



MODELLI DI FEDERALISMO FISCALE, CANADA E ITALIA A CONFRONTO^[1]

GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI
Università di Sassari

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Canada: il contesto federale. – 2.1. Il potere di imposizione. – 2.2. Il potere di spesa. – 2.3. La fiscal imbalance. – 3. Italia: Il contesto regionale. – 3.1. L'attuazione del federalismo fiscale. – 3.2. Il potere di imposizione. – 3.3. Il potere di spesa. – 3.4. La perequazione fiscale. – 4. Conclusioni.

1. – Premessa

Il federalismo fiscale studia i ruoli e le relazioni finanziarie dei governi negli Stati caratterizzati da più livelli di decisione finanziaria. La struttura costituzionale^[2] conserva un peso fondamentale nella definizione del modello di federalismo fiscale, consente di distinguere il federalismo dal decentramento, e tutto ciò che consegue sotto il profilo dei rapporti centro-periferia e delle garanzie che li assistono. La descrizione delle soluzioni costituzionali e legislative individuate dai diversi Stati per distribuire il potere finanziario tra livelli di governo consente di far luce sull'esistenza di modelli comuni a diversi ordinamenti e di esprimere valutazioni di merito e di congruenza tra la realtà di uno specifico ordinamento e il "modello" di riferimento. L'analisi che segue mette a confronto due ordinamenti dalle caratteristiche costituzionali e organizzative diverse (federale uno, regionale l'altro) ma con alcuni problemi comuni ai sistemi federali e regionali.

2. – Canada: il contesto federale

Il Canada costituisce un esempio di federalismo dinamico e asimmetrico, nel quale la ripartizione dei poteri tra la Federazione e gli enti decentrati, ovvero le Province e i 3 Territori del Northwest, Yukon, Nunavut^[3], pur essendo fondata su solide basi costituzionali, si caratterizza per una notevole flessibilità di applicazione^[4]. In questo senso quello canadese è un caso esemplare di *federalizing process*, capace di sperimentare e innovare le relazioni tra centro e periferia. La scelta federale si è tradotta in una formula del tutto peculiare di distribuzione delle funzioni tra livelli di governo. Secondo la *section 91* del *British North America Act* (BNA) 1867 la Federazione ha poteri normativi nelle materie ivi previste, che sono, tra l'altro, debito pubblico, proprietà, disciplina del commercio, difesa, moneta e sistema bancario, penale, imposizione fiscale e ogni altra materia non espressamente attribuita alle Province (*residual power*). L'elenco delle attribuzioni federali è preceduto da una formula che consente al Parlamento di approvare leggi al fine di assicurare *peace, order and good government of Canada*, in relazione alle materie che non sono riservate alle Province. Si tratta chiaramente di una disposizione che, assieme al riconoscimento del potere generale di imposizione, avrebbe dovuto assicurare, nelle intenzioni dei costituenti, la preminenza della Federazione sui governi provinciali^[5]. Una clausola, quella del *peace, order and good government (POGG)*, che ha impegnato gli interpreti e la giurisprudenza costituzionale^[6] e che è destinata a conservare una natura aperta. Alla Federazione viene inoltre riservato il potere di attingere fondi dal *Consolidated Revenue Fund* per i public service (*section 91-2A*).

Alcuni emendamenti al BNA hanno attribuito alla Federazione la competenza sull'assicurazione per la disoccupazione (1940) e una competenza concorrente sul sistema delle pensioni (*section 94 A*). Altre materie sono di legislazione concorrente, come l'agricoltura e l'immigrazione (*section 95 BNA*).

Alle Province viene riconosciuto, dalla *section 92* del BNA, il potere di legiferare nelle materie ivi elencate, che sono di interesse locale o privato, come gli ospedali, gli asili, le prigioni; dalla *section 93* del BNA, la competenza esclusiva in materia di istruzione.

La separazione è però tutt'altro che rigida, sia perché alcune materie, come ad esempio l'imposizione, sono attribuite ad entrambi i livelli, sia perché alcune competenze sono strumentali per funzioni diverse e vengono attratte (ad es. con i finanziamenti) da altre, sia infine, perché l'importanza o anche l'esistenza di alcune competenze non aveva rilievo al momento della scrittura del BNA 1867^[7]. Sovrapposizione di competenze, concorrenza di materie e responsabilità condivise sono tre modi di definire i caratteri del federalismo canadese, che rispondono alla complessità delle funzioni di uno Stato moderno, alla difficoltà di distinguere ciò che è locale da ciò che è nazionale, al maggior impegno richiesto agli Stati in società globalizzate e tuttavia legate al *welfare state*.

Il *Constitutional Act 1982*, con il quale è stata riconosciuta l'indipendenza del Canada, non ha alterato l'assetto dei rapporti tra Federazione da una parte, Province e Territori dall'altra. Perciò il cuore della divisione dei poteri tra Federazione e Province continuano ad essere le *sections 91* e *92* del BNA 1867, integrate da altre *sections* dello stesso e del *Constitutional Act 1982*. In particolare, per la distribuzione dei poteri fiscali assume rilievo, oltre alla Carta dei diritti^[8], l'art. 36 (*Equalization and Regional Disparities*), che assegna a Federazione e Province, senza alterazione delle rispettive competenze, il compito di promuovere eguali opportunità per il

benessere dei canadesi; portare avanti iniziative tese a rimuovere la disparità e fornire servizi pubblici essenziali di ragionevole qualità. Il secondo comma dispone inoltre che il Parlamento e il Governo del Canada sono chiamati a interventi di perequazione nei confronti delle province per garantire che queste forniscano livelli ragionevolmente comparabili di servizi pubblici per livelli ragionevolmente equiparabili di tassazione.

Il *Constitutional Act* 1982 ha confermato inoltre la distribuzione orizzontale dei poteri affermatasi per via convenzionale, che è di tipo parlamentare e di ispirazione britannica^[9], tende cioè a concentrare il potere nell'esecutivo e non è una divisione rigida^[10]. Quella canadese è una democrazia parlamentare e federale che non ha una seconda camera rappresentativa dei territori^[11], ma che ha trovato altre forme di raccordo tra centro e periferie nelle c.d. *intergovernmental relations*. La prevalenza dell'esecutivo federale e degli esecutivi provinciali sulle altre istituzioni viene garantita sia a livello politico (negli incontri di vertice) sia a livello amministrativo, attraverso la incessante collaborazione tra amministrazioni per implementare le politiche federali^[12].

La prassi fornisce una varietà di sedi e procedure negoziali; fino agli anni '90 la più importante è stata la federal-provincial *First Ministers' Conference* (FMCs), nella quale il Prime Minister e i Premiers affrontano le questioni più importanti della Federazione e adottano le linee fondamentali dell'azione politica federale^[13]. È la struttura che, a dispetto dell'informalità che la caratterizza, concentra i maggiori poteri della Federazione ed è in grado di assumere decisioni di notevole rilievo. La FMCs si riunisce generalmente a Ottawa e viene convocata dal Premier, che indica anche l'ordine dei lavori^[14]. La FMCs ha conosciuto il maggiore sviluppo negli anni '70, costituendo una segreteria permanente nel 1973, ed è stata protagonista di alcune tappe fondamentali delle relazioni tra Federazione e Province, facilitando accordi come il CAP e *agreements* relativi alla distribuzione dei poteri fiscali e di spesa^[15].

Tuttavia, negli anni '90 essa ha iniziato un lento declino, lasciando spazio a forum informali, quali la *First Ministers' Meetings* (FMMs).

Una sede che sta acquistando rilievo e stabilità è la conferenza dei *Premiers* delle Province (non di quello federale) che si tiene annualmente, dal 2003, il *Council of the Federation*, con una cadenza semestrale e l'intento di presentare un fronte unitario al Governo federale. Altre sedi importanti sono i *Ministerial Meetings*, ai quali si affiancano altre conferenze, interprovinciali, bilaterali, nelle quali vengono affrontati i problemi politico-amministrativi più rilevanti. Tendono ad essere regolari e ad avere un supporto stabile con una segreteria a tempo pieno e una documentazione scritta.

Per quanto riguarda le relazioni finanziarie, un ruolo fondamentale hanno gli incontri tra *finance ministers*. Pur con diversa periodicità, questi incontri si occupano di coordinare le decisioni di finanza pubblica, di armonizzare il sistema tributario e di controllare la spesa^[16]. La prima area ha conosciuto notevole sviluppo fino agli anni '90,

la seconda ha funzionato da traino agli *agreements*, la terza è oggetto di molti conflitti negli anni più recenti^[17]. L'obiettivo degli incontri è quello di dare continuità alle consultazioni e alle negoziazioni sui temi finanziari, ma

anche assicurare una corretta condivisione di strumenti (dati, rapporti dei comitati tecnici, ecc)^[18]. la capacità dei meccanismi di raccordo di garantire il miglior coordinamento possibile della finanza pubblica, dipende ovviamente dal contesto politico e istituzionale e dalle condizioni economiche nelle quali intervengono i rapporti tra Federazione

e Province. Le riunioni di questi organismi non sono pubbliche^[19], e anche se negli anni 2000 gli accordi sono diventati più dettagliati, vengono criticate da quanti ritengono queste prassi contrarie ai principi democratici di trasparenza e responsabilità^[20].

Molti incontri tra esponenti di governo sono semplici dibattiti e forme di sollecitazione o persuasione, ma il più delle volte si traducono in *agreements*. Gli *agreements* sono il risultato delle *intergovernment relations* e non hanno una disciplina costituzionale o legislativa, non sono vincolanti se non per comune accettazione dei sottoscrittori. Benché essi contengano clausole, *sections* come gli atti normativi, non hanno natura legislativa, come

ha confermato la Corte Suprema^[21]. Essi dipendono dal rispetto della convenzione che riconosce la possibilità ad ogni attore di sottostare per un certo tempo a quanto sottoscritto, ma nessun governo per esempio è tenuto a rispettare gli accordi conclusi dal precedente esecutivo^[22].

Molto spesso di essi non vi è alcuna traccia negli Acts del Parlamento e delle assemblee provinciali^[23], o al più si trova un riferimento in un *Vote* che autorizza il Governo a concludere accordi^[24]. Gli *agreements* concorrono anche a diversificare la situazione dei territori e del Quebec. I maggiori limiti sono dati dal fatto che manca un

adeguata *accountability*, perché Parlamento e assemblee provinciale sono escluse dalle decisioni^[25].

Tuttavia, è impossibile ignorare il ruolo che hanno avuto nel definire le relazioni finanziarie tra Federazione e Province^[26]. Gli *agreements* riguardano sia l'esercizio delle funzioni impositive che quelle di spesa, come pure aspetti connessi. Ad esempio, una riforma fiscale può essere il risultato di una specifica azione del Governo, ma

spesso consegue a accordi o è parte del processo di bilancio^[27]. È importante ricordare che la natura politica prima che burocratica delle relazioni tra livelli di governo, rende estremamente sensibili le relazioni tra i due livelli al contesto politico e partitico generale.

I Costituenti canadesi hanno cercato di introdurre una divisione netta tra Federazione e Province, ma nel concreto funzionamento quello canadese è divenuto un federalismo interdipendente, allineandosi a quello che sembra essere lo sviluppo del federalismo contemporaneo. L'interdipendenza tra livelli di governo richiede una

continua interazione su diverse *policies*, ma non comporta necessariamente che un livello sia subordinato all'altro. Il federalismo e il *parliamentary government* hanno assicurato la funzionalità del sistema facendo riferimento al ruolo dominante del potere esecutivo sia a livello federale sia a livello provinciale^[28]. La caratteristica del federalismo canadese è quella di cercare di instaurare relazioni intergovernative nel maggior numero possibile di casi, e con la massima libertà di azione, per realizzare specifiche *policies*^[29].

Il successo del modello è dovuto alla struttura politica canadese, incentrata sul dominio degli esecutivi (*intrastate federalism*), anche se vi sono delle controindicazioni per l'adozione di decisioni poco trasparenti e prive del controllo parlamentare. Ma è anche l'espressione di un paese dove convivono Province che vengono percepite o si sentono nazioni, tra le quali le relazioni intergovernative sembrano piuttosto relazioni interstatali (*interstate federalism*)^[30].

Nel corso di oltre un secolo, gli equilibri tra Federazione e Province sono cambiati^[31]. L'evoluzione della forma di stato canadese e dei rapporti tra livelli di governo, ha risentito delle difficili relazioni politiche tra culture e popoli diversi, delle crisi economiche che hanno colpito il paese nel secondo dopoguerra e nel primo decennio del terzo millennio. Nei momenti di difficoltà, il Governo federale si è reso protagonista di un *enlargment of powers* che ha messo in discussione i principi del governo federale, ed in particolare l'indipendenza e autonomia dei diversi livelli di governo. ma in genere esiste un notevole equilibrio tra i due livelli, anche se quello federale conserva una serie di poteri, che gli vengono riconosciuti dalla Costituzione.

2.1. – Il potere di imposizione

Il potere di imposizione è condiviso tra Federazione e Province, le quali non possono delegare questo potere (ad esempio alle *Municipalities*). Il riconoscimento del potere di imposizione previsto dalla *section 92* del BNA incontra tre limiti: deve trattarsi di imposte dirette, entro il territorio della Provincia, per fini connessi a interessi provinciali^[32]. Oltre alla tassazione diretta la *section 92.4* del BNA 1867 permette alle Province di usare *any mode or system of taxation* nel caso di sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili.

Il riconoscimento del potere di imposizione, sotto forma di potere legislativo di istituire imposte, deve però conciliarsi con il potere federale, quando entrambi riguardano la stessa imposta, o meglio la stessa base imponibile. Storicamente questo conflitto è stato risolto con la *pre-emption* della Federazione, e talvolta con la occupazione dello spazio impositivo (*tax room*).

Attualmente le Province istituiscono le loro imposte sul reddito, che forniscono un terzo delle risorse a Province e Federazione, mentre il local government si finanzia soprattutto con la tassa sulla proprietà^[33].

Le imposte sul reddito vengono riscosse dalle Province o dalla Federazione, e in questo secondo caso ritrasferite. L'armonizzazione tra i due livelli è diversa a seconda delle imposte e delle Province. Il *Tax Collection*

Agreement (TCAs) in base al quale il Governo riscuote le imposte nelle Province^[34] si applica a tutte le Province e ai tre Territori meno il Québec per il PIT (*personal income tax*) e a tutte le Province e i tre Territori meno l'Alberta, Ontario e Québec per il CIT (*corporate income tax*)^[35].

L'esistenza del TACs nel settore più importante dell'imposizione ha il vantaggio di ridurre i conflitti, di evitare doppie imposizioni, di ridurre i costi di gestione, di avere un unico sistema di controllo, di semplificare il contenzioso che si forma in relazione alle imposte oggetto del TACs^[36].

Oltre alla *Income tax* altre fonti provinciali (eccetto Alberta) sono la *retail sale tax*, l'imposta sui consumi, che deve essere armozzata con la *good and service tax* federale^[37]. Nel 1991 è stata istituita la *value add tax* federale (*good and Services Tax*), che ha dovuto convivere con le *sales tax* provinciali, a loro volta diverse nelle Province^[38].

Il Governo federale ha cercato di coinvolgere le Province, ma la difficile accoglienza tra i canadesi della nuova tassa ha indotto molte a tenere il vecchio sistema. Alcune Province (Nova Scotia, Brunswick e Newfoundland e Labrador) hanno accettato nel 1996 di armonizzare i sistemi, e anche in questo caso la Federazione riscuote la *combined tax*^[39].

Esistono due sistemi di armonizzazione, uno per il Québec e l'altro per le Province che hanno accettato il *Comprehensive Integrated Tax Coordination Agreement* (CITCAs). Nel caso del Québec i due governi si sono accordati perché fosse la Provincia ad amministrare la QST, divenendo responsabile per tutti gli aspetti ad essa relativi: riscossione, audit, contenzioso. Il CITCAs attribuisce alla Federazione e alla Agenzia federale questi compiti, ma prevede tra l'altro un Review Committee che consente a entrambi i livelli di concordare modifiche alla base imponibile e all'aliquota^[40]. Nel 2006 l'accordo è stato rinnovato e il Governo federale ha invitato le altre Province ad aderirvi.

Molte altre imposte sono prive di armonizzazione^[41]. Naturalmente un sistema diversificato si offre a diverse critiche, che riguardano la efficienza ed equità del sistema, mentre devono essere considerati positivamente gli effetti sull'autonomia dei Governi, sulla loro *accountability* e sulla capacità di dare differenti risposte ai territori.

In sintesi il sistema fiscale è decentralizzato e con un ragionevole grado di armonizzazione per le maggiori imposte^[42], ma non tutte le Province sono incluse e non tutte le imposte sono soggette ad armonizzazione.

Altre imposte hanno un minore impatto sulle entrate e sono condivise, mentre altre, come le imposte sulle risorse naturali non rinnovabili, sono a pannello di un solo livello (in questo caso le Province).

Nell'ultimo decennio, a causa del debole bilancio pubblico le Province hanno visto espandersi i poteri

normativi e costruiscono il proprio sistema tributario e quello del *local government* in maniera molto indipendente e con effetti concorrenziali sulle altre Province^[43].

L'assetto attuale è il risultato di vere e proprie cessioni di spazi impositivi, che sono possibili in quanto la linea di separazione tra *tax rooms* federali e provinciali è mobile. La Federazione ricorre all'*abatement*, decisi in genere con gli *agreements* per ridurre la propria aliquota federale, e consentire alle Province, se vogliono, di applicare le loro aliquote, non essendo condizionate a imporre la tassa e ad occupare l'intero spazio lasciato dalla Federazione^[44].

2.2. – Il potere di spesa

Nonostante il notevole decentramento di funzioni del sistema canadese vi è ancora una netta prevalenza delle spese del Governo federale (oltre il 60%) su quelle provinciali (35%) e locali (2-3%). Le maggiori voci di spesa federale sono il debito pubblico, la difesa e i servizi sociali. Le maggiori voci di spesa del Governo provinciale sono la sanità, l'istruzione, i servizi sociali e il debito.

Il potere di spesa è distribuito tra Federazione e Province in relazione alle competenze, ma la Federazione può far valere l'esistenza di un interesse nazionale ed effettuare spese in ambiti provinciali^[45]. Anche le Province possono spendere in ambiti riservati alla Federazione^[46].

In generale, le spese seguono il principio delle attribuzioni costituzionali, per cui se sanità, assistenza e istruzione, sono affidati alle Province, sono queste a amministrare i servizi ad essi relativi e a spendere per coprire i costi.

Tuttavia, attraverso una serie di atti legislativi e di governo, la Federazione ha condizionato le scelte di politica sanitaria, assistenziale e dell'istruzione. Il meccanismo utilizzato è stato quello del finanziamento e quindi del controllo indiretto del potere di spesa provinciale, con il sistema dei trasferimenti di risorse e con i programmi co-finanziati al 50%. Dopo la seconda Guerra la Federazione ha usato il potere di spesa per "invadere" aree tradizionalmente provinciali, quali quella previdenziale, assistenziale e della salute^[47]. I costituzionalisti hanno sostenuto che lo *spending power* discende direttamente dal potere generale di raccolta delle risorse, ma il Québec ha contestato questa lettura, affermando che in tal modo si limitava l'autonomia provinciale e sostenendo la necessità che anche questo potere rispettasse i limiti della giurisdizione provinciale e delle competenze^[48], mentre le altre Province hanno ritenuto conveniente accettare gli interventi federali^[49].

Il potere federale di spesa non è regolato espressamente dalla Costituzione, per cui la sua legittimità è stata fatta dipendere da una serie di poteri riconosciuti al Governo federale dal BNA 1867: dalla *section 91(3)*, che lo autorizza alla raccolta delle risorse impositive; dalla *section 91 (1A)*, che gli attribuisce poteri legislativi in materia di *public property*; dalla *section 106*, che autorizza il Governo a usare le risorse federali per i pubblici servizi; dalla *POGG clause*^[50]. Ancor più esplicita sembra essere l'autorizzazione ad intervenire in funzione equitativa e di perequazione data dalla *section 36 del Constitutional Act 1982*^[51].

Infine, lo *spending power* è stato considerato legittimo da una ormai consolidata giurisprudenza della Corte Suprema^[52] e accettato dalle Province come un dato difficilmente confutabile.

Poiché lo *spending power* viene utilizzato in misura molto ridotta rispetto al passato, la relazione tra potere di spesa e fonti di entrata è diventata abbastanza complessa ed è comunemente suscettibile di continui cambiamenti.

Il finanziamento delle attività provinciali avviene attraverso le imposte e alle altre risorse provinciali, i trasferimenti, il ricorso al debito (consentito alle Province come alla Federazione), la perequazione.

Tanto più ampio è lo spazio occupato dal Governo federale nelle *tax rooms*, tanto minore sarà quello provinciale e, inversamente proporzionali l'ammontare dei trasferimenti^[53]. Fino a che l'armonizzazione fiscale ha conservato l'uniformità della maggiore imposta (*income tax*) trasferire spazi impositivi o somme di danaro era praticamente una scelta equivalente negli effetti. Quando le province hanno riacquisito spazi impositivi e poteri normativi, la scelta è diventata più complessa.

Attualmente il sistema prevalente è quello dei *block grants* e delle imposte cedute, ma il governo federale non ha cessato di svolgere un ruolo di coordinamento, seppure in modo occasionale e contingente, ad esempio attivando un programma per la riduzione dei tempi di attesa negli ospedali (*Waiting Time Reduction Fund*) e altri specifici programmi di intervento nei settori del *welfare*^[54] e ha rinnovato i finanziamenti ai *local governments* per le infrastrutture, decisi dal Governo liberale che lo aveva preceduto^[55].

2.3. – La fiscal imbalance

Negli anni '90 del secolo scorso, le Province, che si sono viste interrotti i trasferimenti legati ai programmi federali, hanno aperto un tavolo di negoziati per rivendicare un ristoro delle risorse, necessario a colmare la *fiscal imbalance*, causata da un gap verticale considerato dalle stesse inaccettabile.

Il Canada, come tutti gli ordinamenti decentrati, sperimenta da sempre la sperequazione verticale, che si verifica per una distribuzione asimmetrica di compiti e risorse tra livello federale e livello provinciale. Tuttavia, le differenze maggiori sono di tipo orizzontale, e sono dovute al diverso reddito pro capite di alcune Province, e dal possesso di risorse naturali produttive di ricchezza. Altre differenze derivano dal costo dei servizi resi, in rapporto

alle condizioni socio-economiche (ed esempio molto costosi nei Territori).

Per porre rimedio a queste disparità la Federazione può ricorrere a misure generali e incondizionate di riequilibrio, che ovviamente lasciano intatti i compiti di formazione e di spesa delle Province, ma servono solo a integrare le risorse (insufficienti), oppure può porre in atto politiche di intervento mirate, come quelle regolate dal Canada Health Transfer (CHT) and Canada Social Transfer (CST)^[56]. La perequazione interviene a livello federale (per le province) e provinciale (per il *local government*).

Il primo *equalization program* venne introdotto nel 1957 con apposita legge, ma di fatto già prima funzionava un sistema di trasferimenti con elementi perequativi. Da quando è in vigore, esso è stato aggiornato ogni 5 anni dopo la consultazione delle Province. Le misure decise nell'ambito dell'*equalization program* non sono le uniche ad avere effetti perequativi, perché una finalità perequativa è insita nel sistema fiscale e soprattutto negli interventi ricompresi nei principali programmi di finanziamento (Canadian Assistance Plan (CAP) e *Established Programs Financing* (EPF), fino al 1996; e poi CHT e CST).

Tuttavia, l'*equalization program* è l'unico ad avere come specifico obiettivo il finanziamento delle Province più deboli, con una capacità fiscale inferiore alla media per singole voci di entrata, al fine di ridurre le differenze.

D'altra parte, è ovvio che se si riducono notevolmente i programmi specifici, come è avvenuto negli anni '90 (*Government Expenditure Restriction Act*) gli interventi perequativi diventano essenziali per le Province. Un rapporto del 1998 del *provincial/territorial Ministers of Finances (Report to Premiers, Ottawa)*^[57] riferiva della notevole asimmetria tra spese provinciali e distribuzione delle risorse.

Quando, con una decisione unilaterale, il governo federale nel 2004 ha deciso di stabilire il livello massimo di equalizzazione, la crescita programmata e la distribuzione tra Province, è sembrato che il sistema fosse giunto a un punto di rottura degli equilibri.

Il Governo ha parzialmente accolto le richieste incrementando alcuni programmi, come la salute e l'istruzione, ma lo ha fatto in modo discrezionale e con un meccanismo che non teneva conto di tutte le Province. Anche il programma di equalizzazione ha seguito una evoluzione simile.

Gli anni 2000 hanno visto succedersi al Governo i liberali e, dal 2006, i conservatori. Questi ultimi hanno confermato di optare per una politica restrittiva nei confronti dei trasferimenti condizionati, ma si sono impegnati a riconoscere alle Province un ruolo autonomo e responsabile nelle scelte sul welfare state, introducendo tra l'altro un criterio trasparente e credibile di perequazione.

Il problema del *fiscal imbalance* è diventato pressante con l'ascesa dei prezzi del petrolio e la possibilità per le Province che hanno risorse naturali di diventare sempre più ricche^[58]. Davanti alle proteste delle Province e

dell'opposizione, Il Governo Harper ha dato stabilità alla formula perequativa^[59], reintroducendo tutte le 10 province nel calcolo della capacità media riferita al 50% delle imposte provinciali ma la questione dello squilibrio verticale (*fiscal imbalance*) non è stata affrontata. Harper ha promesso meno ingerenza e di non fare ricorso ad accordi bilaterali. In più è stato stabilito un tetto massimo per la perequazione, in modo che nessuna provincia con un reddito inferiore alla media possa sorpassare le province che non usufruiscono della perequazione.

L'attuale governo ha rivisto i meccanismi per ridurre la *fiscal imbalance*, ammettendo la sua esistenza, ma neanche le Province sono unite nel indicare una soluzione. Il modo in cui può essere ridotto il *fiscal imbalance* è oggetto di ampio e non unanime discussione. Cessione di imposte, trasferimenti e assunzione del governo federale di spese provinciali sembrano le vie percorribili dall'esperienza canadese.

La situazione attuale è in via di rapida evoluzione. Nel 2009 è stato istituito un Gruppo di esperti con il compito di individuare soluzioni per una migliore perequazione^[60].

Normalmente i primi ministri provinciali vengono coinvolti nella definizione delle politiche nazionali più importanti (inflazione, crisi economica, ecc), anche se non sono mancati periodi di unilateralismo.

Le Province non hanno alcuna legittima pretesa nei confronti del sostegno federale, ma più concretamente hanno ricontrattato le condizioni degli aiuti federali, ma i risultati sono stati deludenti e attualmente le province stanno cercando di recuperare risorse dal loro potere impositivo^[61].

Le Province conservano comunque un'invidiabile autonomia di gestione del bilancio, alla quale si aggiunge la possibilità di fare ricorso al debito per finanziare la propria attività. Pur non venendo limitato, il potere di bilancio delle Province si autoregola in considerazione della responsabilità esercitata verso gli elettori e verso il Governo centrale.

3. – Italia: Il contesto regionale

L'Italia può essere considerata un classico esempio di Stato regionale, nel quale agli enti decentrati vengono assegnate funzioni amministrative e legislative e quote di potere decisionale finanziario, ma si conserva al centro l'unità della struttura costituzionale^[62]. La natura dello Stato italiano è affermata dall'art. 5 Cost., nel quale i principi di unità e indivisibilità convivono con quello dell'autonomia. L'originalità dell'organizzazione territoriale italiana sta nel pluralismo degli enti di governo, rappresentativi delle rispettive comunità, titolari di poteri stabiliti in Costituzione e perciò costitutivi con eguale dignità della Repubblica^[63].

La riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nel 2001, ha rivisto molti aspetti dell'autonomia politica e organizzativa degli enti: ha comportato importanti novità per la competenza legislativa, che ora è esercitata, con nuove e diverse modalità, dallo Stato e dalle Regioni, i quali devono assicurare l'eguaglianza delle prestazioni relative ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali (art. 117 Cost.) e per quella amministrativa, che è attribuita ai Comuni, salva la necessità di affidarla a un livello di governo superiore (art. 118 Cost.). L'autonomia finanziaria viene ridefinita ed estesa agli enti territoriali diversi dalle Regioni (art. 119)^[64], anche se esistono sensibili differenze tra autonomie territoriali dotate di diverse attribuzioni, riguardo la capacità di procurarsi le risorse e di

spenderle^[65]. Le Regioni ad autonomia speciale godono di uno status particolare, definito per ognuna di esse dai rispettivi Statuti e dalle norme di attuazione^[66].

Tuttavia, nel disegno costituzionale, anche dopo le innovazioni introdotte nel 2001, esiste un divario tra la definizione dell'autonomia finanziaria e dell'autonomia normativa e amministrativa. Mentre queste ultime trovano sviluppo e disciplina nello stesso testo costituzionale, la prima viene genericamente definita e la sua attuazione sostanzialmente affidata alla legge ordinaria^[67].

Il nuovo testo dell'art. 119 si compone di un numero maggiore di commi rispetto a quello originario^[68], ma la sua forza innovativa è assai discussa^[69]. Non vi è dubbio che la continuità con il passato sia data dall'elevato grado di indeterminatezza della disposizione^[70], che affida al legislatore il compito di bilanciare l'autonomia e responsabilità degli enti con le esigenze di solidarietà. Restano indefiniti i contorni del potere di imposta e della perequazione, che rappresentano i punti più controversi di ogni modello di federalismo fiscale^[71].

Pare tuttavia innegabile che vi siano differenze rilevanti rispetto al passato, se non altro per il diverso contesto entro il quale si inserisce il nuovo art. 119 Cost. finanziaria^[72], per il più ampio riconoscimento dell'autonomia finanziaria, e per il superamento del previgente assetto centralistico^[73].

La forza innovativa del nuovo testo dell'art. 119 Cost. potrà essere valutata in relazione all'attuazione del modello che esso delinea da parte del legislatore ordinario.

L'art. 119, primo comma, riconosce alle Regioni e agli altri enti di cui si compone la Repubblica, «autonomia finanziaria di entrata e di spesa», che, come precisa il quarto comma, devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite.

In tal modo viene chiarito che l'autonomia finanziaria riguarda il reperimento delle risorse e il modo in cui impiegarle, e che vi deve essere una corrispondenza tra le funzioni attribuite alle Regioni e le risorse di cui possono disporre (proprie o trasferite). Si tratta di una disposizione di particolare rilievo, che relega in una posizione secondaria la finanza da trasferimento del passato.

Il secondo comma dell'art. 119 sembra dare maggiore enfasi all'autonomia finanziaria disponendo che le entrate possono essere costituite da risorse autonome, sotto forma di tributi ed entrate proprie^[74], o compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Si attua così una tipizzazione delle entrate che mancava nel vecchio testo^[75] e che tutela maggiormente gli enti decentrati^[76]. Ad esse possono aggiungersi le risorse derivanti dall'indebitamento, ma solo per finanziare spese di investimento, come precisa il 6° comma.

Le Regioni hanno dunque risorse proprie, che dovranno essere stabilite e applicate in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il potere del legislatore nazionale in materia di coordinamento della finanza pubblica costituisce, come nel vecchio testo, il limite più significativo al potere di bilancio e alle decisioni relative ai flussi finanziari.

I commi 3 e 5 dell'art. 119 affidano allo Stato la funzione redistributiva, perequativa e di regolazione del sistema, onde evitare che il decentramento si risolva in un maggior gettito per alcune aree o in maggiori costi di gestione. In particolare, secondo la previsione contenuta nel comma 3 dell'art. 119, lo Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. La disposizione di cui al terzo comma vincola il legislatore a un obiettivo, la perequazione, ma lo lascia libero di scegliere il modello di redistribuzione delle risorse^[77], l'entità della stessa e le fonti attraverso le quali finanziarla^[78].

La disposizione del quinto comma prevede che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali a favore di determinati enti territoriali, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona^[79].

L'art. 119 presenta importanti novità, ma va letto in combinato con l'art. 117, il quale compie una ripartizione delle competenze normative in materia finanziaria abbastanza complessa. Infatti, se da un lato attribuisce allo Stato la competenza in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, e chiama quest'ultimo a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m), a stabilire le modalità della perequazione, dall'altro lato affida alle Regioni il compito di concorrere alla potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e implicitamente riconosce ad esse in via residuale la competenza a disciplinare il sistema tributario regionale e locale.

Sempre se si accede, come pare innegabile, ad una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali, la competenza statale a determinare i livelli essenziali dei diritti civili e sociali significa che il sistema tributario deve avere l'obiettivo di far concorrere tutti i cittadini, con criteri di progressività (art. 53) a ottenere che in tutto il territorio vengano assicurate condizioni essenziali di cittadinanza.

Tenendo anche conto del riformato art. 114 Cost., nel quale Stato, Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane sono ordinamenti particolari rispetto all'ordinamento repubblicano, si può dire che con la revisione del Titolo V è stato determinato un sensibile spostamento (di funzioni e) di risorse dal bilancio statale a quello delle autonomie^[80].

Ne viene un rinnovato sistema di rapporti tra centro e periferia, che ha segnato «il passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale a uno relazionale, tra l'ordinamento che esprime l'unità del sistema e gli altri che danno vita alle differenze»^[81]. Se così è, le conseguenze sul funzionamento del sistema delle autonomie riguardano tutte le funzioni, che vengono esercitate seguendo un modello di partecipazione e

cooperazione, e non in regime di separazione come previsto dal testo originario^[82].

Tuttavia, non è possibile ignorare il fatto che a questo disegno relazionale manca un sistema di raccordi organici adeguato, che impedisce lo sviluppo della forma di Stato verso un assetto di tipo federale.

Negli anni '90 la funzione di coordinamento/partecipazione è stata affidata al sistema delle Conferenze (Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni, la Conferenza Stato-città e Autonomie Locali e la Conferenza Unificata) intergovernative, sedi per la contrattazione tra i due enti, le cui competenze non sono limitate alla materia finanziaria e riguardano tutte le attività d'interesse regionale.

Tuttavia, il c.d. sistema delle Conferenze non è parso in grado di svolgere la funzione di rappresentanza e coordinamento tra enti, quando i conflitti tra livelli e tra enti dello stesso livello, hanno interessato le istanze economiche e fiscali^[83].

Il legislatore ordinario ha cercato di porre rimedio alla carenza di organi di coordinamento, prevedendo che il processo di attuazione del federalismo fiscale, come regolato dalla recente legge delega del 2009, si avvalga di nuovi organi per il coordinamento finanziario, che secondo un'attenta dottrina avrebbero l'effetto di emarginare il Parlamento a vantaggio del Governo^[84], ma il cui peso istituzionale è necessariamente limitato agli obiettivi della legge.

Stante la carenza di organi costituzionali in grado di mediare tra interessi di diversi livelli territoriali, non appare facilmente realizzabile la leale collaborazione tra livelli di governo, su cui insiste da anni la giurisprudenza costituzionale^[85], e che la legge delega n. 42 del 2009 indica tra i principi fondamentali ai quali dovrà attenersi il legislatore nell'attuazione del federalismo fiscale^[86].

3.1. – L'attuazione del federalismo fiscale

La legge n. 42 del 2009 si auto-qualifica come legge di attuazione dell'art. 119 Cost. con l'obiettivo di assicurare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali secondo i principi di solidarietà e coesione sociale^[87]. Le forme di realizzazione dell'autonomia di entrata e di spesa dovranno assicurare 1) il graduale superamento della spesa storica come criterio per la determinazione del fabbisogno di spesa, sostituito dal costo standard^[88]; 2) la responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali, che potranno disporre di una leva fiscale^[89] ma saranno sottoposti a un controllo democratico e per ciò non potranno più sottrarsi alle conseguenze di una eventuale inefficienza dei servizi resi. Questo passaggio epocale dovrà avvenire in un arco di 5 anni, tanti sono stati quelli ritenuti necessari a cambiare il regime.

In questo quadro sistematico la legge si propone di dettare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di perequazione e per gli interventi speciali e aggiuntivi, i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio agli enti di cui all'art. 114 Cost. nonché la disciplina transitoria sulle città metropolitana di nuova istituzione e sull'ordinamento di Roma capitale^[90].

Per la finanza locale la legge prevede un ruolo importante delle Regioni, che, nell'ambito dei principi fissati dallo Stato, potranno istituire tributi nel rispetto delle basi imponibili statali, mentre gli enti locali potranno modificare le aliquote e le tariffe nel rispetto dei criteri indicati dalla legge regionale^[91].

Il sistema dei rapporti finanziari disegnato dalla legge delega ha un limitato grado di differenziazione delle forme di finanziamento degli enti dello stesso livello^[92], a causa della sostanziale uniformità delle competenze normative e amministrative, e non tiene conto della particolare propensione delle diverse Regioni al federalismo^[93], ma un conferimento differenziato di risorse è previsto nel caso si dia attuazione al procedimento di cui all'art. 116 Cost. per l'attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia alle Regioni^[94].

Infine, le Regioni speciali sono disciplinate, come anticipato, da specifiche disposizioni, che prevedono una serie di obblighi e prerogative, a garanzia del differente status di autonomia finanziaria.

In attesa che la legge delega riceva attuazione con l'approvazione dei decreti delegati, la dimensione dell'autonomia finanziaria regionale viene determinata con riferimento alla legislazione e alla giurisprudenza transitorie.

Poiché i principi in materia di autonomia finanziaria enunciati dall'art. 119 Cost. non hanno un grado elevato di specificazione, espressioni come autonomia di entrata e di spesa, finanziamento integrale delle funzioni e perequazione valgono a tracciare una cornice all'interno della quale il legislatore e l'interprete devono inserire il loro lavoro ricostruttivo. Ne viene, inevitabilmente, che molte delle statuizioni legislative e delle letture date al testo costituzionale risentono della tradizione legislativa e giurisprudenziale precedente. Il contenuto dei principi non vive di vita completamente nuova, ma si ridefinisce alla luce delle modifiche costituzionali nel loro complesso.

Dopo la riforma del Titolo V la è stato affermato con forza il principio che l'autonomia finanziaria viene attribuita dalla Costituzione, mentre la legge dello Stato può solo limitarla^[95].

La concezione dell'autonomia finanziaria ha subito negli anni più recenti una rielaborazione, in considerazione della diversa allocazione delle funzioni voluta dal riformatore costituzionale e delle nuove concezioni politiche economiche affermatesi in Italia^[96]. La legge delega n. 42 del 2009, nel dare attuazione ai principi costituzionali, ha recepito alcuni tra i più significativi contributi della teoria economica e tributaria sul federalismo fiscale, senza rinunciare alle conquiste degli ultimi 10 anni in materia di finanziamento delle autonomie territoriali, alle quali ha dato il suo contributo la

giurisprudenza costituzionale^[97].

Tuttavia, sia sul fronte delle entrate sia su quello delle spese non è realistico un significativo incremento di autonomia, perché la legge delega contiene accanto al riconoscimento di poteri un numero consistente di limiti^[98]. Del resto, e per varie ragioni, la tendenza a una a-simmetria tra autonomia di entrata e di spesa si va affermando a tutte le latitudini; la difficoltà di individuare basi imponibili adatte agli enti locali, la concorrenza tra territori, la constatazione che in un territorio dove funzionano i servizi i costi sono a carico dei residenti, ma gli effetti si espandono oltre la giurisdizione, sono solo alcune delle ragioni che spingono il legislatore a riconoscere ampia autonomia di spesa ma a controllare le entrate degli enti decentrati^[99].

3.2. – Il potere di imposizione

Il Principio di responsabilità è rinvenibile direttamente in Costituzione, se con esso si intende fare riferimento al disposto dell'art. 119 secondo il quale ogni ente è chiamato a finanziare le proprie spese con le risorse proprie, costituite da tributi propri e compartecipazioni, per cui i cittadini che usufruiscono dei servizi resi dall'ente possono valutare e responsabilizzare l'azione di governo del loro territorio^[100].

La concezione ottimale di autonomia finanziaria imporrebbe di attribuire il potere normativo attraverso il quale si istituisce il tributo e si stabilisce la spesa allo stesso ente che deve svolgere l'attività finanziaria^[101].

Tuttavia, la stessa Costituzione contiene un'eccezione a detto principio, dal momento che prevede che il sistema di finanziamento debba assicurare la copertura di tutti i compiti attribuiti dalla legge (statale o regionale) ai diversi enti. Poiché non vi è coincidenza tra potere normativo e amministrativo (artt. 117 e 118 Cost.), sarà inevitabile che la potestà normativa relativa ad una certa materia venga attribuita ad un ente diverso da quello che deve esercitarla le funzioni da finanziare, limitando l'applicazione del principio di responsabilità.

Le Regioni ordinarie dispongono di un potere impositivo che viene riconosciuto direttamente dalla Costituzione all'art. 119, che è di natura concorrente riguardo alla materia "coordinamento del sistema tributario" (117, comma 2) e di natura residuale riguardo al sistema tributario regionale e locale^[102].

Infatti, poiché le Regioni hanno il potere normativo nelle materie che non sono di legislazione esclusiva, la dottrina ha riconosciuto ad esse la competenza esclusiva nel regolare il sistema tributario regionale, essendo riservato allo Stato solo il compito di disciplinare il suo sistema tributario^[103]. Il sistema tributario regionale, a sua volta, si compone di tributi propri e degli enti locali^[104].

La Corte costituzionale ha fugato ogni dubbio in proposito, precisando che potranno essere definiti come tributi propri solo quelli istituiti con legge regionale^[105] e non quelli il cui gettito è attribuito alle Regioni e/o su cui queste abbiano potere di manovra delle aliquote^[106]. Sul piano normativo, la legge delega n. 42, che riforma la potestà normativa regionale, ha recepito questo orientamento prevedendo tra le fonti di finanziamento regionale i tributi propri istituiti dalla Regione e i tributi propri derivati (art. 7, comma 1, lett. b), ma non ha comportato un sostanziale salto di qualità dei poteri regionali di istituire tributi, che ha limiti particolari per l'interazione tra diverse potestà regionali e statali di tipo esclusivo, concorrente e residuale.

La possibilità che le Regioni legiferino sui tributi senza previa fissazione di principi, che una parte della dottrina aveva considerato ammissibile^[107], e che alcune Regioni avevano messo in atto^[108] è stata esclusa dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto il previo intervento del legislatore una condizione essenziale dell'autonomia finanziaria^[109]. La Corte ha assegnato al potere di coordinamento del sistema tributario, che dovrebbe scaturire dalla cooperazione tra Stato e Regioni (legislazione concorrente)^[110], il compito di definire, nel rispetto dell'art. 23 Cost., sia l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi, sia il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene la disciplina di grado primario dei tributi locali^[111]. In attesa della legge di coordinamento, lo Stato potrà continuare a legiferare, e potrà farlo senza efficaci limiti quantitativi, senza tuttavia procedere in senso contrario ai principi introdotti dal riformato articolo 119 della Costituzione, e nel caso dovesse sopprimere i tributi locali introdotti con legge statale dovrà indicare contestualmente le fonti sostitutive^[112].

La funzione di coordinamento va esercitata tenendo conto del nuovo Titolo V, dei principi di libertà e solidarietà enunciata dalla Costituzione, del contesto europeo nel quale agisce il decisore nazionale^[113], per cui lo Stato dovrebbe limitarsi a stabilire le linee generali della politica tributaria, lasciando agli enti territoriali la responsabilità di definire il loro sistema tributario^[114].

La legge delega n. 42 del 2009 ha recepito alcune delle indicazioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionali, rinviando ai decreti le ulteriori risposte. Inoltre, essa recepisce molti aspetti del disegno esistente^[115].

L'impianto dei rapporti tra livelli per quanto riguarda il potere tributario prevede uno spazio marginale per l'autonomia tributaria di Regioni ed Enti locali^[116], a conferma del fatto che si guarda al federalismo fiscale più come possibilità di ancorare il gettito al territorio che come potestà di istituire tributi^[117]. Si prevede, per le

Regioni, tributi istituiti dallo Stato, addizionali e compartecipazioni ai tributi erariali e tributi propri, che concorrono assieme alla perequazione a finanziare le funzioni dell'ente, mentre i trasferimenti scompaiono, sopravvivendo in via transitoria fino all'emanazione dei decreti di attuazione. In futuro, con l'emanazione dei decreti delegati, la situazione attuale delle entrate dovrebbe migliorare, ma non a seguito del rafforzamento del potere impositivo quanto per l'attribuzione di gettito di tributi statali^[118]. Per i tributi propri non si prevedono spazi di imposizione e altrettanto ridotte sono le indicazioni sulle tariffe che gli Enti territoriali possono applicare^[119].

Per gli enti locali la legge prescrive un'autonomia limitata ai tributi di scopo; il rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regione in tema di coordinamento del sistema tributario e affida alla Regione, nell'ambito della legislazione di principio statale, il compito di istituire tributi locali e compartecipazioni ai tributi e alle compartecipazioni regionali. Sia per i tributi istituiti dallo Stato sia per quelli istituiti dalle Regioni, vale il principio della flessibilità, per cui tali enti dovranno avere una significativa manovrabilità dei tributi.

Apprezzabili in linea di principio, questi precetti dovranno trovare una non facile attuazione in disposizioni che bilanciano l'esigenza di ridurre al minimo la perequazione con quella di non gravare in misura eccessiva sui contribuenti.

Per quanto riguarda i tributi propri regionali, l'ambito di applicazione è alquanto ridotto dalla c.d. riserva di presupposto, ovvero dalla previsione che la Regione possa istituirli solo sulla base di presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato (art. 2, comma 2, lett. o) e q); art. 7, comma 1, lett. b, n. 3)^[120]. Infatti, tutti gli indici di capacità contributiva sono coperti da imposizione statale, e poco rimane a disposizione delle Regioni, specie dopo che è stata espunta dal testo la previsione, contenuta nel testo originario, della riserva di aliquota Irpef^[121].

Altri principi validi per i tributi propri sono la territorialità (art. 2, comma 2, lett. hh) la continenza e responsabilità(art. 2, comma 2, lett. p).

Tra questi principi, deve farsi notare che la territorialità, ovvero la possibilità di restituire a un territorio i proventi del gettito dei tributi ivi riscossi, ha un significato politico molto forte, ma effetti pratici minimi, in considerazione del ruolo residuale attribuito ai tributi propri^[122].

Questa scelta è in linea con quanto avviene in altri ordinamenti che hanno struttura costituzionale simile, ed è tanto più ragionevole rispetto all'esigenza di non frammentare il sistema tributario in modo eccessivo, anche in considerazione dell'esistenza di più livelli di imposizione e della possibilità di soddisfare le esigenze di autonomia attraverso il riconoscimento agli enti territoriali di risorse certe e manovrabili^[123].

Ciò è reso esplicito dall'art. 2 della legge, comma 2 lett. c) che prescrive la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario, che deve essere semplificato, trasparente e efficace, in modo da ridurre gli adempimenti dei contribuenti.

Sulla continenza e responsabilità la legge, oltre alla generale enunciazione di principio di cui all'art. 2, comma 2, lett. a) e b)^[124] esclude che gli enti possano intervenire su basi imponibili e su aliquote che non siano del proprio livello di governo(art. 2, comma 2, lett. t)^[125].

Quanto ai tributi degli enti locali, essendo questi privi della potestà normativa primaria richiesta per l'istituzione dei tributi dall'art. 23 Cost., è parso evidente che essi sono chiamati ad operare nel quadro definito dal legislatore nazionale e regionale, ma non di meno dispongono di un certo grado di autonomia nell'applicazione dei tributi, a meno di non voler rinnegare il senso della disposizione costituzionale che riconosce loro autonomia finanziaria^[126]. Secondo il disegno della legge delega, che non introduce particolari novità in materia^[127], i tributi degli Enti locali istituiti dalle Regioni si aggiungono ai tributi propri degli enti locali, istituiti dallo Stato,

secondo un ventaglio abbastanza ampio^[128], che dà vita ad un sistema tributario a due livelli (statale e locale, regionale e locale). L'art. 2 enuncia il principio (riproposto dall'art. 12, lett. g) per cui le Regioni possano, con riguardo a presupposti non assoggettati a imposizione da parte dello Stato, istituire tributi locali e determinare le aliquote e le agevolazioni che gli enti locali possono applicare nell'esercizio della loro autonomia^[129].

La legge delega ha dunque optato per un regime di concorrenza tra potere normativo statale e regionale di istituire tributi propri degli Enti locali, senza possibilità per le Regioni di alcun margine di intervento sui tributi istituiti dallo Stato^[130].

Per Regioni ed Enti locali il sistema deve garantire un mix di risorse tributarie e perequative, privilegiando l'autonomia, ma senza trascurare l'esigenza di uniformità, a garanzia della quale la legge delega introduce la previsione di un'adeguata flessibilità dei tributi, con una base imponibile il più stabile e diffusa possibile sul territorio, in modo da offrire a tutti gli enti la possibilità di finanziare le proprie funzioni.

La principale fonte di finanziamento delle Regioni è costituita, e continuerà ad esserlo anche dopo l'approvazione della legge delega, dalle compartecipazioni e dai tributi erariali i cui proventi sono assegnati alle Regioni. Le prime sono state introdotte nel nostro ordinamento dal decreto n. 56 del 2000 e recepite dal nuovo testo dell'art. 119 Cost., il quale specifica che l'attribuzione dei proventi dei tributi deve avvenire in base al criterio della provenienza del gettito. Si tratta di risorse che non affluiscono in un unico fondo, come avveniva per le "quote di tributi erariali" e che debbono essere "riferibili al territorio". La dottrina si è interrogata sul significato delle indicazioni costituzionali, assai generiche e prive dell'indicazione di un criterio di riferibilità al territorio dei tributi^[131].

Le compartecipazioni assicurano un elevato introito di risorse agli enti territoriali e cercano di attuare una forma di federalismo "puro", i cui effetti sono limitati dal fatto che le Regioni dispongono di un ristretto potere normativo. L'idea che dalla legge delega possa derivare una maggiore accountability degli enti territoriali viene contraddetta da un sistema di entrate basato essenzialmente sulle compartecipazioni, che inficia il principio della

correlazione tra entrate e spese, che è la base della responsabilità finanziaria^[132].

La legge delega n. 42 ha confermato l'importanza assunta nel nostro ordinamento dalle compartecipazioni (l'IVA è la finta più importante), sulle quali le Regioni non possono esercitare alcun controllo, alle quali ha affiancato le addizionali, non previste dalla Costituzione, in parte "manovrabili" dalle Regioni. L'art. 7 indica, in riferimento alle compartecipazioni e ai tributi propri derivati, elementi di connessione tra tributi e territorio, individuando i meccanismi per i diversi fatti imponibili^[133].

3.3. – Il potere di spesa

Se da un lato la Corte ha "congelato" l'autonomia tributaria^[134], dall'altro lato ha dato immediata e ampia applicazione dell'autonomia di spesa, la quale è legata alle competenze di ciascun ente. A seguire il disposto dell'art. 119 Cost. il sistema di finanziamento deve assicurare la copertura di tutte i compiti attribuiti dalla legge, statale o regionale, ai diversi enti, secondo il principio di sufficienza.

Tuttavia, la Costituzione non indica su quali basi vada valutata la sufficienza delle risorse, per cui è necessario prima di tutto individuare le funzioni e i soggetti che devono esercitarle e poi calcolare il loro costo, per consentire la distribuzione delle diverse fonti di finanziamento previste dall'art. 119 ai vari livelli/enti.

In assenza di disposizioni attuative la dottrina si è posta il problema di individuare il criterio per l'assegnazione delle risorse, in quanto le competenze possono essere determinate sulla base delle attribuzioni della potestà legislativa di allocazione delle funzioni^[135] o sulla base direttamente delle competenze amministrative.

In entrambi i casi è possibile ipotizzare che il finanziamento delle funzioni segua lo schema dell'art. 119 per gli ambiti propri degli enti, mentre al di fuori di essi e se sopravvengono ambiti ulteriori si possa far luogo a risorse non tipizzate.

La legge delega sul federalismo fiscale si è occupata della questione, specificando che le risorse ordinarie (tributi, compartecipazioni e fondo perequativo) servono per finanziare le spese relative all'esercizio delle materie nelle quali le Regioni hanno competenza normativa residuale o concorrente e quelle per le quali sussiste la competenza esclusiva dello Stato, ma le Regioni hanno competenza amministrativa.

Quale che sia il computo dei costi, il finanziamento, non potrà più basarsi sui trasferimenti vincolanti. La Consulta ha affermato in diverse occasioni che l'autonomia finanziaria, nelle materie di competenza regionale esclusiva e in quella concorrente, comporta il divieto per lo Stato di indirizzare risorse specificamente destinate alle autonomie locali (mentre i trasferimenti sono ancora possibili nelle materie di esclusiva competenza statale). La legge delega ha confermato questo indirizzo non prevedendo forma alcuna di trasferimento statale agli enti territoriali e disponendo tra i principi della legge delega che vengano soppressi i trasferimenti statali destinati alle spese Lep e non Lep (art. 8, 1 comma, lett. f).

Il potere di spesa è destinato a cambiare volto in seguito all'approvazione dei decreti attuativi della legge n. 42 del 2009, nella quale si afferma il principio di territorialità, e con esso la possibilità che le Regioni e gli enti locali spendano nei limiti delle loro capacità di finanziamento^[136] e che la spesa dovrà essere finanziata in futuro con risorse da determinarsi sulla base dei principi di sufficienza e standardizzazione dei costi.

L'abbandono della spesa storica è certamente un dato positivo, anche se rimane indefinito il criterio che lo sostituirà. Infatti, la determinazione del costo e del fabbisogno standard presuppone l'individuazione di criteri di calcolo della spesa che l'esercizio di una funzione comporta, e che esso venga fatto in condizioni di efficienza. Sia l'una (il calcolo) che l'altra condizione (azione efficiente) impongono un comportamento responsabile e di buona gestione ad enti che versano in condizioni molto diverse, sotto il profilo economico, del territorio, della densità demografica, della buona amministrazione e perfino della sicurezza delle attività economiche^[137].

Il limite al potere di spesa delle Regioni è costituito dal coordinamento della finanza pubblica, attribuita allo Stato, e dai vincoli che derivano dal 6° comma dell'art. 119, che prevede la possibilità del ricorso all'indebitamento esclusivamente per le spese di investimento^[138].

La Costituzione non definisce né i meccanismi né gli obiettivi della funzione di coordinamento della finanza pubblica. La "finanza pubblica" è espressione usata per descrivere l'attività relativa alle entrate, tributarie o patrimoniali, e alle spese, in relazione ai fini dell'ente^[139], per cui il coordinamento della finanza pubblica è altro rispetto al coordinamento tributario^[140].

Il nuovo art. 117, comma 3, qualificando come materia concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fa ricadere sul legislatore nazionale il compito di dettare i principi fondamentali e di individuare i modi per risolvere i problemi di allocazione dei compiti tra Stato e Regioni e di questi con i compiti degli enti locali, prevedendo anche la partecipazione del legislatore regionale^[141].

Le finalità del coordinamento sono quelle desumibili dalle disposizioni costituzionali, e dunque in primo luogo l'eguaglianza, la solidarietà, la razionalità ed efficienza amministrativa, la coerenza-non contraddizione tra livelli, la sussidiarietà. Tra le altre finalità dello Stato si pone il raggiungimento di una situazione finanziaria stabile, il cui fondamento è da ricercare nell'impegno europeo e nel rispetto del trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita. Dai vincoli posti dall'ordinamento comunitario, ai quali l'art. 119 Cost. sottopone la legislazione statale e regionale, discende l'obbligo per le Regioni e gli enti locali di concorrere all'equilibrio finanziario dello Stato^[142].

3.4. – La perequazione fiscale

La questione degli interventi perequativi è rimasta sullo sfondo della discussione sul federalismo fiscale, sovrachiata dal problema della distribuzione del potere tributario. In alcuni settori della cultura politica^[143] è diffusa l'idea di quello che è stato definito il modello di federalismo puro, inteso come sistema nel quale i tributi vengono votati e riscossi dai territori, che finanziano così i servizi forniti ai loro cittadini^[144]. Per contro, è stato fatto notare che il principio per cui le risorse devono essere utilizzate nel territorio in cui sono state raccolte tende a creare squilibri tra territori e a limitare l'azione perequativa^[145], mettendo in pericolo la tenuta del principio di solidarietà enunciato negli artt. 2, 3, e 117, comma II lett. m, della Costituzione^[146].

L'ordinamento costituzionale italiano non ha un modello ben definito di federalismo solidale, contiene istituti che richiamano le soluzioni appena descritte^[147] e non rifugge da elementi di puro federalismo, come quelli rappresentati dal secondo comma dell'art. 119, che tra le entrate regionali annovera la compartecipazione a tributi riferibili ai territori^[148].

La determinazione dei livelli essenziali dei diritti non è di per se un correttivo sufficiente delle disegualianze dei territori, per cui si pone la necessità di ricorrere alla redistribuzione delle risorse. L'art. 119, commi 3 e 5, Cost. individua due strumenti, che hanno il compito di rimuovere gli squilibri strutturali e i loro effetti sul fabbisogno di spesa e sulla capacità fiscale dei territori, a loro volta fondamentali criteri di attribuzione di risorse^[149].

Il primo è costituito da un fondo perequativo, istituito dallo Stato, che ha la competenza normativa esclusiva in materia di perequazione finanziaria,^[150] per finanziare le regioni con minore capacità fiscale, quindi con minore capacità di produrre reddito e tramite questo finanziare, attraverso i tributi, i servizi pubblici. Il fondo è liberamente utilizzabile, senza destinazioni vincolate, ma non vi è dubbio che l'essere esso una fonte di finanziamento dell'attività generale dell'ente implica di fatto che lo stesso finisca col destinare le risorse all'espletamento dei servizi essenziali.

Infatti, il fondo è destinato a ridurre il divario tra la capacità di reddito (ossia di produrre ricchezza) dei cittadini dei territori più deboli, poiché questa implica una minore quantità di risorse (che derivano dai tributi su tali redditi) per finanziare un'offerta di servizi accettabile, secondo gli standard stabiliti dallo Stato. Di qui la necessità che lo Stato medesimo trasferisca risorse a tali enti per colmare le differenze in modo totale per i servizi essenziali.

L'art. 9 della legge delega n. 42 del 2009 istituisce un fondo perequativo nazionale e due fondi perequativi regionali, uno per le Province e l'altro per i Comuni. Il primo è finanziato con l'IVA ed è destinato a svolgere un compito di perequazione dei fabbisogni e di riequilibrio tra territori con diversa capacità fiscale^[151]. I secondi sono finanziati dalla fiscalità generale dello Stato e sono destinati, rispettivamente, a Comuni ed altri enti.

Un'ulteriore fonte di finanziamento straordinaria e selettiva è quella delle risorse aggiuntive, le cui finalità sono indicate dall'art. 119, che la legge delega si incarica di riferire a una serie di presupposti che estendono gli obiettivi perseguibili con questo strumento oltre l'area delle zone sottosviluppate, ad esempio per finalità legate alla tutela del patrimonio storico ed artistico^[152].

Nel dare attuazione all'art. 119, comma 5, la legge delega menziona come ulteriore fonte di finanziamento delle autonomie le risorse aggiuntive, mentre nulla dice sugli interventi speciali. Ad essi fa riferimento, benché implicitamente, la lett. d dell'art. 16 della legge delega n. 42, affidando al legislatore il compito di individuare interventi diretti a promuovere lo sviluppo e in definitiva alla rimozione di gravi disegualianze, consentendo allo Stato di spingersi oltre le proprie competenze per adempiere le finalità solidaristiche^[153].

La legge ha però modo di precisare che le risorse statali sono destinate a interventi finalizzati e non possono essere sostituiti dai fondi europei (art. 16, comma 1, lett. a). dette risorse sono vincolate nella destinazione, ma confluiscono in appositi fondi attribuiti agli enti territoriali, nel rispetto della loro autonomia finanziaria (art. 16, comma 1, lett. b) seguendo una politica di programmazione pluriennale^[154].

Una scelta che, insieme ad altre espresse dalla legge delega negli artt. 16, sminuisce il ruolo dello Stato in funzione di solidarietà, e lascia che siano gli altri enti e l'UE a determinare il benessere collettivo.

Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali previsti dal 5 comma non hanno finalità perequative delle risorse, ma servono per raggiungere obiettivi specifici che esulano dall'interesse regionale e per attuare la soddisfazione di particolari bisogni^[155]. L'arco delle finalità per le quali queste forme di finanziamento sono state previste è molto ampio e consiste nel promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

4. – Conclusioni

La caratteristica essenziale degli Stati moderni che affidano a più livelli di governo la responsabilità della decisione finanziaria è l'esigenza di coordinare governi autonomi e tuttavia interdipendenti. L'interdipendenza si misura in campo economico, con effetti negativi, e allora è necessario la collaborazione. Il coordinamento, in generale, ha lo scopo di evitare effetti negativi delle decisioni su altre decisioni di altri soggetti pubblici.

Il peso della tradizione federale si percepisce nella diversa dignità istituzionale riconosciuta agli enti da coordinare, mentre i modelli in senso stretto risentono della tradizione costituzionale e amministrativa. La massima estensione del coordinamento si riscontra in Canada dove si ricerca una condivisione delle scelte di politica tributaria, di spesa, di bilancio.

Ben diversa la situazione dell'Italia, dove il coordinamento della finanza pubblica continua ad essere una funzione che segue un modello autoritativo, affidata alla legge, e con obiettivi troppo limitati. Le previsioni della l.

42 non hanno inciso su questo punto fino ad ora. La Costituzione è troppo generica, e non esistendo una fonte in grado di definire i confini questi sono e restano nelle mani delle maggioranze politiche. Ma da questo non nasce una contrattazione virtuosa con i livelli inferiori.

Il divario tra i due ordinamenti si coglie anche a livello di attribuzioni finanziaria. Per un certo periodo il Canada ha sperimentato un sistema di finanziamento delle Province basato sulla partecipazione alla tassazione statale. Dunque lo Stato decideva i tributi e le Province ricevevano una parte dei proventi. Tuttavia, le Province canadesi hanno una più ampia autonomia tributaria, che possono cedere o affittare (*rent*) ma che rimane nella loro disponibilità, mentre l'autonomia impositiva regionale italiana non si estende oltre i confini tracciati dallo Stato centrale. Le Province canadesi e le Regioni italiane godono di autonomia di spesa, ma le seconde devono sottostare a limiti anche puntuali che discendono dalle esigenze di rispettare i vincoli europei sulle finanze pubbliche. La perequazione è un obiettivo costituzionale in Canada e in Italia, e pone problematiche abbastanza simili: come determinare il quantum e gli effetti della perequazione, su quali basi effettuare gli interventi perequativi.

La costituzione di un fondo comune, sulla base di un paniere di tributi e le regole per la distribuzione del fondo ai vari territori, hanno come riferimento lo stesso concetto giuridico-economico: la capacità fiscale, la finalità generale di riduzione delle differenze, la garanzia di livelli minimi di servizi. In Canada più ancora che in Italia la distribuzione delle risorse aventi finalità perequative è oggetto di trattativa politica. L'osservazione della successiva evoluzione consentirà di valutare in che misura a problemi ragionevolmente simili si daranno risposte ragionevolmente sostenibili.

[1] Questo lavoro costituisce il risultato di una ricerca condotta nell'Università di Toronto con il contributo finanziario del Governo del Canada.

[2] Questo vale per gli Stati che hanno una diversa struttura costituzionale (federali, regionali, unitari) e per Stati che appartengono a uno stesso gruppo, per esempio di federalismo classico. Così il federalismo statunitense e quello tedesco sono diversi (più competitivo il primo, più cooperativo il secondo) ma entrambi applicano i principi del federalismo fiscale. Negli USA vige un coordinamento ex post delle attività fiscali, in Germania un coordinamento ex ante, su base programmatica e pattizia.

[3] I Territori hanno basi costituzionali distinte, il *Northwest Territories Act*, lo *Yukon act*, il *Nunavut Act*, documenti che non fanno parte, a norma della *section 52 del Constitution Act 1982*, della Costituzione del Canada. Questi atti riconoscono ai territori poteri legislativi, esercitati da Assemblee elette democraticamente, il diritto all'autogoverno. Ad essi si affiancano i numerosi accordi che disciplinano i rapporti tra il Governo e i rappresentanti delle popolazioni aborigene. B. W. FUNSTONE, *Canada's North and Tomorrow's Federalism*, in I. PEACH (edited by), *Constructing Tomorrow's Federalism*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 2007, 115 ss.

[4] La possibilità di prevedere *special arrangements* per ogni Provincia è espressamente prevista, ad esempio, in numerose *sections* del BNA (133, 16.2, 17.2, 18.2, 19.2, 20.2) e dalla *section 43*, che disciplina la procedura di modifica. P. J. MONAHAN, *Constitutional Law*, Irwin Law, Toronto, 2006, 3rd ed., 199 ss.

[5] P.W. HOGG, *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell Co, 2007- 5th ed. Supplemented, 5.3(a). il quale sottolinea che in Canada al Governo federale vengono riconosciuti poteri che negli USA non sono federali, come criminal law, penitentiaries, marriage and divorce, oltre a un ampio e dominante potere finanziario. Al Governo federale viene inoltre riconosciuto il potere di invalidare le leggi provinciali (BNA, section 90) nominare il Lieutenant (92.1) nominare i giudici delle giurisdizioni provinciali superiori (96 e 93) e ricondurre al livello federale una materia per il vantaggio del Canada (91.29-92.10).

[6] Sia quella del *Privy Council*, sia quella della Corte Suprema. Sulle origini delle diverse interpretazioni del preambolo della *section 91*. B. LASKIN, "Peace, Order and Good government" in G. STEVENSON (edited by), *Federalism in Canada. Selected Reading*, Toronto, McClelland & Stewart, 1989, 18 ss.

[7] S. BROOKS, *Canadian Democracy*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2009. 6th ed., 202 ss. P.J. MONAHAN, *Constitutional Law*, cit., 101 ss., il quale sostiene la natura chiaramente residuale del POGG, e quella prevalente delle competenze provinciali, come confermato dalla Suprema Corte. In senso contrario B. LASKIN, "Peace, Order and Good government", cit.

[8] La quale prevede tra l'altro la libertà di movimento e il divieto di discriminazione. R. BOADWAY, *The Constitutional Division of Power: an Economic Perspective*, Ottawa: Economic Council of Canada, 1991, 15 s.

[9] Il federalismo canadese non è dunque un federalismo di rottura, ma di continuità. M. CHEVRIER, *The Idea of Federalism among the Founding Fathers of the United States and Canada*, in A.G.GAUGNON (edited by), *Contemporary Canadian federalism: foundations, traditions, institutions*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, 11 ss.

[10] P. J. MONAHAN, *Constitutional Law*, cit., 17 s.

[11] Sui problemi che affliggono il federalismo canadese e in particolare la struttura delle istituzioni federali G. BAYER, H. BAKVIS, *Federalism and the Reform of Central Institutions: Dealing with Asymmetry and the Democratic Deficit*, in I. PEACH (edited by), *Constructing Tomorrow's Federalism*, cit., 170 ss.

[12] H. BAKVIS, G. BAIER, D. BROWN, *Contested federalism: certainty and ambiguity in the Canadian federation*, cit., 14 ss.

[13] M. PAPILLON, R. SIMEON, *The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations*, in J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR (edited by), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, cit., 113 ss.

- [14] Ha origini lontane nei primi anni del 900 ma sporadicamente convocata. Dal 1974 ha assunto il nome attuale. Le riunioni sono diventate frequenti dopo la seconda guerra, quando si è reso necessario un continuo interscambio per l'adozione di misure a favore dell'economia. H. BAKVIS, G. BAIER, D. BROWN, *Contested federalism : certainty and ambiguity in the Canadian federation*, cit., 105 ss.
- [15] M. PAPILLON, R. SIMEON, *The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations*, cit., 118 ss.
- [16] J.P.MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, *The Institution of Executive Federalism: Myths and Realities*, in ID (edited by), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, 19 ss.
- [17] P. LESLIE, R.H. NEUMANN, R. ROBINSON, *Managing Canadian Fiscal Federalism*, in J.P.MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, (edited by), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism* cit., 213 ss.
- [18] A supporto dell'attività di coordinamento vi sono numerose strutture che operano a livello federale e provinciale. A parte gli organi di vertice, che si incontrano nei *federal-provincial-territorial meetings*, in modo informale e non aperto alla stampa, vi sono incontri separati tra ministri delle finanze di province e territori, *committee of officials*, che si occupano di specifici aspetti: tasse, trasferimenti, dati, ecc. altri organismi possono essere costituiti ad hoc, come è avvenuto per il *Canada-Québec Pension Plan Commettee*.
- [19] R. SIMEON, *Federal-provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, 125 ss.
- [20] Occorre considerare che spesso gli accordi intergovernativi sono conclusi da un numero ristretto di persone, che in genere, ma non necessariamente, rappresentano il corpo elettorale. Quando le élites provinciali non riescono a dar seguito agli accordi si determina un probabile fallimento. H. BAKVIS, G. BAIER, D. BROWN, *Contested federalism : certainty and ambiguity in the Canadian federation*, cit., 16.
- [21] In Reference re Canada Assistance Plan (BC) 1991, la Corte esamina l'accordo concluso dal Governo federale con le Province, per il finanziamento del 50% dei programmi di assistenza. Nel 1990 il Governo federale aveva deciso di limitare le sue spese e di modificare unilateralmente l'accordo. La Provincia di British Columbia ha impugnato la decisione del Governo davanti alla Corte d'appello, invocando la legittima aspettativa. La Corte Suprema pronunciandosi in appello ha argomentato in senso contrario, affermando che l'accordo era tra esecutivi e non vincolava l'autorità del Parlamento, che può sempre modificare precedenti statutes.
- [22] H. BAKVIS, G. BAIER, D. BROWN, *Contested federalism : certainty and ambiguity in the Canadian federation*, cit., 49.
- [23] Tuttavia alcune province, come il Québec, hanno una disciplina delle pubblicazioni e regole di entrata in vigore.
- [24] D.J. SAVOIE, *Federal-provincial Collaboration : the Canada-New Brunswick General Development Agreement*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1981, 127 ss.
- [25] J.P. MEEKISON, H. TELFORD, H. LAZAR, *Introduction*, in ID (edited by), *Reconsidering the Institution of Canadian Federalism*, cit., 4.
- [26] Una parte della dottrina canadese ha sostenuto la necessità di istituzionalizzare gli agreements, ma il progetto di introdurre questo principio nel Charlotte Accord è fallito. L. FRIEDLANDER, *Constitutionalizing Intergovernmental Agreements*, in *National Journal of Constitutional Law*, 1994, 153 ss.
- [27] A.M. MASLOVE, *Tax Reform in Canada: the Process and Impact*, Halifax, N.S. Institute for Research on Public Policy, 1989, 16 ss.
- [28] R. SIMEON, A. NUGENT, *Parliamentary Canada and Intergovernmental Canada: Exploring the Tension*, cit., 89 ss.
- [29] H. BAKVIS, G. BAIER, D. BROWN., *Contested federalism: certainty and ambiguity in the Canadian federation*, 7.
- [30] I termini *intrastate federalism* e *interstate federalism* vengono da K. LOEWENSTEIN, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1965, citato in D.V. SMILEY, R.L. WATTS, *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, 4.
- [31] F.R. SCOTT, *Centralisation and decentralisation in Canadian Federalism*, cit., 52 ss. K. G. BANTING, *The Three Federalism: Social Policy and Intergovernmental Decision Making*, in H. BAKVIS, G. SKOGSTAD (edited by), *Canadian Federalism*, cit., 137 ss. Quello canadese è stato un *dual federalism* con frequenti consultazioni tra governi, negli anni '40 è diventato *cooperative*, in aree come la sanità e l'istruzione, dopo gli interventi straordinari della Federazione richiesti dalla Guerra, ma la cooperazione si è estesa a certi campi, permanendo in altri una logica competitiva. R. SIMEON, I. ROBINSON, *State, Society and the Development of Canadian Federalism*, University of Toronto Press, 1990. Negli anni '60 il protagonismo dei governi nel tessere le relazioni tra centro e periferia ha fatto sì che si parlasse del federalismo canadese come di un *executive federalism*. D.V.SMILEY, *Canada in Question, Federalism in the Seventies*, Toronto, Ontario, Canada: Mcgraw-Hill Ryerson, 1976. Infine, negli anni '90 ha fatto la sua comparsa il federalismo collaborativo, meno gerarchico di quello cooperativo. H. LAZAR (edited by), *The State of Federation 1997. Non Constitutional Renewal*, Kingston, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1998. L'esempio più significativo della oscillazioni che il modello costituzionale ha subito è quello della sanità. Nel BNA 1867 alle Province vengono riconosciuti i poteri in materia dalla *section 92*, commi 7, 13, 16 e 11, ma è noto che attraverso programmi federali di spesa e leggi federali si è assistito a uno sviluppo di competenze del Governo centrale, attraverso il *cooperative federalism* degli anni 1947-1977, *l'unilateralism federalism* degli anni 1984-1999, con grandi conflitti tra Federazione e Province, e dal 1999 un più equilibrato *collaborative federalism*. A. MAIONI, *Health Care*, in H. BAKVIS, G. SKOGSTAD (edited by), *Canadian Federalism*, cit., 161 ss.
- [32] P.J. MONAHAN, *Constitutional Law*, cit., 110.

- [33] Le imposte sui redditi sono un classico esempio di imposta diretta, e fino al 1917 erano di esclusivo dominio delle Province. Da quel momento il gettito venne condiviso tra i due livelli, e per il periodo della seconda guerra mondiale il Governo federale vi ricorse in modo esclusivo. Dopo la guerra nel 1962 vi fu un abatement che nel 1972 divenne una riduzione dell'imposta federale, subito recuperata dalle Province.
- [34] Entrato in vigore nel 1962, il TCA è stato modificato nel 1972 per permettere alle Province di introdurre detrazioni (tax credits), a patto che questi soddisfassero le condizioni imposte dal Governo, cioè essere fattibili, non erodere l'armonizzazione e uniformità dell'imposta, non compromettere l'unione economica. Il TCA prevede un'unica amministrazione per la riscossione delle imposte per la maggior parte delle Province con una base imponibile e un'aliquota comuni. Le Province conservano il diritto di fissare le aliquote e stabilire le detrazioni nei limiti stabiliti, mentre la Federazione stabilisce la base e la rate structure. Le Province possono scegliere se aderire o meno. R. BOADWAY, *The Constitutional Division of Power*, cit., 19.
- [35] D. M BROWN, *Fiscal Federalism: Searching for Balance*, cit. 67.
- [36] P. BERG-DICK, M. CARREAU, D. FIELD, M. ÉTHIER, *Tax coordination under the Canadian Tax System*, in N. BOSCH, J.M.DURÁN (edited by) *Fiscal Federalism and Political Decentralization*, 2008, 175 s. Le Province si adoperano per avere una legislazione simile, ad esempio riguardo al calendario fiscale.
- [37] D. M BROWN, *Fiscal Federalism: Searching for Balance*, cit., 65 ss.
- [38] Alberta ha contestato la legittimità della tassa in Re GST 1992, la Corte Suprema ha respinto il ricorso della Provincia di Alberta che sosteneva l'illegittimità dell'imposta, per il modo in cui era applicata.
- [39] Per convincere le Province ad aderire all'accordo, la Federazione si è impegnata a compensare la perdita di manovrabilità dei tributi con un incremento della stessa in relazione alla tassa sul reddito. P.P. GENDRON, J.M.MINTZ, T.A. WILSON, *VAT Harmonization in Canada: Recent developments and the Need for Flexibility*, in D. B. PERRY, P.P. GENDRON, J.M.MINTZ, T.A.WILSON, R.M. BIRD, D. CHEN, *Essay on Fiscal Federalism and Federal Finance in Canada*, International Centre for Tax Studies, University of Toronto, Discussion Paper n. 6, 1996, 24 ss
- [40] P. BERG-DICK, M. CARREAU, D. FIELD, M. ÉTHIER, *Tax coordination under the Canadian Tax System*, cit. 183 ss.
- [41] D. PERRY, *The Evaluation of Fiscal Finance in Canada*, in D. B. PERRY, P.P. GENDRON, J.M.MINTZ, T.A.WILSON, R.M. BIRD, D. CHEN, *Essay on Fiscal Federalism and Federal Finance in Canada*, cit., 5.
- [42] R. BOADWAY, *Canada Emerging Issues in a Decentralized Federation*, in R. BLINDENBACHER, A. O. KAROS (edited by), *Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism : Comparative Perspectives*, Ottawa : Forum of Federations, and IACFS, International Association of Centers for Federal Studies, 2006, 11.
- [43] Ogni Provincia decide le aliquote massime e minime che il governo locale può stabilire per le loro entrate, che sono costituite da tasse di concessione e tasse sul patrimonio.
- [44] L'abatement non è un grant ma una cessione di poteri impositivi dai quali ricavare risorse. In pratica sarebbe meglio parlare di tax transfer. Un tax transfer è previsto dal CHT e CST che li hanno ereditati dall'EPF. Vere e proprie riduzioni, abatement espliciti, sono previsti ad esempio per la CIT in Quebec, per compensare la mancata adesione ad alcuni shared program, P.W.HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2007, 6.5.
- [45] Si tratta comunque di un confine mobile, che attraversa le diverse materie, come dimostra la recente analisi di T.E.FROSINI, P.L.PETRILLO, *Il federalismo fiscale "decostituzionalizzato" canadese e la negoziazione tributaria tra livello federale e provinciale*, cit. 373 ss.
- [46] Riconosciuto dalla Suprema Corte in *Lovelace v Ontario* 2000. P.W. HOGG, *Constitutional law of Canada*, cit. 6.8(b).
- [47] Tra gli interventi più significativi il *Canadian Pension Plan*, del 1965 accettato da tutte le Province meno il Quebec, che ha attivato un suo *Pension Plan*; il *Medial Care Act* and *Canadian Assistance Plan* del 1966, che ha finanziato una serie di servizi sociali prima separati e diversificati a livello provinciale.
- [48] D. M BROWN, *Fiscal Federalism: Searching for Balance*, in H. BAKVIS, G. SKOGSTAD (edited by), *Canadian Federalism*, cit., 64 ss.
- [49] Nel 1999 il Governo federale e le Province (meno il Québec) hanno sottoscritto il *Social Union Framework Agreement*, con il quale sono stati stabiliti i principi ai quali la Federazione deve attenersi nell'esercitare lo *spending power*.
- [50] In *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.* 1988, la Corte Suprema ha confermato il ricorso al potere federale di legiferare per una dimensione nazionale. S.CHOYDHRy, J.F.GAUDREAU, DESBIENS, L. SOSSIN, *Introduction*, in ID (edited by), *Dilemma of Solidarity: Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*, cit. 7.
- [51] A. NADER, *Providing Essential Services: Canada Constitutional Commitment under Section 36*, in *Dalhousie Law Journal*, 1996, 306 ss. R. BOADWAY, *The Constitutional Division of Power*, cit. 16. S.CHOYDHRy, J.F.GAUDREAU, DESBIENS, L. SOSSIN, *Introduction*, cit., 5 ss.
- [52] Tra le pronunce più recenti *Winterhaven Stables Ltd. v Canada* 1988. R. Boadway, *The Constitutional Division of Power*, cit. 17. S. CHOYDHRy, J.F.GAUDREAU, DESBIENS, L. SOSSIN, *Introduction*, cit., 8. Sul tentativo della BC di impugnare the government

expenditure restraint act 1990 la Corte Suprema si è espresso negativamente, riformano la decisione della Corte di appello di BC. G. BAIER, *Courts and Federalism*, 146 ss.

[53] R. BOADWAY, *Federal-Provincial Transfer in Canada: A critical Review of the Existing Arrangements*, in M. KRASNICK (coordinator), *Fiscal Federalism*, 1986, 6 ss.

[54] H. LAZAR, *Trust in Intergovernmental Fiscal relations*, cit., 4 ss.

[55] A.M.MASLOVE, *Introduction*, in Id, *How Ottawa Spends. A More Olderly Federalism?*, cit, 7.

[56] R. BOADWAY, *Fiscal Equalization: the Canadian Experience*, in N. BOSCH, J.M.DURÁN (edited by) *Fiscal Federalism and Political Decentralization*, 2008, 109 ss.

[57] K. NORRIE, L.S. WILSON, *On Re-Balancing Fiscal Federalism*, in H. LAZAR (edited by), *Toward a New Mission*, 79 ss s.

[58] A.M.MASLOVE, *Introduction*, in Id, *How Ottawa Spends. A More Olderly Federalism?*, cit, 5ss.

[59] Seguendo le raccomandazioni del gruppo di esperti istituito dal Governo precedente nel 2005, il c.d. O'Brien Report.

[60] *Exper Panel on Equalization and territorial Formula Financing*, ha funzioni consultive del Consiglio della federazione.

[61] H. BAKVIS, G. BAIER, D. BROWN., *Contested federalism : certainty and ambiguity in the Canadian federation*, cit., 82 ss.

[62] A. D'ANDREA, *Federalismi, Regionalismi, Autonomie*, in *federalismi* n. 21 del 2007, 3 ss.

[63] V. CERULLI IRIILLI, *Il contesto ordinamentale*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, 7 ss.

[64] Sul rapporto tra l'autonomia finanziaria e il contesto istituzionale cfr. E. Buglione, *Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia*, in E. BUGLIONE, V. PATRIZI (a cura di), *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, Giuffrè, 1998, 101 ss.

[65] G. DELLA CANANEA, *Autonomia e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, n. 1, 129 ss.

[66] In ragione di ciò, ad esempio, è stato sostenuto che le Regioni speciali dispongono di una potestà legislativa in materia di finanza locale, esplicitamente prevista dagli Statuti della VA e del TAA, e indirettamente desumibile per le altre Regioni dalla competenza in materia di ordinamento degli enti locali. Una conferma della diversa competenza in materia per le Regioni speciali viene dalla legislazione ordinaria che di anno in anno aggiorna il patto di stabilità interno, la quale tiene conto per VA e TAA delle normative predisposte a livello regionale. M. BARBERO, *Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a statuto speciale (e delle province autonome)*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 12, 3.

[67] L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.* 1973, 853.

[68] Il vecchio testo dell'art. 119 si componeva di quattro commi: «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione a bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

[69] F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 190; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119, Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, 1429 ss.

[70] P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione*, in *Osservatorio sul federalismo*, gennaio 2003. A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli 2004, 150 ss.

[71] M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, nn. 2/3, 432 ss, parla di formalismo della interpretazione della disposizione da parte di legislatore e Corte costituzionale.

[72] Per una forte capacità innovativa del testo A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 41 s. F. BALASSONE, M. DEGNI, G. SALVEMINI, *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Rass. Parl.* 2002, 730 ss.

[73] E. JORIO, *Il federalismo fiscale nella previsione costituzionale*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Rimini, Maggioli, 2009, 15.

[74] Si è molto insistito in dottrina sull'uso delle espressioni "stabiliscono ed applicano tributi propri". Cfr. F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale* Il Mulino, Bologna

2003, 162; D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2002, n. 2, 278.

[75] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 43 ss.

[76] In passato i maggiori condizionamenti dell'autonomia finanziaria sono stati quelli determinati da fonti di finanziamento non previste dalla Costituzione, come il fondo sanitario Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 42 ss.; ID, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004, 451 ss.; M. GORLANI, *Qualche (disincantata) considerazione sull'autonomia finanziaria delle Regioni*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>, considera invece insufficiente l'elencazione delle entrate.

[77] Secondo F. BALASSONE-M. DEGNI-G. SALVEMINI, *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, cit., 735 il testo dell'art. 119 indicherebbe una perequazione verticale, che meglio si addice a un paese con forti squilibri territoriali.

[78] Esistono in dottrina posizioni favorevoli e contrarie a una specifica indicazione costituzionale del sistema di perequazione. Ritieni coerente con lo Stato unitario la perequazione verticale P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, 101 ss. Per L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 34 ss., non si può escludere una perequazione orizzontale e si deve escludere che il Fondo perequativo vada a livellare le differenze esistenti le capacità fiscali.

[79] Queste disposizioni sono state considerate troppo timide e generiche rispetto alle esigenze di garantire le Regioni più povere. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, 981 ss.

[80] Cfr. Rapporto ISAE 2005.

[81] G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, 710. Espressione del nuovo assetto sarebbe il pur limitato principio dispositivo di cui all'art. 116 Cost.

[82] Pare invece inappropriato definire competitivo il sistema vigente fino al 2001, come sostiene G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, cit., 712, perché la competizione non può svilupparsi quando uno dei competitori si trova in un rapporto gerarchico in posizione subordinata e senza garanzie relative alla tutela delle proprie competenze.

[83] Per questa ragione, come vedremo, la legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale, ha previsto un sistema di organi ad integrazione dell'attività della Conferenza. N. 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*, in www.federalismi.it n. 23 del 2009.

[84] C. DE FIORES, *Note minime sul federalismo fiscale*, in costituzionalismi.it, 2009; N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali*: cit.

[85] Da ultimo, si veda la sent. N. 31 del 2006.

[86] Sulla necessità della cooperazione per l'adozione delle scelte che riguardano i vari ambiti disciplinati dalla legge F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge*, (Commento all'art. 2), in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, cit. 28 s.

[87] T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*. Appendice di aggiornamento a *Lineamenti di Diritto Regionale*, Milano, Giuffrè, 2009, 1 ss.; F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., 7 ss.

[88] G. FALCON, *Che cosa attendersi e che cosa non attendersi dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni* 2008, 765 ss. Sulle origine economica del concetto e sulla perduranti incertezze relative alla definizione dei costi standard E. JORIO, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in www.federalismi.it n. 12 del 2010.

[89] La possibilità che le Regioni e gli enti locali attuino una loro politica fiscale è assicurata, tra l'altro, dalla definizione di una disciplina dei tributi in grado di assicurare la piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale (art. 2, lett. dd) che potranno costituire strumenti idonei per favorire la piena attuazione delle politiche della famiglia (art. 2, lett. gg). L. ANTONINI, *La manovrabilità dei tributi propri* (Commento all'art. 7), in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit. 128 ss.

[90] Si tratta, rispettivamente, degli artt. 23 e 24 della legge delega. L'art. 23 si occupa della disciplina transitoria di tali enti, fino a che non sarà emanata un apposita legge. L'art. 24 prevede una speciale autonomia per la capitale, e ne definisce i tratti fondamentali. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, cit. 26 ss.

[91] Art. 2, comma 2, lett. q. L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale a una svolta: il nuovo disegno di legge*, in www.federalismi.it n. 16/2008.

[92] Il legislatore ha replicato lo schema dell'art. 7, che classifica le spese e le relative fonti di finanziamento per le Regioni, nell'art. 11, che qualifica le spese e le fonti di finanziamento per gli enti locali.

[93] Come ha osservato di recente G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, nn.3-4, 453 ss., la propensione al federalismo è storicamente diversa da regione a regione.

- [94] In tal caso, pare ovvio che detto riconoscimento venga accompagnato da un adeguato ammontare di risorse. V. CERULLI IRELLI, *Regionalismo differenziato (Commento all'art. 14)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., 149 ss.
- [95] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 48 ss.
- [96] Cfr. D. FAUSTO-F. PICA, *Introduzione*, in *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna 2000, 24 ss.
- [97] Sulle oscillazioni legislative e giurisprudenziali, in presenza di un modello costituzionale aperto, F. COVINO, *ostituzione e federalismo fiscale in nove ordinamenti dell'Unione europea*, in *federalismi.it* n. 16 del 2005.
- [98] E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2010.
- [99] F. FARINA, V. RUSSO, A. ZANARDI, *Esperienze di decentramento fiscale: tendenze emergenti*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, 43 ss.
- [100] V. CERULLI IRILLI, *Il contesto ordinamentale*, cit. 8.
- [101] Su cui si veda Corte cost. sent. n. 17 del 2004.
- [102] Sono superate perciò le interpretazioni dell'art. 23 Cost. come attribuzione di riserva esclusivamente statale. F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.* 2002, 589. per cui risulta superata la configurazione della stessa come potestà attuativa M. BASILAVECCHIA-L. DEL FEDERICO-F. OSCULATI, *Il finanziamento delle regioni*, in *Ist. fed.* 2006, 670
- [103] Non è mancato chi ha sostenuto che esista un unico regime legislativo, perché in materia di coordinamento della finanza regionale sarebbe impensabile un sistema parallelo di legislazione. Le regioni, partecipando della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario si autolimiterebbero anche nel regolare il proprio sistema e quello degli enti locali. D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Ist. Fed.* 2002, 271 ss.
- [104] F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.* 2002, 588 ss. F. Gallo, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative del nuovo articolo 119*, in www.amministrazioneincammino.it; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 50 s. A. BRANCASI, *Eguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit. 915 s. D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le ist. Fed.* 2002, 268 ss.
- [105] La natura dei tributi propri è stata chiarita dalla Corte cost. sent. nn. 296 e 297 del 2003, in *Giur. cost.* 2003, 2555 ss., e sent. n. 37 del 2004, in *Giur. cost.* 2004, 517ss., con nota di M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* in www.giurcost.org. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. pubbl.* 2007, 858 ss. Nella stessa pronuncia la Corte ha escluso la possibilità degli enti locali di istituire tributi propri. Secondo la teoria economica, in generale un tributo si qualifica proprio se il suo gettito è riferito a una base imponibile presente nel territorio e se manovrabile dall'ente beneficiario. Altri elementi possono essere il potere di istituzione e di gestione del tributo. Cfr. F. BALASSONE-M. DEGNI-G. SALVEMINI, *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, cit., 733 s. .
- [106] Cfr. sent. nn. 296, 297 e 311 del 2003, in *Giur. cost.* 2003; 241 del 2004; 335 e 397 del 2005; 75 del 2006. Cfr. M. BARBERO, *Le contraddizioni di un federalismo (fiscale) "senza principi"*, (*Breve nota a margine di Corte Cost. n. 397/2005*), in *Federalismi.it*, n. 21 del 2005. La tesi accolta dalla Corte era stata prospettata in dottrina da Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 194 ss. Nella sent. n. 2 del 2006 la Corte ha considerato legittima la disposizione con il quale il legislatore della Regione Marche ha realizzato la maggiorazione dell'addizionale IRPEF attraverso un'"aliquota progressiva", articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito.
- [107] P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: un'ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2002, 15
- [108] La scelta di alcune Regioni di modificare con legge la disciplina dell'IRAP, è stato respinto dalla Corte nella sent. n. 296 del 2003, che ha negato ad esso la natura di tributo proprio regionale. La Corte ribadisce che natura di tributo proprio non deriva dunque dall'essere assegnato alla Regione, o riferibile al suo territorio, ma dall'essere istituito dalla Regione. Cfr. L. ANTONINI, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, cit., 241 ss. A ulteriore precisazione della giurisprudenza della Corte si vedano anche le ormai note sent. Nn. n. 16 e 37 del 2004. Sul contributo della giurisprudenza alla definizione dell'autonomia tributaria regionale cfr. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, cit., p. 451 ss.; M. Barbero, *La Corte costituzionale ritorna sull'Irap*, in www.associazionedeicostituzionalisti.
- [109] Anche ad ammettere che le regioni abbiano una potestà normativa esclusiva, restano da definire i limiti della stessa. Per alcuni si ha un limite di continenza, per altri le regioni potrebbero istituire tributi per svolgere le loro funzioni in materie dove non hanno competenze normative. A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 51 s
- [110] Ma che in passato ha avuto carattere gerarchico, non essendoci strumenti e sedi adeguate di cooperazione F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.* 2002, p. 847 ss.
- [111] A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. pubbl.* 2007, 860 ss. La legge dovrà prevedere, per ciascun livello di governo, un'adeguata combinazione di risorse proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo, assumendo come criterio-guida il principio del parallelismo fra responsabilità di disciplina e responsabilità finanziaria. La sentenza che ha posto le basi di questa giurisprudenza è la n. 37 del 2004. Cfr. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, cit.,

452. La Corte sembrerebbe così avallare l'ipotesi che i principi di coordinamento del sistema tributario abbiano un'efficacia diversa dai principi fondamentali della materia, per i quali è consentito alle Regioni di legiferare traendo i principi dalla legislazione vigente. Come previsto ora dall'art. 1, comma 3, della legge n. 131 del 2003. Mentre questi ultimi limitano solo il potere normativo, i primi ripartiscono sia il modo in cui può essere esercitato il potere normativo relativo all'imposizione, sia l'area di prelievo (e dunque della materia). In dottrina si era posto il problema se le regioni possano esercitare questa potestà nell'inerzia del legislatore statale. A favore di questa interpretazione cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119, Un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., 1435; F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 168 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 59 ss., in senso dubitativo L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, cit., 31.

[112]

Il potere statale di disciplina della fase transitoria potrebbe superare in questa fase i limiti della normazione di principio. Cfr. M. BARBERO, *Federalismo fiscale: dalla Consulta una sentenza con molte conferme, alcune precisazioni e qualche anticipazione*, (nota a Corte Cost. n. 320/2004), in *Federalismi.it*, n. 23 del 2004. Tuttavia, questo divieto di reformatio in pejus ha avuto esiti deludenti nell'applicazione. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale*, cit. 867 ss.

[113]

P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: un'ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in *Osservatorio sul federalismo*, 2002, www.federalismo.it. M. BASILAVECCHIA-L. DEL FEDERICO-F. OSCULATI, *Il finanziamento delle regioni*, in *Ist. fed.* 2006, 673 ss. Infatti, la possibilità che le regioni o gli enti locali adottino misure fiscali deve essere valutata alla luce del divieto di aiuti di Stato e del principio di libera circolazione, come hanno messo in evidenza le vicende dei tributi sardi. Come è noto la questione dei tributi selettivi, tali perché riservano un trattamento vantaggioso per alcune imprese, può essere affrontata tenendo in considerazione l'elemento territoriale. La Corte di giustizia ha inizialmente negato la legittimità di tributi selettivi territoriali, configurati come aiuto di Stato, e poi li ha ammessi in presenza di determinate condizioni, sono ammissibili i tributi che incidono sulle imprese di un territorio se l'ente che li istituisce o li applica, a seconda di come si interpreta il tributo proprio, è dotato di autonomia politico istituzionale, di decisione e finanziaria. M. BARBERO, *Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale (nota a margine di Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza nella causa C-88/03, Portogallo vs Commissione)*, in *Le Regioni 2007*, 379 ss.

[114]

E. JORIO, *Il federalismo fiscale nella previsione costituzionale*, cit. 27 ss.

[115]

F. OSCULATI, *L'autonomia tributaria*, (commento agli artt. 11 e 12), in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, 242.

[116]

M. VANNI, *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in *Quad. cost.* 2009, 675 ss.

[117]

L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza*, in *costituzionalismo.it* (2 novembre 2009)

[118]

Attualmente il decentramento del gettito è di circa il 20%, quello della spesa del 50%. E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2010.

[119]

Anche sulla disciplina dell'indebitamento la legge non contiene indicazioni specifiche, mentre è assai improbabile un introito significativo dal patrimonio che verrà trasferito con il c.d. federalismo demaniale.

[120]

L. SALVINI, *I tributi propri di Regioni, Province e Comuni. Profili tributari (Commento agli artt. 11 e 12)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, 214.

[121]

M. VANNI, *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, cit., 675.

[122]

T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, cit., 6.

[123]

Secondo alcuni tributaristi l'aspirazione degli enti territoriali non è quella di avere il potere di istituire e applicare tributi, quanto quello di gestire autonomamente un bilancio e quindi risorse sufficienti. M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?* in *costituzionalismo.it* 2009

[124]

Il primo invoca la maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo; il secondo la lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, con evidente co-responsabilizzazione degli stessi.

[125]

Salvo il caso in cui tali interventi siano effettuati dallo Stato su basi imponibili e aliquote riguardanti gli enti locali o su basi imponibili di tributi regionali derivati e aliquote di addizionali regionali, con conferimento di funzioni amministrative e contestuale adozione di misure per la compensazione.

[126]

E. JORIO, *Il federalismo fiscale nella previsione costituzionale*, cit. 17 ss.

[127]

E. DELLA VALLE, *Il c.d. federalismo fiscale nell'ottica del tributarista: nihil sub sole novi*, in *costituzionalismo.it* (18 maggio 2010).

[128]

L'art. 12 lett. b, elenca diverse fonti di gettito: compartecipazione IVA, all'Irpef, imposizione immobiliare, tributi di scopo. Ad essi l'art. 11 aggiunge addizionali e tributi erariali. Agli enti locali viene così riconosciuta un'autonomia qualitativamente e quantitativamente più ampia rispetto al passato, in accordo con il nuovo dettato dell'art. 119 Cost. la legge delega ha dedicato un apposito capo alla finanza degli enti locali. G.F.FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11,12,12 e 21)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, 175 ss.

[129]

Artt. 2, lett. q e 12, lett. g. L. ANTONINI, *La manovrabilità dei tributi propri (Commento all'art. 7)*, p. 132 ss. Anche questa

parte della potestà normativa regionale è stata "congelata" dalla giurisprudenza costituzionale, con l'eccezione delle regioni speciali, come chiarito dalla sent. n. 108 del 2008. L'autonomia degli enti locali si attua mediante regolamenti, pertanto non può consistere nella potestà impositiva, ma in quella di manovra. La potestà regolamentare avrà una forza proporzionale a quella legislativa regionale statale, che dovranno però rispettare i principi a tutela dell'autonomia inclusi nella delega. G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11,12,12 e 21)*, cit., 162 ss.

[130]

L'art. 12, comma 1, lett. a prescrive che la legge statale fissi presupposti, soggetti passivi, imponibili e, con un'adeguata flessibilità, aliquote valide per tutto il territorio nazionale. Gli Enti locali non potrebbero scegliere, se non nel caso di tributi di scopo, di attivare o meno i tributi propri. L. SALVINI, *I tributi propri di Regioni, Province e Comuni. Profili tributari (Commento agli artt. 11 e 12)*, cit., 215 s.

[131]

E. JORIO, *Il federalismo fiscale nella previsione costituzionale*, cit. 21 ss. Per il fatto di attribuire direttamente il gettito alle regioni, la nuova formula è potenziale in grado di determinare maggiori effetti sperequativi. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 67 s.

[132]

T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, cit., 6.

[133]

La localizzazione dei cespiti per i tributi sul patrimonio, del luogo di prestazione del lavoro per i tributi sulla produzione, del residenza per i tributi sui redditi delle persone fisiche.

[134]

Cfr. A. BRANCASI, *Per "congelare" la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.* 2003, 2562 ss.

[135]

Secondo la teoria economica, le diverse competenze normative dovrebbero comportare un diverso finanziamento, per cui quelle esclusive delle Regioni dovrebbero essere finanziate con tributi propri, integrabili dalle compartecipazioni ai tributi erariali, e quelle concorrenti con i contributi statali (principalmente perequativi, ma non solo). Ma questa impostazione non sembra trovare piena conferma nel testo costituzionale, che conserva molte ambiguità non solo riguardo la perequazione tra territori, ma anche sul principio della responsabilità politico fiscale, e sul finanziamento delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali, creando le condizioni per un potenziale aumento delle tensioni tra diversi livelli di governo. Per individuare le funzioni che devono essere finanziate con le fonti di finanziamento elencate dall'art. 119, una parte della dottrina ha proposto di prendere in considerazione le regole sulla distribuzione del potere normativo. Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, cit., 173 ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, cit., 1451 ss. Contra D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 287; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.* cit., 36, il quale ritiene che le forme di finanziamento debbano prescindere dalle competenze normative.

[136]

Il tema è particolarmente sentito, e ha assunto ormai toni drammatici, nel settore della sanità, dove è dilagata negli ultimi decenni una cultura della spesa irresponsabile. Scarsamente efficaci si sono dimostrati i tentativi di arginare il fenomeno dell'extra-deficit attraverso misure straordinarie quali i piani di rientro, e conferimento di poteri di Commissario ad acta ai Presidenti della Giunta regionale, previsti entrambi dalla legge. N. 311 del 2004-finanziaria per il 2005. E. JORIO, *I piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, in *federalismi.it*, n. 13 del 2009.

[137]

T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale, secondo la legge n. 42 del 2009*, cit., 8.

[138]

Queste sono state limitate dalla giurisprudenza della Corte, che ha inteso le spese di investimento in senso stretto ha ammesso l'intervento dello Stato in funzione di coordinamento dell'accesso al mercato finanziario in via amministrativa. Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, cit., 1431. Nonostante il divieto il legislatore nazionale, nelle more del referendum costituzionale, aveva concesso con d.l. n. 347 del 2001, convertito in legge n. 405 del 2001, le Regioni a ricorrere all'indebitamento per coprire il disavanzo della spesa sanitaria. Cfr. L. PALATUCCI, *I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 662 ss. Il legislatore nazionale ha confermato l'interpretazione restrittiva nella legge n. 350 del 2003 (finanziaria 2004) stabilendo che gli investimenti di cui si tratta sono solo quelli diretti e non a fini di coprire spese di gestione o precedenti buchi di bilancio. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale*, cit. p. 894 ss. Tuttavia, è accaduto che lo stesso legislatore abbia più volte derogato a questa definizione consentendo alle regioni di indebitarsi per coprire debiti pregressi nella sanità E. JORIO, *Il federalismo fiscale nella previsione costituzionale*, cit. 38 ss.

[139]

Cfr. R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., 587 ss.

[140]

G.G. CARBONI, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce di alcune esperienze straniere*, in *federalismi* n. 4 del 2007.

[141]

Cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, cit., 1433ss; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, cit., 438 ss.; A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, cit., 457 ss. Del resto, il Patto interno di stabilità è stato recepito da una legge dello Stato (finanziaria), che altro non è se non una legge di coordinamento. Cfr. R. PEREZ, *La finanza pubblica*, cit., 665; G. LADU, *Alla ricerca degli equilibri finanziari*, in *Quad. cost.* 2002, 90 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 839 ss.

[142]

Cfr. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Il Foro Italiano*, 2001, V, 219.

[143]

G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, cit., 977 ss.

[144]

A. BRANCASI, *Eguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.* 2002, n. 3, 903 ss.

[145]

Nel periodo di trasferimento di competenze le condizioni della finanza pubblica possono peggiorare in mancanza di precise regole sulla distribuzione dei compiti. In ogni caso è necessaria una rete di controlli per evitare i pericoli di una gestione irresponsabile da parte di alcuni enti e l'eccessivo aggravamento degli obblighi fiscali. In presenza di queste condizioni può farsi luogo all'autonomia finanziaria

ottenendo una migliore risposta pubblica ai bisogni della collettività locale. Cfr. A. FRASCHINI-F. OSCULATI, *Federalismo dall'alto*, in *Riv. dir. fin. e sc. delle fin.* 2003, n. 3, 399 ss.; F. BALASSONE-M. DEGNI-G. SALVEMINI, *Regole di bilancio, patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, cit., 730. Sulla difficoltà di trovare un buon equilibrio tra le esigenze della teoria economica e quelle della democrazia politica cfr. V. PATRIZI, *Rappresentanza ed efficienza*, cit., 17ss.

[146] Sul principio del solidarismo territoriale cfr. U. DE SIERVO, *Riforma del regionalismo e Stato sociale*, cit., 46 ss.

[147] Art. 117, comma 1, lett. m.

[148] A. BRANCASI, *Eguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 913 ss.

[149] A. BRANCASI, *Eguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 933 ss.

[150] Le indicazioni dell'art. 119 sembrano quelle di una perequazione verticale, perché la competenza normativa e soprattutto il fondo perequativo sono statali. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, cit., 69 ss

[151] La correzione dei fabbisogni fa riferimento alla differenza di costi nella fornitura di servizi che non dipendono dalla capacità contributiva, quali la popolazione e il territorio. Il riequilibrio che incide sulla capacità contributiva presuppone, in genere, che non vi siano differenze rilevanti di fabbisogni, e che si possa intervenire senza ricorrere a fonti di finanziamento diverse. A. Zanardi, *La perequazione regionale (Commento all'art. 9)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., 99 ss.

[152] G. MACCIOTTA, *Interventi speciali (Commento agli artt. 16 e 22)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, cit., 307 ss.

[153] Come riconosciuto dalla Corte cost. nella sent. N. 451/2006.

[154] Nel rispetto di detta autonomia gli interventi aggiuntivi sono oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata e disciplinati annualmente con legge. G. MACCIOTTA, *Interventi speciali (Commento agli artt. 16 e 22)*, cit., 305 ss.

[155] Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 cost*, cit., 76. In argomento anche G. DELLA CANANEA, *Autonomia e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, cit., 134 ss.