

Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata

di Ida Nicotra *

1. L'autonomia finanziaria costituisce il presupposto per la costruzione di un sistema realmente federale. Ogni struttura decentrata è basata, innanzitutto, sul criterio della autosufficienza delle modalità di finanziamento dei diversi livelli di governo. Sicché il concetto di federalismo è correlato strettamente alla indipendenza di bilancio delle entità sub statali. Si può affermare che con riferimento ad ogni ordinamento contemporaneo[9] - dalla Germania al Belgio, dalla Svizzera all' Australia, dagli Stati Uniti alla Spagna, dal Canada all'Italia - siffatto principio costituisce il corollario dell'organizzazione federale. Così, la Costituzione degli Stati Uniti (art. 1, sezione 8) riconosce al Congresso la facoltà di "imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi che ... dovranno però essere uniformi in tutti gli Stati Uniti", analogamente l'art. 104, 1° co. della Legge Fondamentale Tedesca afferma che "il Bund e i lander sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri ..." e l'art. 156 della Costituzione Spagnola sottolinea che "le Comunità autonome godono di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'esercizio delle loro competenze, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza statale e di solidarietà di tutti gli spagnoli".

Il principio delle finanze separate viene attuato qualora lo Stato centrale e gli enti periferici si procurino i mezzi necessari per far fronte alle attività loro attribuite grazie al riconoscimento a ciascuna entità di un autonomo potere impositivo.

Peraltro, un sistema di totale e reciproca separazione sarebbe difficilmente realizzabile, sulla base di una prima ed altrettanto ovvia considerazione, che il soggetto passivo dell'imposizione è unico. Per tale ragione si rende opportuna, negli Stati a struttura decentrata, una normativa di coordinamento capace di impedire un intollerabile pressione fiscale in capo ai cittadini, inibendo, ad esempio, una tassazione doppia su ogni singola attività. In proposito, è utile richiamare la legge organica spagnola sul finanziamento delle Comunità Autonome, nella parte in cui prevede una serie di restrizioni alla possibilità di istituire tributi locali sulle stesse attività già gravate di imposte statali[10]. Non è un caso che l'art. 117, 2 co, lett. e) della Costituzione italiana, novellato dalla legge costituzionale n.3 del 2001, attribuisca, in via esclusiva, alle Camere la competenza di legiferare in materia di sistema tributario e contabile, allo scopo preciso di realizzare le condizioni per un impianto di finanza integrata.

D'altra parte, l'esigenza di coordinamento del sistema fiscale è correlata alle caratteristiche proprie dell'autonomia finanziaria[11]. Essa, invero, risulta improntata, per molti versi, sui parametri tipici del circuito della rappresentanza politica, in quanto le scelte in merito alla fissazione dei tributi, alla riscossione degli stessi, nonché quelle circa il modo di destinare tali risorse (per finanziare quali tipi di funzioni, opere o servizi pubblici) costituiscono parte integrante di quel programma politico su cui gli elettori sono chiamati, periodicamente, ad esprimere un giudizio. Anzi, si può affermare che la circostanza che ai governanti di ciascun livello di governo venga attribuito il compito di chiedere il pagamento dei tributi costituisce uno degli aspetti salienti del sistema federale, in quanto fa sorgere una responsabilità immediata sull'impiego dei proventi, impegnando la classe politica a soddisfare le attese dei cittadini[12].

In tal maniera, il sindacato dei cittadini sull'operato dei decisori politici costituisce, seppur indirettamente, una valutazione sull'attuazione degli impegni assunti durante la campagna elettorale.

Per questi motivi, una costruzione ottimale di un sistema decentrato imporrebbe di conferire la disponibilità economica adeguata in capo a chi ha la responsabilità di selezionare con legge i bisogni, le priorità, le domande sociali che devono trovare immediata risposta. In buona sostanza, il c.d. principio della connessione legislativa si realizza allorché funzione normativa ed attività finanziaria finiscono per coincidere in capo ad un unico amministratore pubblico, sia nell'ipotesi in cui egli assume direttamente il compito di dare attuazione a tale attività o servizi, sia nel caso in cui tale compito venga affidato concretamente ad altro soggetto.

Coerentemente, con tale impostazione, il sistema fiscale dovrebbe essere strutturato in modo da attribuire il potere legislativo, attraverso il quale si stabilisce una spesa, al livello di governo competente al soddisfacimento di quella scelta (c.d. principio della connessione legislativa). La Legge Fondamentale tedesca ha optato, nel rapporto tra Bund e Lander, per il principio della connessione amministrativa; infatti, i costi sono attribuiti all'ente che amministrativamente realizza la funzione e non a quello che la istituisce per legge (art. 104). Così i Lander sopportano i costi dei compiti statali che il Bund ha istituito con atto legislativo. Questo meccanismo ha dato luogo a non lievi inconvenienti, in quanto

permette allo Stato centrale di emanare provvedimenti "generosi" nei confronti dei cittadini, in particolar modo nei periodi di scadenze elettorali, senza che questo debba, contestualmente, individuare una dotazione finanziaria adeguata al soddisfacimento delle funzioni, che graverà interamente sui bilanci dei singoli Länder. Tal che, i Länder al fine di evitare disavanzi finanziari - dovuti, in primo luogo, all'aumento della spesa pubblica deliberata con leggi federali che non si preoccupano di prevedere i mezzi per fare fronte a nuovi o maggiori spese - chiedono il trasferimento delle loro competenze amministrative al Bund.

In maniera non dissimile, negli Stati Uniti d'America viene frequentemente utilizzata dal Congresso la prassi di concedere sovvenzioni agli Stati, a condizione che vengano destinati alla realizzazione di programmi federali già definiti dettagliatamente a livello centrale (c.d. Grants - in-aid), in alcuni casi il Governo centrale copre interamente il costo, in altri è, invece, prevista la partecipazione, in termini economici, dello Stato membro. La Corte Suprema ha dichiarato legittimo tale meccanismo di concessione dei finanziamenti, sulla base della considerazione che gli Stati rimangono, comunque, liberi di accettare una simile proposta. È stato fatto osservare come con tale meccanismo, si finisca, in realtà, per vulnerare la competenza legislativa costituzionalmente riservata agli Stati che, in mancanza di mezzi finanziari, si vedrebbero costretti, comunque, a non poter soddisfare le proprie attribuzioni[13].

Diversamente, da quel che accade a livello centrale, nell'ordinamento tedesco, le Costituzioni dei singoli Stati membri si sono orientate a favore della regola della connessione legislativa, statuendo, nei confronti dei Länder, un obbligo specifico di fornire contributi ai loro Comuni allo scopo di garantire l'assolvimento delle funzioni[14] a questi devolute. Così, seguendo tale ultima soluzione sembra possibile realizzare, al contempo, il principio di responsabilità finanziaria democratica e quello di trasparenza nella scelta delle attività da realizzare.

Nel nostro ordinamento il modello organizzativo appena richiamato sembra di difficile realizzazione, in quanto - come è noto - la funzione legislativa è riconosciuta solo a Stato e Regioni. Tal che, con legge delle Camere e dei Consigli Regionali si fissa una funzione da predisporre che Comuni, Province e Città Metropolitane saranno poi chiamati a svolgere. Il problema non è di poco momento: infatti, chi detiene la funzione legislativa ed impone, tramite questa, la creazione di un nuovo servizio sociale potrebbe disinteressarsi di come reperire le risorse, trasferendo l'obbligo di trovare i finanziamenti sull'ente chiamato a provvedere.

In tal modo, è facile che si verifichi uno scollamento tra chi decide con legge una nuova spesa e chi deve trovare le risorse necessarie. Alla competenza legislativa si dovrebbe far corrispondere una precisa responsabilità politica che il corpo elettorale potrebbe esercitare alla stregua delle origini e dell'impiego delle risorse economiche.

Il legame democratico si incentra proprio sul rapporto tra rappresentanza elettorale e responsabilità fiscale. Le tasse altro non sono, infatti, che uno strumento per il perseguimento del programma di governo. Dalle previsioni costituzionali contenute nel nuovo titolo V, in realtà, non emerge, sul punto, una soluzione univoca, anche se l'affermazione contenuta nell'art. 118 sembra suggerire il principio del collegamento tra onere di spesa e funzione amministrativa, nella parte in cui riserva, in via preferenziale, ai Comuni la funzione amministrativa. A ben guardare, peraltro, la norma (art. 116) che istituisce il c.d. regionalismo differenziato[15], presuppone, per il trasferimento della funzione legislativa in capo alle Regioni richiedenti, il possesso dei requisiti finanziari contemplati dall'art. 119, sembrando propendere per il principio della connessione legislativa.

Con riferimento alle problematiche sottese al federalismo fiscale, il legislatore costituzionale ha, probabilmente, perduto una occasione per stabilire in maniera univoca il principio della connessione legislativa. Invero, il mancato rapporto tra potere di legiferare e autonomia finanziaria, comportando una separazione tra chi decide con legge e chi deve finanziare, potrebbe indurre chi amministra a rinunciare alla propria autonomia amministrativa, in vista del contenimento della spesa, ponendo i livelli superiori di governo nella condizione di intervenire, in sostituzione dell'ente rimasto inadempiente per mancanza di fondi. Così, in attuazione del principio di sussidiarietà, quale criterio dinamico di distribuzione delle competenze, introdotto con la modifica dell'art. 120 Cost[16], il Governo può sostituirsi ad organi della Regione quando lo richiedano la tutela dell'unità economica ed, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali degli enti locali.

2. Il principio della divisione delle risorse finanziarie si arresta dinanzi alle istanze unitarie, sicché i governi centrali hanno sempre rivendicato il potere di imporre tributi per espletare funzioni nell'interesse dell'intera nazione (diritti sociali, guerre, immigrazione). Ciò il più delle volte è avvenuto a scapito degli Stati membri costretti a rinunciare a parte dei loro

proventi diretti e a ricorrere alle sovvenzioni della Federazione.

Ne consegue che le entità periferiche sono soggette **ad una certa dipendenza finanziaria** dal governo centrale. In realtà, il modello - che potremmo definire "puro" - di assoluta separazione tra autonomia finanziaria della federazione e autonomia finanziaria delle Regioni è, nella sua versione rigida, pressoché irrealizzabile. Ciò scaturisce, come è stato fatto notare[17], da un triplice ordine di fattori:

- a) dalla natura delle funzioni attribuite alle Regioni: esse comprendono i servizi sociali; scuola, sanità, assistenza, protezione civile, polizia locale, caratterizzati dal punto di vista della finanza erariale per la notevole dispendiosità non solo per la loro cura, ma anche perché i fruitori non sono in grado di pagare il servizio, soprattutto in periodo di crisi economica perché all'aumento della domanda per tali servizi fa riscontro una diminuzione della capacità del cittadino di pagare il servizio (che per sua natura va offerto con prezzo politico). Alcune regioni, infatti, devono ricorrere agli aiuti statali, in quanto non sono capaci di garantire ai singoli il livello essenziale delle prestazioni.
- b) dalla scarsità di popolazione in alcune zone che, inevitabilmente, produce l'effetto di lievitazione dei costi dei servizi essenziali.
- c) dalla depressione economica che contraddistingue alcuni ambiti territoriali, in conseguenza di diverse motivazioni (climatiche, storiche, geografiche)

Per queste ragioni alcune entità sub statali, non riuscendo a mantenere i loro servizi allo stesso livello di quelle più ricche, sono costrette a chiedere sovvenzioni ai governi centrali. Dal canto loro, le Regioni più ricche, al fine di evitare un ritorno politico negativo ed impopolare, decidono di non aumentare la tassazione, nel convincimento che, comunque, tali risorse aggiuntive andrebbero a perequare la situazioni di Regioni più povere e non avrebbero, dunque, nessun riflesso positivo sui cittadini di quel territorio. Quest'ultima osservazione riesce, forse ancor più chiaramente, a spiegare il motivo per il quale l'attività di perequazione non può che spettare esclusivamente allo Stato. Le sovvenzioni vengono elargite dallo Stato che, avendo a disposizione tutte le risorse del Paese, può utilizzare parte degli introiti prodotti nelle zone più ricche a beneficio di quelle più povere. La competenza esclusiva dei Parlamenti nazionali su fondo di perequazione, sistema fiscale, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza si basa proprio sull'assunto che lo Stato deve adempiere alla funzione di redistribuzione della ricchezza all'interno del Paese. Il potere più importante del governo centrale resta, dunque, quello di assegnare contributi economici a singoli enti territoriali che non si trovassero in grado di garantire ai propri cittadini un livello di vita dignitoso.

Si evidenzia, così, accanto al principio di separazione delle finanze dei diversi livelli di governo l'altro elemento indispensabile a qualunque tipo di ordinamento federale: il principio perequativo. Esso si regge sulla semplice constatazione che l'unità e l'indivisibilità di uno Stato possono essere garantiti solo con l'ausilio di strumenti che assicurano l'uniformità di condizioni di vita su tutto il territorio nazionale. Ma affinché tale obiettivo si possa compiutamente realizzare sarà necessario il rispetto, anche da parte dei diversi livelli di governo, del dovere di contribuzione alla spesa pubblica. In termini più specifici, "il concorso" alla spesa deve basarsi, anche con riferimento agli enti esponenziali di collettività, sulla regola della progressività. Si fa strada l'impostazione comunitaria e solidaristica incentrata proprio sulla partecipazione di ciascun cittadino alla spesa pubblica secondo le proprie capacità di reddito. Sicché, il dovere inderogabile di solidarietà economica espressamente proclamato negli artt.2 e 53 della Costituzione italiana diviene il punto di avvio per la edificazione di un modello di federalismo cooperativo, compatibile con l'idea di Stato sociale. In modo che, l'obbligo di contribuzione in maniera diseguale risulta conformato, innanzitutto, alla realizzazione del godimento e della garanzia dei diritti sociali e civili.

Non è un caso che tutti gli Stati, ad impianto accentrato o federale, dal Portogallo alla Spagna, dal Canada agli Stati Uniti, dalla Svizzera alla Germania prevedono nei loro documenti costituzionali, sistemi di perequazione, rispondenti all'esigenza di garantire condizioni uniformi di qualità della vita per tutti i cittadini. In particolare, l'art.1, sez.8 della Costituzione statunitense statuisce che il Congresso ha il potere di "provvedere alla difesa comune e al benessere generale degli Stati Uniti", mentre l'articolo 231 del Testo Costituzionale portoghese statuisce che " gli organi sovrani assicurano, in cooperazione con gli organi di governo regionale, lo sviluppo economico e sociale delle Regioni autonome, adoperandosi, in particolare, per la perequazione delle disuguaglianze derivate dalla insularità".

La Carta Fondamentale spagnola prevede che "nel bilancio preventivo generale dello Stato può essere prevista una assegnazione alle Comunità autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali che esse abbiano assunto e in funzione di garanzia di un livelli minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali in tutto il

territorio spagnolo" (art. 158, 1° co.), con termini non dissimili si esprime la Costituzione tedesca nella parte in cui afferma (art. 105, 1co) che il Bund "è tenuto a garantire su tutto il territorio unitarietà delle condizioni di vita".

La Germania, in particolare, rappresenta un esempio importante di "Stato sociale federale" in cui il sistema redistributivo si regge su un duplice modello di perequazione verticale e di perequazione orizzontale (art. 107, 2 co.). Quest'ultimo sistema si realizza mediante l'emanazione di una legge votata dalla Camera di rappresentanza regionale che ripartisce una parte dei proventi dei Laender più ricchi a quelli più poveri. Il meccanismo redistributivo viene deliberato, con il consenso determinante degli Stati membri. Tale perequazione deve essere "adeguata" alle diverse capacità finanziarie di quei Laender che, possedendo risorse al di sopra della media, sono tenuti a versare, in un vaso di perequazione, parte dei loro proventi. Con tale congegno è stato possibile risollevare le sorti dei nuovi cinque Laender dell'ex Germania Democratica che, entrati a seguito della riunificazione, presentavano un elevato fabbisogno finanziario, dovuto alle diseconomie prodotte dalle politiche dei governi socialisti. La perequazione verticale avviene attraverso la facoltà riservata al Bund di ripartire un quarto della quota spettante ai Lander, relativa all'imposta sul valore aggiunto, a quei Lander dotati minori capacità finanziarie, in modo che ciascuno Stato riceva almeno il 92% delle entrate fiscali medie di tutti i Lander federali (art. 107, co.1 LF).

Si prevede poi una terza fonte di finanziamento c.d. aggiuntivo o integrativo da parte del Bund a favore delle città portuali ed alle città con maggiore densità di popolazione. Precisamente, l'art. 104, 4 co. del GG, consente al Governo centrale di concedere finanziari per investimenti di particolare importanza a Lander, Comuni e Consorzi di Comuni, al fine di impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere la crescita economica.

3. La tematica dei rapporti finanziari tra centro e periferia in Italia è stata caratterizzata dalla mancata attuazione del disposto costituzionale. Infatti, a ben vedere, l'art.119, già nella sua originaria versione, sanciva espressamente il principio di autonomia finanziaria delle Regioni. In particolare, durante i Lavori preparatori, venne affermato il principio dell'indipendenza di entrata e di spesa delle Regioni, quale regola fondante il costituendo regionalismo italiano. La sostanza dell'autonomia doveva essere realizzata, secondo l'intenzione dei Costituenti, sia con tributi esclusivamente assegnati alla Regione, sia con quote di tributi statali, non soltanto nel senso che alla Regione dovesse andare una parte di tributi riscossi sul suo territorio, ma che, ad esse, potesse spettare anche una parte del gettito generale di qualche tassa statale[18]. Tale meccanismo, basato su una graduazione delle quote, diversa a seconda dei bisogni delle Regioni, era strutturato in maniera tale da consentire alle più povere di adempiere alle loro funzioni essenziali. Si prevedeva, poi, la possibilità che lo Stato, con propria legge, elargisse, eventualmente, contributi speciali "per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole"[19].

La recente formulazione dell'articolo 119[20], laddove prevede tre distinte forme di finanziamento regionale - tributi ed entrate propri; compartecipazioni al gettito di tributi erariali, riferibili al loro territorio; risorse provenienti da un fondo di perequazione, istituito con legge statale, senza vincoli di destinazione, a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante - non sembra presentare differenze sensibili rispetto al vecchio testo[21]. La perequazione finanziaria è stata, infatti, riservata alla potestà esclusiva dello Stato che tramite un congegno redistributivo di ricchezza è chiamato ad assolvere al prioritario obiettivo di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art.117, 2°co., lett.m). La circostanza che l'odierno legislatore costituzionale abbia preferito utilizzare l'espressione "livelli essenziali" al posto di "livelli minimi" riesce a spiegare l'autentica volontà di costruire un modello di Stato federale, ove la salvaguardia dei diritti sociali occupa un posto di sicuro rilievo. In sostanza, le nuove regole contenute nel Titolo V devono essere coordinate ed armonizzate con le restanti parti della Costituzione, ed in special modo, con quei principi che sanciscono l'effettività dei diritti fondamentali della persona a presidio per la stessa, di una esistenza libera e dignitosa.

Occorre soffermarsi sul significato da attribuire alla previsione richiamata, nella parte in cui essa fa riferimento all'obiettivo della perequazione. Al riguardo, sono state paventate due possibili soluzioni[22]: l'una, riconducibile all'idea che l'attività di riequilibrio finanziario risulti finalizzata alla eliminazione delle differenti capacità fiscali degli abitanti delle diverse Regioni, l'altra, che mira a riconoscere allo Stato il compito di adoperarsi per la riduzione delle stesse, dovendosi concludere, in quest'ultima evenienza, che ogni singola entità regionale dovrà provvedere alla erogazione dei servizi pubblici con diversità di offerta. Ora, non pare dubitabile che l'idea di una perequazione volta a diminuire le differenze, senza, tuttavia, procedere ad un totale livellamento, appare certamente più consona alla impostazione di tipo federale voluta con la riforma del 2001. D'altra parte, tale modello deve essere collocato all'interno di una cornice di

regole entro la quale il meccanismo perequativo non può non assicurare la sua fisiologica funzione, quella, vale a dire, di salvaguardare i livelli essenziali dei diritti e delle libertà fondamentali. Solamente dopo che il sistema fiscale sia stato conformato alla tutela di uno standard di benessere sotto la cui soglia non è possibile scendere, realizzando un modello ordinamentale di tipo solidaristico, è possibile esprimere una politica economica rispettosa delle differenziazioni dell'offerta regionale e locale dei servizi e delle prestazioni pubbliche[23] .

La concezione che regge la nuova architettura dell'articolo 119 non è, dunque, quella dell'annullamento, quanto piuttosto della riduzione delle differenze economiche presenti sul territorio. Una interpretazione dello strumento perequativo in funzione di azzeramento delle differenze porterebbe con sé il grave inconveniente legato alla deresponsabilizzazione della classe politica, capace di affievolire gli stimoli necessari per il miglioramento delle condizioni economiche di una determinata realtà locale (cd. impatto negativo della perequazione).

Con riferimento all'aspetto procedurale la norma in oggetto descrive un duplice sistema di perequazione. Una prima forma di perequazione che si potrebbe definire mista, a metà strada, cioè, tra quella verticale e quella orizzontale, è contenuta nel 2° co. ultimo capoverso e 3° co. secondo cui le Regioni e gli altri territoriali minori "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" e che lo Stato, con legge, istituisce un fondo di perequazione, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". E' opinione abbastanza diffusa[24] che tale fondo di perequazione, deliberato, secondo il disposto dell'art. 117, 2 co. lett. e), con legge di esclusiva competenza statale[25], dovrà essere alimentato anche con una parte dei tributi erariali in compartecipazione, nel senso che l'assegnazione di queste risorse ai bilanci regionali, potrà avvenire soltanto successivamente all'applicazione di una formula di perequazione che tenga conto del maggior gettito prodotto nelle Regioni più ricche in modo che una parte di questo affluisca al fondo statale per essere destinata agli enti maggiormente bisognosi.

Nel 5° co. si prevede, invece, l'erogazione da parte dello Stato di risorse finalizzate ed aggiuntive, nonché l'effettuazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al fine di promuovere "lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". Si tratta di un vera e propria formula di perequazione in senso verticale, creata per fronteggiare particolari situazioni di precarietà economica o carenze infrastrutturali presenti nelle zone maggiormente depresse della nostra penisola.

La necessità di tutelare l'interesse unitario si concretizza, anche dal punto di vista economico, con l'ausilio di una politica volta a livellare il divario di ricchezza troppo forte esistente tra le diverse Regioni. Da questo punto di vista, la perequazione rappresenta una caratteristica permanente dei modelli finanziari federali, essenziale per ridurre le disuguaglianze esistenti negli ambiti regionali. Essa, al contempo, agisce quale clausola di salvaguardia dell'integrità della Nazione. Non è un caso che, nell'ormai lontano 1944, il tentativo di secessione di un gruppo di separatisti siciliani sia stato evitato grazie al riconoscimento, da parte del Governo italiano, di uno speciale statuto, il cui fulcro era costituito dal conferimento di una ampia autonomia finanziaria, accompagnato ad un preciso impegno dello Stato di corrispondere alla Sicilia, a titolo di solidarietà nazionale, un fondo con finalità "riparatorie", affinché si provvedesse a risanare l'economia, a causa dei sacrifici finanziari sopportati dalla Sicilia, fin dal sorgere dell'unità nazionale [26]. In particolare, l'art. 38 dello Statuto siciliano dispone che : "Lo stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi in base ad un piano economico nella esecuzione di lavori pubblici. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale. Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo"[27]. Purtroppo, la norma non ha raggiunto gli obiettivi prefissati a causa della sua distorta applicazione pratica: in primo luogo, perché lo Stato ha provveduto - dopo lunghe e difficili attività di contrattazione con i diversi esecutivi regionali che si sono susseguiti - in modo discrezionale, senza il rispetto di regole predeterminate, alla quantificazione delle somme da trasferire. In secondo luogo, in quanto la Regione ha, sovente, utilizzato i fondi per fini diversi da quelli stabiliti dallo Statuto, al di fuori di un valido piano di programmazione, perdendo, così, di vista l'interesse prioritario di carattere economico - sociale sotteso all'art. 38.

* Professore Straordinario di Diritto Costituzionale, Università di Catania

[9] Come esempi di finanza accentrata si possono ricordare il sistema dell'ex Unione sovietica che, secondo l'art.14 della Costituzione del 1936, assegnava alle autorità centrali la competenza all'approvazione "del bilancio statale unificato, come pure delle imposte e delle entrate che formano i bilanci dell'Unione, delle Repubbliche e quelli locali" , e quello della Repubblica di Weimar che aveva previsto un assetto unitario di analogo tenore con le previsioni contenute

negli articoli 8 e 11 della Costituzione del 1919.

[10] Ampiamente, sul punto, Soler Roch, *Federalismo e controlli fiscali: l'esperienza spagnola*, in *Federalismo e controlli fiscali*, a cura di Tosi Giovanardi, Padova 2002, 63 ss.

[11] Al riguardo, cfr. le considerazioni di P. De Ioanna, *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in *Osservatorio sul federalismo*, in www.federalismi.it

[12] M. L. Bassi, *Problemi di federalismo fiscale*, in *Il federalismo*, a cura di A. Danese, Roma 1995, 134.

[13] Sul punto, M. Comba, *Il modello americano*, in *Federalismo, Regionalismo e Riforma dello Stato*, Torino 1996, 232 ss.

[14] F. Kirchhof, *Il Federalismo fiscale in Germania*, in *Dalle Costituzioni nazionali alla Costituzione europea*, a cura di B. Pezzini e C. Sacchetto, Milano 2001, 184 ss.

[15] Al riguardo va, tuttavia, precisato che la proposta governativa di modifica della seconda parte della Costituzione (c.d. Bozza di Lorenzago), attualmente in discussione al Senato, prevede nell'art.32 l'espressa abrogazione dell'art. 116, 3° co., siccome riformulato con l. cost. n.3/2001.

[16] Sul versante della sanità, ad esempio, l'art. 9 del dlgs 56/2000 prevede un sistema di garanzie e di sanzioni nei confronti delle Regioni. Sia nell'ipotesi di spese eccessive che nel caso di una insufficiente assistenza sanitaria viene stabilita una progressiva riduzione della quota di trasferimenti. Il governo potrà, altresì, sottoscrivere Convenzioni con le Regioni e specificare un piano di riorganizzazione. Nel caso di inerzia è previsto l'intervento del Consiglio dei Ministri, che attraverso la nomina di un Commissario ad acta, potrebbe sostituirsi, in virtù di quanto oggi disposto dal 1° co. dell'art. 120 Cost., alla Regione inadempiente (ex art. 19 ter del dlgs 502/1992, siccome modificato dal dlgs n. 222/99).

[17] Cfr. K. C. Wheare, *Del governo federale*, Bologna 1997, 196.

[18] Sul punto, Falzone, Palermo, Casentino, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma 1974, 320.

[19] Tuttavia, il problema dei rapporti tra centro e periferia è stato caratterizzato dalla mancata attuazione del precetto costituzionale. Invero, il legislatore ordinario del 1970, con l.n.281, ha determinato una svolta del nostro sistema in senso fortemente accentrato e redistributivo, disattendendo le istanze autonomistiche emerse durante il dibattito in Assemblea Costituente. Soltanto, parecchi anni dopo, si comincia ad avviare un processo di cambiamento, prima nel 1995 (l.n. 549), con la soppressione degli "storici" fondi di trasferimento, con la sola eccezione del fondo sanitario nazionale e, in seguito, nel 1997, con l'introduzione dell'Irap. Il primo provvedimento legislativo, ispirato ad un vero federalismo fiscale, è contenuto nel dlgs n. 56 del 2000.

[20] Bisogna, comunque, attendere perché il nuovo sistema di federalismo fiscale possa entrare a pieno regime la conclusione dei lavori dell'Alta Commissione di Studio, cui è stato demandato il compito di fissare i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dovrebbe avvenire entro la data del 30 settembre 2004.

[21] L'aspetto di maggiore distanza contenuto nella nuova dizione è stato messo in luce, da recente, da L. Antonimi, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatici" siciliano*, 3, in *forum quaderni costituzionali*, il quale afferma che l'uso della forma attiva "le Regioni stabiliscono" al posto di quella passiva "alle Regioni sono attribuiti" sembrerebbe abilitare la legge regionale ad introdurre nuovi tributi, prescindendo da una legge statale, nei limiti dei principi di coordinamento.

[22] Sul punto, P. Giarda, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova costituzione: ci sono rimedi?*, in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it, 5.

[23] Cfr. P. De Ioanna, *L'autonomia finanziaria*, cit., 20.

[24] Così, P. De Ioanna, L'autonomia finanziaria, cit., 17 ss.

[25] Va ricordato, che secondo il disegno di legge costituzionale per la modifica della seconda parte della Costituzione, noto anche come d.d.l. La Loggia, attualmente in discussione in Parlamento, il fondo di perequazione rientra in quella elencazione di materie che vanno approvate con legge bicamerale (art. 70, 3 co.), in cui il Senato federale, al pari della Camera politica, è chiamato ad esprimere il proprio punto di vista, e che costituiscono una deroga puntuale alla costruzione del bicameralismo imperfetto o diseguale disegnato nella nuova Bozza.

[26] In proposito, ampiamente, M. Cimino, Federalismo e solidarietà. L'esempio dello Statuto siciliano, Palermo 1995, 45.

[27] Analogamente, l'art.8 dello Statuto della Sardegna statuisce che tra le entrate della Regione si prevedono contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiari (piano di rinascita della Sardegna) nonché, l'art. 12 dello Statuto V. d'A. destina contributi statali alla Regione per scopi determinati che non rientrino nelle sue funzioni normali.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali