomos, 2005, pp. 227-238.

80. Si osservi che lo Statuto di autonomia nel testo attualmente vigente dal 1° gennaio 2010 è il D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, comunemente noto come "secondo Statuto di autonomia", come modificato dalla Legge Finanziaria 2010 (L. 191/2009), la quale ha recepito il contenuto di cui all'accordo di Milano. Il "primo Statuto di autonomia" per il Trentino-Alto Adige, adottato con L. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, è rimasto in vigore fino al 1971. Sotto il suo regime spettava alla Regione – sul versante delle competente attribuite – una posizione preminente, la quale coerentemente si perpetrava anche sul lato delle risorse finanziarie e quindi la finanza regionale era di dimensioni ben maggiori di quella provinciale.

ne finanziaria provinciale e una contestuale riduzione di quella regionale. Pertanto nell'analizzare l'ordinamento finanziario del territorio corrispondente al Trentino-Alto Adige, pur dovendo far riferimento a tutti e tre gli enti, poiché il Titolo VI dello statuto di autonomia è rubricato "finanza della regione e delle province", un ruolo di primo piano è di fatto rivestito dal livello provinciale ed è su di esso che si ripercuoteranno per la parte più rilevante gli effetti della riforma.

Con l'Accordo di Milano si è perseguito un duplice effetto: non solo si è fissato il contributo del territorio alla perequazione nazionale e più in generale al riequilibrio della finanza pubblica, ma al contempo si è rafforzata ulteriormente l'autonomia finanziaria. In primo luogo, i tre enti hanno infatti rinunciato a una quota delle loro entrate e si sono assunti gli oneri finanziari relativi all'esercizio di ulteriori funzioni statali, determinando così un risparmio nel bilancio statale; in secondo luogo, hanno accresciuto la loro autonomia di entrata, sia sul versante delle compartecipazioni, ovvero dei tributi istituiti e regolati con legge statale, il cui gettito viene ripartito *pro quota* –nel caso di specie– tra Stato e comparto Regione/Province, sia sul versante dell'autonomia impositiva, ovvero della facoltà di istituire con legge provinciale o regionale tributi propri.

Con riferimento alle compartecipazioni ai tributi erariali, l'accordo allarga questa ipotesi a quasi tutte le voci tributarie e prevede per tutte l'estensione al 90% della quota di compartecipazione di spettanza del comparto Regione/Province autonome.<sup>81</sup> Un ulteriore rafforzamento dell'autonomia deriva dalla previsione del recupero non solo delle entrate percepite nel territorio, ma anche di quelle afferenti all'ambito regionale e provinciale, benché affluite ad uffici situati fuori dal territorio di riferimento.<sup>82</sup> Così procedendo

---

81. Tra le nuove voci cui viene estesa l'ipotesi della compartecipazione provinciale/regionale al 90% troviamo le accise sugli olii da riscaldamento, l'imposta sulle assicurazioni, Ad esclusione di quella per la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore, l'imposta sui giochi, l'IVA sui prodotti importati, l'imposta sul reddito delle società (IRES) e le imposte sostitutive sulle rendite finanziarie.

82. Così art. 75 bis dello Statuto di Autonomia. Ai sensi dell'art. 75 bis, comma 2, per la determinazione dell'ammontare di spettanza della Regione e delle Province si deve procedere prendendo come riferimento indicatori o altra documentazione idonea per valutare i fenomeni economici che hanno luogo sul territorio interessato. Per alcuni tributi sono inoltre previsti criteri specifici per il calcolo del gettito di spettanza provinciale/regionale.

il nuovo assetto finanziario risulta profondamente legato all'andamento dell'economia locale, determinando una forte responsabilizzazione finanziaria e politica delle Province e realizzando quindi uno degli obiettivi che tipicamente giustificano politiche fiscali in senso federale.

Alcuni progressi si riscontrano anche sul versante dei cd. tributi propri. Le Province e la Regione godevano di un buon livello di autonomia impositiva già sotto il regime finanziario precedente. Al riguardo è stata confermata la facoltà in capo alla Regione e alle Province, nelle materie di rispettiva competenza, di istituire con legge tributi propri, in armonia con i principi del sistema tributario statale, oltre alla facoltà per le Province di istituire imposte e tasse sul turismo,<sup>83</sup> a cui si è aggiunto un riferimento esplicito alle tasse automobilistiche, quale tributo proprio provinciale.<sup>84</sup> La novità più rilevante riguarda tuttavia il riconoscimento in capo alle Province della facoltà di manovrare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni, con riferimento a quei tributi erariali per i quali lo Stato ammette questa possibilità e nei limiti delle aliquote superiori definite dal centro.<sup>85</sup>

Nonostante la previsione statutaria di un certo grado di autonomia impositiva, questa non ha trovato riscontro nella prassi. I tri-

---

83. Ai sensi dell'art. 72 e 73, comma 1, dello Statuto, prima della modifica apportata dall'accordo di Milano. La Provincia di Bolzano ha adottato una norma di attuazione che definiva –interpretandolo estensivamente– la propria potestà impositiva nel settore del turismo, ricomprendendovi non solo le attività turistiche *strictu sensu*, ma anche quelle “inerenti al turismo”. Successivamente ha tentato di introdurre l'imposta, ma è prevalsa l'opposizione delle associazioni delle categorie economiche interessate.

84. Così, art. 73, comma 1 bis dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010. È prevista inoltre la possibilità, sempre per le Province e con riferimento alle materie di competenza provinciale, di istituire nuovi tributi locali.

85. Tra i tributi interessati si richiamano a titolo esemplificativo l'Imposta sul reddito delle attività produttive (IRAP), l'Imposta comunale sugli immobili (ICI, con l'eccezione dell'ICI sulla prima casa che è stata abolita), l'addizionale comunale e regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), l'addizionale sui consumi di energia elettrica. Questa facoltà può essere anche riconosciuta agli enti locali. Questi ultimi potranno, infatti, ex comma 1-bis dell'art. 80 dello Statuto, intervenire per determinare la propria pressione fiscale, laddove si tratti di tributi locali istituiti con legge dello Stato, ma per i quali la Provincia abbia autorizzato gli enti stessi a modificare le aliquote e ad introdurre deduzioni, esenzioni o agevolazioni, purché si operi nei limiti delle aliquote superiori.

buti propri istituiti con legge provinciale sono davvero pochi, tanto da non assumere grande rilevanza all'interno del bilancio.<sup>86</sup>

Se gli effetti positivi sul versante dell'autonomia sono particolarmente rilevanti, non bisogna tuttavia trascurare gli effetti negativi sulle entrate provinciali e regionali complessive, dovuti agli impegni presi dagli enti autonomi in prospettiva di una loro partecipazione necessaria e imprescindibile al riequilibrio della finanza pubblica. La base giuridica è l'articolo 79 dello Statuto nella sua nuova formulazione,<sup>87</sup> in cui vengono definite modalità e obblighi del concorso della Regione e delle Province<sup>88</sup> agli obiettivi di perequazione e solidarietà, agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica, in attuazione della previsione normativa di cui all'articolo 27 della legge delega.<sup>89</sup>

Il contributo del Trentino-Alto Adige si è tradotto, da una lato, nella cancellazione di alcune voci di entrata del bilancio provinciale e, dall'altro, nell'assunzione degli oneri e in alcuni casi anche delle relative funzioni o servizi riferibili a competenze statali esercitate sul territorio provinciale.

Sul versante della riduzione delle entrate, sono state cancellate dal bilancio provinciale alcune voci per un ammontare di circa 700

---

86. L'esempio forse più rilevante è costituito dalla la tassa automobilistica provinciale, istituita all'art. 4, della Legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10.

87. Il testo precedente conteneva solamente un riferimento alla Costituzione (art. 119, comma 3), con la specificazione della sua applicabilità alle Province autonome di Trento e Bolzano.

88. Ex art. 79, comma 1, lettera c), dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, gli oneri sono assunti dalle Province – per un ammontare pari a 100 milioni annui ciascuna – già a partire da quest'anno (2010). Inoltre, ai sensi del comma 4, art. 79, le disposizioni statali in materia - in linea con il disposto di cui all'art. 27 della legge 42/2009 - non trovano applicazione con riferimento ai tre enti autonomi, essendo sostituite dal disposto di cui all'art. 79, nel rispetto dei limiti posti dall'art. 4 e 5 dello Statuto.

89. Il comma 3, art. 79, dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, stabilisce inoltre che al fine di determinare il concorso agli obiettivi della finanza pubblica, la partecipazione della Regione e delle Province al Patto di stabilità sarà d'ora in poi concordata con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e verrà calcolata con il meccanismo dei saldi di bilancio, anziché con quello basato sulle previsioni di spesa; permettendo così una programmazione delle risorse capace di rispecchiare le reali esigenze della finanza.

milioni di euro,<sup>90</sup> ma trattandosi per lo più di entrate il cui ammontare veniva negoziato annualmente su base bilaterale tra Stato e Province, si è di fatto limitato l'impatto negativo che queste voci avevano sulla certezza delle risorse a disposizione e conseguentemente sulla possibilità di programmazione della spesa pubblica oltre il breve periodo (annuale).<sup>91</sup>

Alle minori entrate vanno poi aggiunti i maggiori oneri finanziari relativi all'esercizio di ulteriori funzioni statali, anche delegate,<sup>92</sup> nonché il finanziamento di progetti ed iniziative di competenza statale a favore dei territori dei Comuni confinanti appartenenti a Regioni ordinarie, per sopperire ai disagi legati alla loro peculiarità di "territori di confine",<sup>93</sup> per un ammontare complessivo di 100 milioni annui a carico di ciascuna Provincia.

Attribuendo agli enti la responsabilità non solo del finanziamento ma anche della gestione delle funzioni medesime, si è determinato un risparmio nel bilancio dello Stato, ma al contempo si è garantita una maggiore autonomia agli enti stessi.<sup>94</sup>

---

90. Fonte: Provincia autonoma di Bolzano, Ripartizione Finanze e Bilancio.

91. Se si aggiunge poi che la maggior parte di queste entrate erano iscritte nel bilancio, ma si traducevano in entrate virtuali poiché molto volte lo Stato o non le ha proprio versate o le ha pagate solo in parte o con estremo ritardo, gli effetti sulla certezza delle risorse risultano con ancora più evidenza. Per un approfondimento sul significato e sulla rilevanza per l'autonomia finanziaria del Trentino-Alto Adige della c.d. quota variabile e delle altre voci cancellate, si rinvia a: Cerea, *Regionalismi del passato e federalismo futuro...*, 2009, pp. 475-487.; ed anche, Gennaro Pellegrini, "Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano", in Marko, Ortino, Palermo, (a cura di), *L'ordinamento speciale...*, p. 500.

92. Ex art. 79, comma 1, lettera c), dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, e con riferimento ai commi 117-125, art. 2, Legge n. 191/2009.

93. In particolare, lo stanziamento a favore dei territori di confine è fissato in 40 milioni annui e prevede la creazione di un fondo speciale per il finanziamento di progetti per sostenere lo sviluppo socio-economico, l'integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti a Regioni ordinarie confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con quella di Bolzano. Sul punto si veda il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 gennaio 2011 (Modalità di riparto dei fondi per lo sviluppo dei comuni siti nelle regioni Veneto e Lombardia confinanti con le provincie autonome di Trento e Bolzano).

94. Il contributo della regionale/provinciale al riequilibrio della finanza pubblica consente un risparmio di spesa e una conseguente maggiore disponibilità di risorse, che è stata recuperata nel bilancio statale già nell'esercizio finanziario 2010, poiché le somme relative sono state inserite in un emendamento alla Legge Finanziaria 2010.

Alle funzioni specificate nell'accordo,<sup>95</sup> si potranno aggiungere ulteriori oneri e funzioni, specificati sempre mediante accordo tra il Governo e i tre enti autonomi, nel limite di 100 milioni annui a carico di ciascuna Provincia. Infatti, nonostante gli oneri finanziari a carico delle Province per l'esercizio delle ulteriori funzioni siano stati puntualmente definiti nell'Accordo di Milano con riferimento al loro tetto massimo, le funzioni che verranno trasferite non sono state ancora individuate nella loro totalità e, soprattutto, nel caso di funzioni condivise tra Stato e Province autonome, manca una definizione dettagliata dei confini e delle modalità di esercizio delle rispettive competenze.

Il compito di specificare nel dettaglio in che cosa consisteranno queste funzioni, e in particolare il confine tra quanto rimarrà responsabilità dello Stato e quanto verrà invece affidato alla responsabilità delle Province, appartiene infatti alle norme di attuazione dello Statuto, il cui contenuto è attualmente in fase di negoziazione.<sup>96</sup>

Sempre al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con lo Stato gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Si registra un progresso in termini di responsabilizzazione politico-finanziaria, poiché le Province diventano le sole responsabili nei confronti dello Stato del rispetto del patto di stabilità: infatti, pur dovendo anch'esse agire nei limiti degli obiettivi complessivi della finanza pubblica statale, diventano responsabili a cascata del controllo sugli enti locali e sugli altri organismi partecipati.<sup>97</sup> Sarà quindi possibile modu-

---

95. Tra le funzioni di cui si prevede il trasferimento o la delega ulteriore si menzionano, ad esempio, il finanziamento e le funzioni statali relative all'Università degli Studi di Trento a carico della Provincia di Trento o ancora il trasferimento a carico della Provincia di Bolzano del finanziamento di infrastrutture di competenza statale sul territorio provinciale (ad esempio la costruzione del nuovo carcere di Bolzano), dei costi di funzionamento del Conservatorio e quelli del servizio di spedizione postale nell'ambito provinciale. Viene inoltre prevista la delega, a carico di entrambe le Province e sempre senza oneri per lo Stato, della competenza in materia di ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alle gestione della cassa integrazione, della disoccupazione e della mobilità.

96. Con la sola eccezione della norma di attuazione che disciplina la delega alla Provincia di Trento delle funzioni statali relative all'Università degli Studi di Trento, approvata il 9 giugno 2011.

97. Così, comma 3, art. 79, dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010. Di conseguenza, passerà alle Province il controllo sui Comuni, sui propri enti e organismi strumentali, sulle aziende sanitarie, sulle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge

lare i tagli alla spesa pubblica adeguandoli alle esigenze specifiche del territorio.

Il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige quale risulta dall'Accordo di Milano riduce i margini di incertezza sulle risorse economiche disponibili nel bilancio provinciale, favorendo al contempo una programmazione delle finanze regionali e provinciali migliore e più efficiente sul medio-lungo periodo. La cancellazione delle entrate che erano soggette a negoziazione annuale limita infatti il potere statale di variazione delle risorse da destinare annualmente alle Province. Le compartecipazioni a tributi erariali rappresentano quindi l'elemento costitutivo dell'autonomia finanziaria, favorendo da un lato una maggiore solidità e certezza sul versante delle entrate e, dall'altro, una maggiore responsabilizzazione degli enti autonomi, poiché le entrate sono legate al gettito tributario riferibile al territorio, scommettendo quindi sull'andamento dell'economia locale. Inoltre, con l'accordo viene fissato il concorso finanziario della Regione e delle due Province al riequilibrio della finanza pubblica, così chiudendo la partita con lo Stato relativa alla partecipazione del Trentino-Alto Adige alla perequazione nazionale. Infatti, salvo venga raggiunta una nuova intesa con lo Stato, l'assetto finanziario della Regione e delle due Province autonome è ora blindato rispetto a variazioni imposte unilateralmente dal centro, in quanto nelle fonti dell'autonomia finanziaria trova –come visto– la sua massima espressione il principio pattizio e conseguentemente ogni modifica dell'ordinamento finanziario dovrà necessariamente essere negoziata tra le parti su base bilaterale e paritaria.<sup>98</sup>

## 7. Conclusioni

Se la riorganizzazione in senso federale delle relazioni finanziarie appare un passaggio obbligato del processo di decentramento

---

15 maggio 1997, n. 127, sulle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e gli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Spetterà infatti alle province stabilire per questi enti gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, oltre alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, nel rispetto di quanto definito d'intesa con Ministro dell'economia e delle finanze.

98. Per la modifica serve l'intesa tra le parti ovvero, ai sensi del comma 2, art. 79, dello Statuto, in vigore dal 1° gennaio 2010, deve avvenire nel rispetto della procedura di cui all'art. 104 dello Statuto di autonomia.

italiano, in atto ormai da quasi 20 anni, preoccupazione emerge sul *quantum* e sul *quomodo* questo debba essere attuato alla luce del contesto socio-economico, oltre che politico e culturale. Nel processo di riforma in corso d'opera manca una visione unitaria e una condivisione degli obiettivi:<sup>99</sup> si procede infatti attraverso l'adozione di atti normativi isolati scarsamente coordinati tra loro, in cui difficilmente si ritrova la necessaria chiarezza e univocità dei fini perseguiti.

Perplessità emergono anche sulla effettiva capacità del nuovo sistema di garantire l'attuazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza, al fine di assicurare l'universalità nel godimento dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale e ridurre le diseguaglianze esistenti tanto con riferimento ai livelli di spesa storica quanto con riferimento alle prestazioni pubbliche garantite. Come illustrato nei paragrafi precedenti premessa imprescindibile del nuovo sistema è la determinazione dei cd. costi standard, senza la quale la riforma sarà destinata a rimanere lettera morta. Si tratta quindi di un passaggio obbligato e difficilmente indolore, poiché proprio gli enti la cui spesa è al di sopra degli standard sono generalmente anche quelli economicamente più deboli, in cui si registra un tasso di crescita inferiore alla media e un maggiore deficit infrastrutturale. Pertanto non solo la spesa dovrà essere progressivamente ricondotta (si legga: ridotta) in termini standard, ma contemporaneamente sarà necessario destinare risorse per dotarsi di strutture adeguate per fornire le prestazioni essenziali quanto meno ai livelli minimi prescritti. Il problema sarà quindi non solo quello di garantire la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo modello di finanziamento delle prestazioni, ma anche l'effettività di questo cambiamento, in totale rottura rispetto al sistema fino ad oggi vigente, caratterizzato dalla presenza di debiti occulti nei bilanci pubblici e da una visione dello Stato quale ente pagatore di ultima istanza, che interviene a ripianare i disavanzi in bilancio. Il rischio a cui viene esposto tanto il principio di uguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, quanto la tenuta dello tessuto sociale, è di tutta evidenza.<sup>100</sup>

---

99. Per un interessante contributo sul punto e sul significato della locuzione "federalismo fiscale", si veda: Francesco Palermo, "Fiscalità locale: i nodi irrisolti", *Consumatori, diritti e mercato*, 1, Milano, Altroconsumo Nuove Edizioni Srl, 2011.

100. Falcon, *Che cosa attendersi, e che...*, 2008, pp. 776-770.

Una critica può essere mossa anche contro la previsione di un sistema duale di perequazione. In primo luogo, perché la differenziazione della perequazione in base alla classificazione delle funzioni come essenziali (o fondamentali) e non, si pone in apparente contrasto con il dettato costituzionale, nel quale non c'è traccia alcuna di questa discriminazione. In secondo luogo, perché a fronte della previsione di una perequazione solo parziale, le funzioni non essenziali dovrebbero essere finanziate dalle Regioni più povere ricorrendo alla leva fiscale, in questo modo ponendosi in potenziale contrasto tanto con il principio di uguaglianza quanto con quello del concorso alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva.

Ciò nonostante, se non si dovesse riuscire ad avviare il nuovo sistema nei tempi previsti, le spinte verso forme di decentramento più accentuate da parte di quelle Regioni<sup>101</sup> –che già dispongono delle capacità amministrative per gestire le nuove funzioni– diventerebbero sempre più forti, a maggior ragione dopo la nota ufficiale seguita alla missione del Fondo Monetario Internazionale in Italia che incoraggia proprio forme di federalismo a velocità variabile come parte della soluzione ai problemi di crescita che caratterizzano l'Italia.

Da più parti si sottolinea<sup>102</sup> poi come la riforma abbia perso l'occasione di razionalizzare la spesa pubblica di competenza dello Stato centrale. Il fatto che la riforma costituzionale del 2001 abbia previsto nel riparto delle competenze legislative Stato-Regioni una clausola di residualità a favore dell'ente Regione, ha introdotto un elemento che normalmente caratterizza gli Stati di tradizione federale più risalente e consolidata. Coerentemente, si sarebbe potuto legittimare un processo rovesciato di distribuzione delle entrate, fondato –stante l'elencazione tassativa delle materie di competenza statale– per prima cosa sul calcolo delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite all'amministrazione centrale, garantendone così una gestione trasparente, per poi distribuire tra gli enti territo-

---

101. Si tratta, in particolare, di Lombardia e Veneto.

102. Si veda: Roberto Bin, "Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?", *Le Regioni*, 4, 2010, p. 721; Bin, *Che ha di federale il ...*, 2008, pp. 525-530; ed anche Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria)*..., 2010.

riali il residuo. Ma se questo approccio può essere digerito in una confederazione matura come la Svizzera, difficilmente si può pensare che lo Stato italiano possa accettare una tale ingerenza nella propria "sovranità" finanziaria.

In questo contesto, diventa sempre più pressante l'esigenza di affiancare alla riforma del "federalismo fiscale" una riforma istituzionale che, tra le altre cose, garantista un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali alle decisioni che le riguardano. Per ora, nell'attesa di un effettivo cambio di rotta in tale direzione, non resta che sperare che almeno il nuovo organo di recente istituzione –la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica– che, come detto (cfr. par. 2), risulta composto da "rappresentanti" (pur non nel senso proprio del termine) degli enti territoriali regionali, possa convogliare le voci delle autonomie in modo democratico, anche se il ruolo meramente consultivo ad esso attribuito lascia presumere che un cambiamento significativo in tal senso sia ancora lungi dall'intervenire. L'istituzione di una camera rappresentativa delle Regioni ovvero il rafforzamento di strutture di coordinamento tra i diversi livelli di governo che consentano, in primo luogo, di rappresentare le istanze degli enti territoriali *uti singuli* e, in secondo luogo, di razionalizzare l'erogazione dei servizi evitando inutili duplicazioni e sprechi di risorse, diventa dunque un elemento imprescindibile per il successo finale, anche e non solo, della riforma in corso di attuazione.

Sino a quando interverrà una riforma in tali termini, solo le Regioni a statuto speciale e le Province autonome saranno in grado di far sentire la propria voce attraverso trattative bilaterali con il Governo centrale, essendo queste le uniche entità all'interno del panorama regionale italiano ad avere a disposizione gli strumenti idonei a tal fine; le altre Regioni dovendosi accontentare di una debole partecipazione nelle sedi istituzionali previste, ove inevitabilmente l'obiettivo finale è il raggiungimento di una posizione comune unica. Sotto questo profilo, dunque, la "forma" sembra influire non poco sulla "sostanza" in quanto è proprio il diverso sistema delle fonti di natura pattizia su cui si basa l'autonomia speciale, anche nella materia finanziaria, a costituire l'elemento cardine che permette alle Regioni a statuto speciale/Province autonome di mantenere un particolare *status*, a conti fatti migliore rispetto a quello degli enti territoriali ordinari.

## 8. Bibliografia

ALBER, Elisabeth, ZWILLING, Carolin, VALDESALICI, Alice. "Italiens Finanzföderalismus: Finanzautonomie, gesamtstaatliche Koordinierung und politischer Druck aus dem Norden", in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2010, pp. 245-259.

ALBER, Elisabeth. "Einer für alle, alle für einen? Eine finanzföderalistische Zwischenbilanz rund um das Jubiläum 150 Jahre italienische Staatseinheit", in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

ANTONINI, Luca. "La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale", *I quaderni della sussidiarietà*, num. 7, Milano, Fondazione per la sussidiarietà, 2009, p. 7.

———. "La manovrabilità dei tributi propri. Commento art. 7 l. n. 42 del 2009", [online]. *Astrid Rassegna*, num.1, 2009. URL: [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/Antonini\\_articolo-commentario-anci-----manovrabilit--tributi-regionali-e-locali.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/Antonini_articolo-commentario-anci-----manovrabilit--tributi-regionali-e-locali.pdf) [Consulted: 23-06-2011].

BARBERO, Matteo. "Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", [online] *Federalismi.it*, num. 5, 2004. URL: [http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=1765&dpath=document&dfile=04032004104354.pdf&content=Dalla+Corte+costituzionale+un+vademecum+per+l'attuazione+dell'articolo+119+della+Costituzione+\(Nota+a+Corte+Cost.+n.+37/2004\)+-+stato+-+dottrina+-+](http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=1765&dpath=document&dfile=04032004104354.pdf&content=Dalla+Corte+costituzionale+un+vademecum+per+l'attuazione+dell'articolo+119+della+Costituzione+(Nota+a+Corte+Cost.+n.+37/2004)+-+stato+-+dottrina+-+) [Consulted: 23-06-2011].

BASSANINI, Franco (et al.) "I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'articolo 2 della legge n. 42 del 2009", [online] *Astrid Rassegna*, num.1, 2009. URL: <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/BASSANINI-e-MACCIOTTA-Fed-fisc-ANCI--Articolo-2.pdf> [Consulted: 23-06-2011].

BASSANINI, Franco. "Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione", [online] *Astrid rassegna*, num. 14, 2010. URL: [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Bassanini\\_FedFisc-Una-riforma-difficile.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Bassanini_FedFisc-Una-riforma-difficile.pdf) [Consulted: 23-06-2011].

BENEDIKTER, Thomas. "The Financial System of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen", in WOELK, Jens (ed.) (et al.), *Tolerance through law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, p. 105-119.

BERTOLISSI, Mario. "La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale". *Federalismo fiscale*, num. 2, Napoli, Jovene, 2008, pp. 89-108.

BIFULCO, Raffaele. "Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato" [online]. *nelMerito.com*, 2009. URL: [http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Rassegna-s/Bifulco\\_nelMerito\\_5\\_3\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Rassegna-s/Bifulco_nelMerito_5_3_09.pdf) [Consulted: 23-06-2011].

———. "Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale", [online] *Astrid-Rassegna*, num. 93, 2009. URL: [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/BIFULCO\\_federalismo-fiscale-legge-delega-Astrid-\\_2\\_.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/Archivio-23/BIFULCO_federalismo-fiscale-legge-delega-Astrid-_2_.pdf) [Consulted: 23-06-2011].

BIN, Roberto. "Che ha di federale il federalismo fiscale", *Le Istituzioni del Federalismo*, num.5, Rimini, Maggioli editore, 2008, p. 526.

———. "Verso il federalismo fiscale o ritorno al 1865?", *Le Regioni*, num.4, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 721-726.

BUGLIONE, Enrico (et al.). "Schema di decreto legislativo 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", in Antonio Ferrara (ed.) (et al.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene editore, Napoli, 2011 (ristampa aggiornata).

BURATTI, Carlo. "Il cantiere federalista: un complesso di riforme poco coerenti", *Federalismo fiscale*, Napoli, Jovene editore, num.1, 2010, pp. 30-33.

CABRAS, Daniele. "Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento", [online] *federalismi.it*, num. 11, 2009. URL: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=13345&dp ath=document&dfile=10062009204924.pdf&content=Il+processo+di+attuazione+della+legge+delega+in+materia+di+federalismo+fiscale:+il+ruolo+del+Parlamento.+--+stato+--+dottrina+-> [Consulted: 23-06-2011].

CARBONI, Giuliana Giuseppina. "La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale". *Le Regioni*, num. 3-4, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 720-722.

CEREA, Gianfranco. "Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali", *Le Regioni*, num. 3-4, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 475-487.

CHIEPPA, Roberto. "Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali". *Le Regioni*, num. 6, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 1051-1076.

DELLA CANANEA, Giacinto (ed.). "Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione", *Le Istituzioni del Federalismo*, num.1, Rimini, Maggioli editore, 2005.

DE MARTIN, Gian Candido (et al.). "Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009", [online] *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009. URL: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Commento1.pdf> [Consulted: 23-06-2011]

DE MITA, Enrico (ed.) *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, Giuffrè, 2009.

DE PETRIS, Andrea (ed.), *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010.

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

FALCON, Giandomenico. "Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale". *Le Regioni*, num. 4-5, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 776-770.

FERRARA, Antonio (ed.) (et al.). *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010.

FERRARI, Giuseppe Franco. "Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica", in Giuseppe Franco Ferrari (ed.), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli editore, 2010, pp. 3-26.

FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina. "La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata", [online] *federalismi.it*, num. 2, 2007. URL: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=6872&dpath=document&dfile=23012007234956.pdf&content=La+Costituzione+e+finanziaria+dell'Alto+Adige+tra+regime+di+specialità+e+autonomia+contrattata+-+regioni+-+dottrina+-+> [Consulted: 23-06-2011].

———. "Il federalismo fiscale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V", in Jens Woelk (ed.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà, Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac book, num. 55, 2010, pp. 37-52.

———. "Verfassungsrechtliche Schuldenbremse und neue Haushaltsregeln in Italien", in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2011.

GARBARINO, Carlo. "La riforma del Titolo V in materia finanziaria", in Giuseppe Franco Ferrari (ed.) (et al.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003.

GIARDA, Pietro. "Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione", *Le Regioni*, num.6, Padova, il Mulino, 2001, pp. 1425-1.

GORI, Luca. "L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega". *Federalismo fiscale*, num. 1, 2010, pp. 57-96.

IMMORDINO, Dario. "La specialità finanziaria alla prova del federalismo", *Federalismo fiscale*, num. 1, 2010, p. 162.

———. "Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica", *Le Regioni*, num. 6, 2009, pp. 1309-1348.

JORIO, Ettore (et al.). *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009*, num. 42, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2009.

JORIO, Ettore. "Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti", [online] *federalismi.it*, 2010. URL: <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=16601&dpath=document&dfile=13072010114913.pdf&content=Il+federalismo+fiscale:+i+contenuti+della+relazione+Tremonti+-+stato+-+dottrina+-+> [Consulted: 23-06-2011].

———. "Il federalismo fiscale e la sua attuazione in itinere", [online] *Astrid Rassegna*, num. 3, 2011. URL: [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-eri/Jorio\\_Federalismo-municipale-la-determinazione-dei-costi-e-fabbisogni-standard.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-eri/Jorio_Federalismo-municipale-la-determinazione-dei-costi-e-fabbisogni-standard.pdf) [Consulted: 23-06-2011].

———. "Un primo esame del D.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (... cinque dubbi di costituzionalità)", [online] *Federalismi.it*, num. 12, 2011. URL: <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=18241&dpath=document&dfile=0706201111652.pdf&content=Un+primo+esame+del+d.+lgs.+68/2011+sul+federalismo+regionale+e+provinciale,+nonch%C3%A9+sul+finanziamento>

+della+sanit%C3%A0+(...+cinque+dubbi+di+incostituzionalit%C3%A0)+stato+-+dottrina+-+ [Consulted: 23-06-2011].

LUPO, Nicola. "Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente", [online] *federalismi.it*, 23. 2009. URL: <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=14782&dpath=document&dfile=30112009183629.pdf&content=Il+procedimento+di+attuazione+della+delega+sul+federalismo+fiscale+e+le+nuove+sedi+della+collaborazione+tra+i+livelli+territoriali.+stato+-+dottrina+-+> [Consulted: 23-06-2011].

MARKO, Joseph (a cura di) (et al.). *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001.

MARKO, Joseph (Hrgs.) (et al.). *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

MORRONE, Andrea. "Il punto sul "federalismo fiscale"". *Federalismo fiscale*, num. 2, 2008, pp. 1-16.

MURARO, Gilberto. "Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere", [online] *Lavoce.info*, 2011. URL: [http://www.lavoce.info/articoli-istituzioni\\_federalismo/pagina1002241.html](http://www.lavoce.info/articoli-istituzioni_federalismo/pagina1002241.html) [Consulted: 23-06-2011].

PALERMO, Francesco. "Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali". *Rassegna Parlamentare*, num.4, 2000, pp. 935-971.

———. "La revisione dello Statuto e i suoi limiti", in MARKO, Joseph (ed) (et al.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 845-857.

———. "Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione", in MARKO, Joseph (ed) (et al.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 826-844.

———. "Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali", *Rassegna Parlamentare*, num. 4, 2000, pp. 935-971.

———. "Fiscalità locale: i nodi irrisolti", *Consumatori, diritti e mercato*, num. 1, Milano, Altroconsumo Nuove Edizioni Srl, 2011.

PAROLARI, Sara. "Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol", in WOELK, Jens (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, 55, Bolzano, Eurac Book, 2010, pp. 53-68.

PELLEGRINI, Gennaro. "Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano", in MARKO, Joseph (a cura di) (et al.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pp. 498-522.

PELLEGRINI, Ines (et al.). "Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen", in MARKO, Joseph (Hrsg.) (et al.), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Baden-Baden, Nomos, 2005, pp. 227-238.

POLA, Giancarlo, RIZZO, Leonzio. "Il federalismo non si fonda sull'IVA", [online] *Lavoce.info*, 2009. URL: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001063-351.html> [Consulted: 06-10-2011].

RIVOSECCHI, Guido. "La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata" [online] *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009. URL: <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Rivosecchi.pdf> [Consulted: 23-06-2011].

———. "La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio", in DE PETRIS, Andrea (a cura di), *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Milano, Cedam, 2010, pp. 121-142.

SCOZZESE, Silvia (ed.) (et al.). *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli editore, 2009.

TUCCIARELLI, Claudio. "Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009", in Antonio Ferrara (ed.) (et al.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene editore, 2010, pp. 3-36 (22).

VANNI, Mario. "Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato", *Le Istituzioni del Federalismo*, num. 5, 2008, pp. 531-537.

WOELK, Jens (ed.), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac book, num. 55, 2010.

WOELK, Jens (ed.) (et al.). *Tolerance through law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008.

## RESUM

Aquest article se centra en l'anomenada reforma de "federalisme fiscal" que es va introduir a Itàlia amb la "legge delega" 42, de 2009, per implementar l'article 119 de la Constitució italiana. Actualment, aquesta reforma es troba en un complicat procés d'implementació a través d'una sèrie de decrets legislatius promulgats pel Govern italià. L'objectiu de l'article és analitzar la reforma del sistema financer italià, tant des de la perspectiva de les fonts del dret com del contingut substantiu de les disposicions legals. L'anàlisi posa en relleu les dificultats que deriven del procés d'implementació i posa especial èmfasi en les diferències principals entre regions amb estatut ordinari, d'una banda, i regions amb estatut especial / províncies autònomes, de l'altra. El resultat és una estructura fiscal summament asimètrica derivada d'una legislació que preveu tractar els territoris de manera extremadament diferenciada.

**Paraules clau:** federalisme fiscal; solidaritat; autonomia; especialitat; fonts; legislació fiscal; *legge delega*; reglaments executius; regions amb estatut especial / províncies autònomes.

## RESUMEN

Este artículo se centra en la llamada reforma de "federalismo fiscal" que se introdujo en Italia con la "legge delega" 42, de 2009, para implementar el artículo 119 de la Constitución italiana. Actualmente, esta reforma se halla en un complicado proceso de implementación a través de una serie de decretos legislativos promulgados por el Gobierno italiano. El objetivo del artículo es analizar la reforma del sistema financiero italiano, tanto desde la perspectiva de las fuentes del derecho como del contenido sustantivo de las disposiciones legales. El análisis pone de relieve las dificultades derivadas del proceso de implementación, con especial énfasis en las diferencias principales entre regiones con estatuto ordinario, por un lado, y regiones con estatuto especial / provincias autónomas, por otro. El resultado es una estructura fiscal sumamente asimétrica derivada de una legislación que prevé tratar los territorios de forma extremadamente diferenciada.

**Palabras clave:** federalismo fiscal; solidaridad; autonomía; especialidad; fuentes; legislación fiscal; *legge delega*; reglamentos ejecutivos; regiones con estatuto especial / provincias autónomas.

## ABSTRACT

This paper focuses of the so-called "fiscal federalism" reform that was introduced in Italy with the "legge delega" No. 42 of 2009 in order to implement

article 119 of the Italian Constitution. Currently, this reform is undergoing an intricate process of implementation mainly assigned to a series of legislative decrees issued by the Italian Government. The aim of this paper is to analyze the reform of the Italian financial system, approaching the subject matter both from the perspective of the sources of law, and from the substantial content of the legal provisions. Analysis will highlight problems arising from the implementation process, with a focus on the main differences between Regions with ordinary statute, on the one hand, and Regions with special status/autonomous Provinces, on the other hand. The outcome will be a highly asymmetrical fiscal structure rooted in an extremely differentiated legal system.

**Key words:** Tributary federalism; solidarity; autonomy; speciality; sources; tributary law; *legge delega*; executive regulations; regions with a special statute of autonomy / autonomous provinces.