



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

ricerca scientifica
informazione e diffusione
delle conoscenze
documentazione
e didattica

**IL FEDERALISMO FISCALE
A TRE ANNI DALLA LEGGE N. 42:
QUESTIONI APERTE E POSSIBILI SVILUPPI
DI UNA RIFORMA ANCORA INCOMPLETA**

Filippo Scuto

Luglio 2012

Research Paper



ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871362

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2012

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Questo paper analizza il processo di attuazione del federalismo fiscale a tre anni dall'adozione della legge n. 42 del 2009. Il lavoro si concentra sul modello italiano di federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42: esso contiene certamente l'obiettivo di incrementare l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, ma contiene anche, anzi, forse, soprattutto, l'obiettivo di un contenimento e di una razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, obiettivo che si lega a quello di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali. Vengono poi analizzati i più importanti decreti legislativi del biennio 2010-2011 con cui è proseguita l'attuazione normativa del federalismo fiscale che, però, non può dirsi completata. Si tratta, quindi, di un percorso che dovrebbe essere completato in molti dei suoi passaggi fondamentali. Il lavoro approfondisce, inoltre, la questione del rapporto tra Regioni ed enti locali nel nuovo sistema della finanza locale. Da ultimo, ci si sofferma sulle prospettive del federalismo fiscale italiano, sottolineando l'attualità e l'utilità della riforma alla luce degli eventi recenti legati alla crisi economica.

Filippo Scuto è Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico e docente di Diritto pubblico e di Diritto dell'immigrazione (Corso Jean Monnet) all'Università degli Studi di Milano e Ricercatore del Centro Studi sul Federalismo.

e-mail: filippo.scuto@unimi.it

Il **CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO** alla fine del 2011 ha avviato un gruppo di lavoro sul Federalismo interno, presieduto da Sergio Chiamparino (all'epoca consigliere del CSF e oggi presidente della Compagnia di San Paolo). Il gruppo di lavoro intende verificare le prospettive del federalismo fiscale in Italia, a Costituzione vigente e con eventuali riforme costituzionali, e come esso si inserisca nel contesto della nuova *governance* economica europea.

Pubblichiamo una prima serie di *paper* di approfondimento sui temi indicati. Oltre a quello di Filippo Scuto, nel sito del CSF (www.csffederalismo.it) saranno disponibili: Anna Mastromarino "L'autonomia tributaria degli enti substatuali in Italia: il quadro costituzionale di riferimento"; Simone Pellegrino e Stefano Piperno, "L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: «l'albero è più dritto?»"; Domenico Moro "I vincoli europei all'introduzione del federalismo fiscale in Italia: una prima valutazione (Patto di Stabilità e Crescita, Fiscal Compact e futuro del federalismo fiscale)".

1. Premessa – 2. La centralità del federalismo fiscale nel processo di riforma dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali – 3. Le caratteristiche del federalismo fiscale italiano secondo la legge n. 42 del 2009 – 4. L'incompleta implementazione normativa del federalismo fiscale nel biennio 2010-2011 – 5. La questione del rapporto tra Regioni ed enti locali nel nuovo sistema della finanza locale – 6. Il federalismo fiscale oggi: l'attualità e l'utilità della riforma.

1. Premessa

La teoria del federalismo fiscale, il cui termine è stato coniato negli Stati Uniti d'America nel 1959, riguarda le modalità con cui vengono regolati i rapporti finanziari tra governo centrale e governi periferici negli ordinamenti federali e regionali. Il termine "federalismo fiscale" è dunque riferito alla politica di bilancio e va inteso come autonomia di entrata e di spesa degli enti di governo sub-statali.

In Italia l'autonomia finanziaria degli enti territoriali – Regioni ed Enti locali – si è realizzata nel corso dei decenni in maniera del tutto incompiuta e parziale. Forme di autonomia finanziaria degli enti locali furono previste già a partire dal 1861 e, in seguito, con la Costituzione Repubblicana del 1948 che introdusse nell'ordinamento le Regioni. Tuttavia, è soltanto con la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che si sono poste le basi per l'effettiva realizzazione del federalismo fiscale in Italia, sulla base di quanto previsto dal riformato art. 119 Cost.

Il modello italiano di federalismo fiscale delineato dal legislatore nel 2009 contiene certamente l'obiettivo di incrementare l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, ma contiene anche, anzi, forse, soprattutto, come si vedrà, l'obiettivo di un contenimento e di una razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali, obiettivo che si lega a quello di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali.

2. La centralità del federalismo fiscale nel processo di riforma dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali

Il percorso di implementazione del cosiddetto "federalismo fiscale" – che ha avuto inizio con l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 – rappresenta indubbiamente una tappa fondamentale di quel processo di adeguamento dell'ordinamento italiano alla Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 che, fino a questo momento, si è rivelato assai complesso e problematico. Prima della legge n. 42 del 2009, l'unico intervento legislativo organico di attuazione di quella significativa riforma costituzionale che ha completamente ridisegnato i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, avviando un processo federalista in Italia, risaliva infatti alla legge "La Loggia" del 2003 che ha consentito, però, una soltanto parziale e lacunosa attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha introdotto profondi mutamenti nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali per quanto riguarda le competenze legislative ed amministrative al fine di accrescere in maniera rilevante le funzioni spettanti alle autonomie (Artt. 114, 117 e 118 Cost.). L'attribuzione di nuove e significative competenze a Regioni ed enti locali presuppone però

come esigenza indifferibile che tali enti dispongano anche delle risorse finanziarie necessarie per poter svolgere le funzioni loro assegnate dalla Costituzione. A tale riguardo, l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali è garantita e disciplinata dall'art. 119 Cost., anch'esso modificato dalla Riforma del 2001.

L'art. 119 Cost. riformato nel 2001 garantisce a tutti gli enti territoriali della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni) piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa. In base alla norma costituzionale, Regioni ed enti locali dispongono di tre tipi di risorse: tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e quote del fondo perequativo istituito con legge dello Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Una legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117, terzo comma, Cost.) stabilisce il complesso di queste risorse che, in ogni caso, deve permettere agli enti territoriali di finanziare integralmente il costo delle funzioni pubbliche loro attribuite.

Recentemente, con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, anche l'art. 119 Cost. è stato nuovamente riformato. Nell'ottica di una maggiore attenzione all'equilibrio dei conti pubblici, il nuovo art. 119 prevede al co. 1 che l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali debba comunque rispettare l'equilibrio dei relativi bilanci e che Regioni ed enti locali debbano concorrere ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. La legge costituzionale n. 1 è inoltre intervenuta in relazione alla possibilità di indebitamento degli enti territoriali per finanziare spese di investimento prevista dal co. 6 dell'art. 119, ed ha introdotto una modifica anche in questo ambito prevedendo che l'indebitamento sia consentito solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che sia comunque rispettato l'equilibrio di bilancio da parte degli enti coinvolti. Si tratta evidentemente, anche in questo caso, di una modifica costituzionale finalizzata al contenimento delle spese a livello locale.

Il ritardo nell'attuazione legislativa del disegno costituzionale del 2001 in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali è stato senza dubbio una delle principali cause della difficoltosa ed insufficiente applicazione del nuovo Titolo V che ha contraddistinto il periodo successivo all'entrata in vigore della Riforma del 2001. Gli enti territoriali, infatti, devono essere messi nelle condizioni di poter esercitare effettivamente le funzioni loro conferite e, per farlo, necessitano di una reale autonomia di entrata e di spesa. Come ha giustamente sottolineato la Corte Costituzionale – la quale, dopo la Riforma del 2001, ha portato avanti per anni una giurisprudenza di “supplenza” del mancato intervento legislativo in materia, supplenza che la stessa Corte ha definito del tutto insufficiente – l'attuazione dell'art. 119 Cost. risulta essenziale «al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni» (Corte cost., sent. n. 370/2003). L'attuazione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali prevista dall'art. 119 Cost. costituisce, quindi, uno degli snodi cruciali sulla strada del processo federalista in atto in Italia. Da questo punto di vista, il percorso di implementazione del federalismo fiscale ha rappresentato una novità di indubbio rilievo nell'evoluzione dei rapporti tra Stato e autonomie nell'ordinamento italiano poiché esso è in

grado incidere profondamente sull'effettivo livello di autonomia degli enti territoriali e quindi anche, in ultima istanza, sulla forma di Stato.

3. Le caratteristiche del federalismo fiscale italiano secondo la legge n. 42 del 2009

L'art. 119 Cost. necessita quindi di un'attuazione organica da parte del legislatore per realizzare effettivamente il federalismo fiscale in Italia. L'implementazione normativa dell'art. 119 è avvenuta con la legge n. 42 del 5 maggio 2009 sul federalismo fiscale, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Tale legge-delega rappresenta una tappa significativa nel processo di adeguamento dell'ordinamento alla Riforma del Titolo V del 2001 e, più in particolare, nel percorso di attuazione del federalismo fiscale in Italia. Trattandosi di una legge di delega, la legge n. 42 ha tracciato le linee generali del federalismo fiscale all'italiana ed ha affidato al Governo il compito di dare concreta applicazione al modello di federalismo fiscale che essa ha delineato attraverso l'adozione di una pluralità di decreti legislativi. Con l'approvazione di questa legge, dunque, è iniziato un lungo processo di implementazione che aveva l'obiettivo di rendere gradualmente attuativi, nei prossimi anni, i principi enunciati nella legge n. 42.

Le "origini" della legge n. 42/2009 risalgono ad un documento congiunto approvato dalle Regioni nel luglio del 2005, il c.d. "Documento di Santa Trada", che ha posto le basi per l'approvazione, da parte del Governo Prodi nel 2007, di un progetto che però non venne mai sottoposto all'esame del Parlamento a causa dell'anticipata cessazione della XV legislatura. Il disegno di legge delega approvato dal Governo Berlusconi nell'ottobre del 2008 (denominato "Progetto Calderoli" dal nome del Ministro proponente) ha ripreso in parte il contenuto del testo precedentemente elaborato dal Governo Prodi. Il testo è stato modificato più volte, anche recependo richieste provenienti dagli enti territoriali ed ha ottenuto il parere favorevole di tutte le autonomie espresso in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali. Il consenso di Regioni ed enti locali era del resto condizione necessaria per evitare il rischio che gli enti territoriali si opponessero, nella fase attuativa, ad un federalismo fiscale approvato dal Parlamento contro la loro volontà.

Il disegno di legge delega presentato dal Governo ha incontrato un sostanziale consenso non solo tra i diversi livelli istituzionali di governo in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali ma anche, è bene sottolinearlo perché si è trattato di una circostanza piuttosto inusuale nell'esperienza parlamentare italiana della c.d. "Seconda Repubblica", tra le forze politiche presenti in Parlamento. Alla Camera dei deputati così come al Senato, infatti, oltre alla maggioranza parlamentare di centro-destra che sosteneva il Governo Berlusconi e che si è espressa in blocco a favore del provvedimento, anche uno dei partiti di opposizione - l'Italia dei Valori - ha espresso il proprio voto favorevole. Discorso solo in parte diverso per il Partito Democratico, che, se ha scelto la strada dell'astensione nel voto sul d.d.l., non si è opposto al provvedimento ed ha comunque partecipato attivamente all'opera di revisione del testo portata avanti in sede parlamentare avanzando numerose proposte, molte delle quali recepite dalla maggioranza. L'Unione di Centro è stato l'unico Gruppo parlamentare che ha espresso voto contrario. In sostanza, elemento, questo, che vale la pena di essere sottolineato,

la legge n. 42 del 2009 con cui si è aperta la strada per la realizzazione del modello italiano di federalismo fiscale è stata approvata dal Parlamento con uno spirito collaborativo e sostanzialmente *bipartisan*.

Con la legge n. 42 il legislatore ha dunque delineato, dando attuazione all'art. 119 Cost., le caratteristiche essenziali del modello italiano di federalismo fiscale. La legge contiene diversi principi generali che mirano a tracciare per grandi linee l'assetto complessivo che questo processo riformatore si proponeva di realizzare.

Una delle basi portanti dell'intera riforma è certamente costituita dal principio di leale cooperazione declinato dall'art. 2 della l. n. 42 nel senso di "lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo", principio generale che, nell'ottica del legislatore, avrebbe dovuto essere rispettato nel corso di tutta la fase di implementazione del federalismo fiscale il cui buon esito dipende anche dall'effettiva e concreta collaborazione tra i diversi Enti che compongono la Repubblica.

La l. n. 42 ha, del resto, istituito una serie di nuovi organi *ad hoc* per rendere effettivamente applicativa questa cooperazione istituzionale. Si è infatti tracciato un complesso sistema di *governance* di questa riforma, affidando ad una serie di organi collegiali, la cui composizione è arricchita dai rappresentanti degli enti territoriali, il compito di affiancare il Governo nel complesso processo di implementazione del federalismo fiscale.

Così, allo scopo di affidare al Parlamento un ruolo di controllo nel corso dell'*iter* di attuazione del federalismo fiscale, la legge ha istituito una Commissione bicamerale *ad hoc*, denominata *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, cui spetta il compito di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi predisposti dall'Esecutivo e verificare lo stato di attuazione delle previsioni contenute nella legge di delega stessa. Al fine di favorire il raccordo tra questa Commissione parlamentare e gli enti territoriali, è stato creato un apposito "Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali" composto dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali che si riunisce presso le Assemblee parlamentari: la *Commissione parlamentare* può, ogni volta che lo ritenga necessario, svolgere audizioni di questo Comitato ed acquisirne i relativi pareri. L'istituzione di questo Comitato quale strumento di raccordo tra Parlamento e sistema delle autonomie va senz'altro valutata positivamente, specie considerando la perdurante assenza in Italia di una Seconda Camera espressione delle autonomie territoriali. La scelta migliore, tuttavia, sarebbe forse stata quella di dare finalmente attuazione all'art. 11 della l. cost. 3/2001 che consente di integrare, mediante la modifica dei regolamenti parlamentari, la Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti di Regioni ed enti locali, affidando a tale Commissione integrata il ruolo di controllo sull'attuazione del federalismo fiscale.

La legge-delega n. 42 istituisce, poi, altri due specifici organismi costituiti per portare avanti l'attuazione e l'implementazione del federalismo fiscale. Il primo è la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, aspetto, questo, senza dubbio positivo. La *Conferenza* è dotata di molteplici ed importanti competenze, tra le quali il concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e lo svolgimento di funzioni di verifica del nuovo assetto finanziario, specie per quanto concerne aspetti decisivi e innovativi della legge di delega su cui ci si soffermerà più

avanti, come la realizzazione del percorso di convergenza ai costi *standard* e l'applicazione dei meccanismi sanzionatori e premiali. Il secondo è la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, composta da trenta componenti di cui la metà rappresentanti tecnici dello Stato e l'altra metà degli enti territoriali. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza Unificata ed è l'organo deputato ad acquisire gli elementi conoscitivi necessari per la predisposizione dei decreti legislativi e a fornire alla *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* l'assistenza tecnica per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Il principio più innovativo ed importante della l. n. 42 consiste nell'introduzione del criterio dei "costi *standard*" destinato progressivamente a sostituire quello della "spesa storica", utilizzato in precedenza per determinare i costi necessari allo svolgimento delle funzioni affidate agli enti territoriali. La legge prevede, infatti, il graduale superamento del criterio della spesa storica, secondo cui il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali è stabilito sulla base di quanto essi hanno effettivamente speso per l'esercizio di quelle funzioni in un dato arco temporale, a favore del criterio dei costi *standard*, in base al quale viene stabilito in via preliminare il costo per l'erogazione di una funzione che deve essere uguale in tutto il territorio nazionale. Il superamento graduale del criterio della spesa storica rappresenta una novità di assoluto rilievo. L'utilizzo del criterio dei costi *standard* non riguarda però tutte le funzioni di Regioni ed enti locali, bensì le funzioni regionali connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (sanità, assistenza e istruzione a cui viene aggiunto il trasporto pubblico locale) e le funzioni degli enti locali riconducibili alle "funzioni fondamentali" – invero non ancora individuate in via definitiva con intervento legislativo - cui fa riferimento l'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Il terzo decreto attuativo del federalismo fiscale, d. lgs n. 216 del 2010, recante disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* degli enti locali, ha stabilito, all'art. 3, le funzioni fondamentali degli enti locali in via provvisoria, sino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. In base al d.lgs n. 216, le funzioni fondamentali provvisorie dei comuni sono le seguenti: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; le funzioni di polizia locale; le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; le funzioni del settore sociale. Le funzioni fondamentali provvisorie delle province sono le seguenti: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio; le funzioni nel campo della tutela ambientale; le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. Per quanto riguarda le funzioni "fondamentali" delle Regioni, va peraltro ricordato che i costi per sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale riguardano circa il novanta per cento delle spese sostenute dalle Regioni.

Il passaggio graduale ai costi *standard* contiene in sé l'obiettivo, chiaramente rivendicato dalla l. n. 42 sin dal suo art. 1, di garantire per tutti i livelli di governo i principi di responsabilità,

effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. Si tratta di un cambiamento senza dubbio auspicabile e necessario: in un periodo, come questo, di grave crisi economica, appare infatti ancora meno accettabile che le stesse prestazioni abbiano dei costi sensibilmente diversi a seconda del territorio in cui vengono erogate. La definitiva cessazione di questo sistema che ha comportato, di fatto, un continuo finanziamento statale delle cattive gestioni, viene però notevolmente rinviata nel tempo. La legge prevede infatti un lungo periodo transitorio prima che il criterio dei costi *standard* entri a pieno regime e si sostituisca definitivamente a quello della spesa storica. Del resto, è lo stesso art. 1 della l. n. 42 ad affermare che il passaggio al nuovo sistema debba avvenire “gradualmente”. L’utilizzo dei costi *standard* quale strumento idoneo a consentire il passaggio verso una responsabile autonomia finanziaria degli enti territoriali è un principio che appare indubbiamente condivisibile.

Come si è rilevato in relazione al criterio dei costi *standard*, per quanto riguarda le funzioni attribuite a Regioni ed enti locali la l. n. 42 opera una distinzione tra tipologie di funzioni, prevedendo una diversa copertura dei costi sulla base di questa differenziazione. Il testo normativo individua, nella sostanza, due tipi di funzioni: per le Regioni, quelle riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (“LEP”), da un lato, e tutte le altre funzioni, dall’altro; per gli enti locali, le funzioni riconducibili alle “funzioni fondamentali”, da un lato, e le altre funzioni, dall’altro. Il finanziamento delle funzioni ricollegabili ai “LEP” per quanto riguarda le Regioni ed alle funzioni fondamentali per quanto riguarda gli enti locali deve essere calcolato sulla base del criterio dei costi *standard* e deve garantire la totale copertura delle spese necessarie per il finanziamento di questa tipologia di funzioni. Per il finanziamento delle altre funzioni non riconducibili a questa prima categoria non è invece espressamente garantita dalla legge di delega una completa copertura dei costi connessi al loro esercizio. Come è stato giustamente osservato in dottrina, questa distinzione tra tipologie di funzioni operata dalla legge non appare del tutto giustificabile e la garanzia della completa copertura finanziaria soltanto per alcune delle funzioni che le autonomie territoriali sono chiamate a svolgere solleva alcuni dubbi di legittimità costituzionale. L’art. 119, co. 4, Cost., come si è in precedenza ricordato, prevede infatti che le risorse spettanti, ai sensi dei precedenti commi, a Regioni ed enti locali debbano consentire di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, senza che venga operata alcuna distinzione tra tipologie di funzioni.

Un secondo principio innovativo, strettamente connesso al passaggio al criterio dei costi *standard* e all’obiettivo già richiamato della legge di garantire la responsabilizzazione e la trasparenza del controllo democratico per tutti i livelli di governo, riguarda l’introduzione della responsabilizzazione degli amministratori degli enti territoriali attraverso la previsione di meccanismi premiali e sanzionatori. La legge prevede l’introduzione di un sistema premiante per gli Enti virtuosi nella gestione delle proprie politiche di bilancio regionale e locale ma, anche in questo caso, rimane piuttosto generica quanto alle modalità ed ai meccanismi di funzionamento di questo nuovo sistema. Stesso discorso può valere anche per quanto riguarda i meccanismi sanzionatori degli organi di governo che non rispettino gli equilibri economico-finanziari o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Merita di essere segnalata in tal senso, oltre alla possibilità di esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo ex art. 120 Cost., la norma fortemente sanzionatoria per gli

amministratori che portano l'ente al dissesto finanziario, nei confronti dei quali si chiede al legislatore delegato di individuare dei casi di ineleggibilità.

Si tratta di principi che, pur peccando forse di eccessiva genericità, appaiono condivisibili dal momento che sino ad oggi la storia italiana si è contraddistinta per la cattiva amministrazione finanziaria di diversi enti territoriali e per gli interventi di ripiano *ex post* da parte dello Stato che, di fatto, hanno paradossalmente premiato le politiche dei debiti e degli sprechi finanziari. Si pensi, solo per citare gli ultimi esempi, ai recenti interventi statali di ripiano dei *deficit* sanitari di alcune Regioni e dei *deficit* di due importanti Comuni come Catania e Roma. Nella predisposizione dei concreti meccanismi sanzionatori una questione di indubbio rilievo che può presentare anche alcune criticità riguarda la necessità di tutelare comunque i diritti sociali su tutto il territorio: la cattiva gestione degli amministratori non può penalizzare in maniera eccessiva le comunità amministrate, quantomeno per quanto riguarda il godimento dei diritti sociali e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Oltre alle novità appena richiamate, la l. n. 42 contiene altri principi, in alcuni casi meno innovativi, ma che comunque contribuiscono a tracciare in maniera più definita il modello di federalismo fiscale predisposto dal legislatore italiano. Partendo dal principio in base al quale debba essere assicurata – mediante l'adozione dei decreti delegati - l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (art. 2, primo comma), si stabilisce che l'attribuzione di risorse agli enti territoriali debba avvenire in relazione alle rispettive competenze e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. (art. 2, secondo comma, lett. e)): il principio di sussidiarietà si afferma, dunque, come principio cardine anche per quanto concerne il federalismo fiscale, a conferma del suo ruolo cruciale nel processo di sviluppo delle autonomie territoriali in atto in Italia. Opportunamente, la legge introduce il principio strutturale che richiama il legame tra autonomia di entrata e di spesa e responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo (art. 2, secondo comma, lett. a)). Nell'ottica del federalismo fiscale, viene introdotto il "principio di territorialità" basato sulla territorialità dei tributi regionali e locali e sulla riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 2, secondo comma, lett. e) e lett. h)): conformemente a quanto previsto all'art. 119, co. 2, Cost., dunque, si stabilisce il principio per cui la compartecipazione di cui dispongono Regioni ed enti locali debba essere commisurata al gettito prodotto nel territorio di riferimento. La legge stabilisce, poi, il divieto di doppia imposizione, statale e regionale, sulla stessa base imponibile (art. 2, secondo comma, lett. o)): si tratta di un principio tipico degli ordinamenti federali che ha l'obiettivo di impedire un aumento del peso fiscale sullo stesso bene. Si introduce il tendenziale principio di correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa (art. 2, secondo comma, lett. p)). La l. n. 42 riconosce (garanzia comunque già contenuta nell'art. 119 Cost.) l'autonomia impositiva regionale e consente alla legge regionale di istituire tributi regionali e locali e determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare nell'esercizio della propria autonomia (art. 2, secondo comma, lett. q)). Sempre in relazione al ruolo della Regione nella finanza locale, si dà facoltà alle Regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali (art. 2, secondo comma, lett. s)). Inoltre, vengono riconosciuti margini di autonomia

tributaria regionale anche nel senso di poter introdurre esenzioni, detrazioni, deduzioni e speciali agevolazioni (art. 7) e viene introdotto il principio di flessibilità e manovrabilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni (art. 2, secondo comma, lett. *bb*)).

Inoltre, in attuazione degli artt. 117 e 119 Cost., che affidano al legislatore statale il compito di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge n. 42 stabilisce i principi ed i criteri direttivi in ordine alla determinazione di un fondo perequativo a favore delle Regioni e di due fondi a favore degli enti locali. La creazione di appositi fondi perequativi ha come obiettivo un riequilibrio delle diverse posizioni finanziarie degli enti locali in modo tale da consentire a tutti gli enti territoriali di disporre di risorse sufficienti allo svolgimento delle funzioni loro assegnate. La perequazione consiste, dunque, in una redistribuzione delle risorse a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante al fine di compensare, attraverso il trasferimento di fondi, le minori risorse di cui dispongono gli enti territoriali meno abbienti.

Si tratta, come è facile intuire, di principi generali che necessitavano (e necessitano tuttora) di essere implementati dal Governo attraverso i decreti legislativi e attraverso numerosi atti amministrativi. Il Governo Berlusconi ha iniziato la seconda fase di implementazione normativa del federalismo fiscale nel 2010. Attraverso l'adozione di diversi decreti legislativi, nel biennio 2010-2011 è proseguita l'attuazione normativa del federalismo fiscale italiano che, però, come si vedrà, non può dirsi completata: essa necessita ancora di numerosi interventi normativi e, inoltre, anche i decreti legislativi già approvati peccano in diversi punti di eccessiva genericità poiché non hanno dato specifica attuazione ai principi contenuti nella legge n. 42 rinviando, quindi, all'adozione di ulteriori atti normativi.

4. L'incompleta implementazione normativa del federalismo fiscale nel biennio 2010-2011

Se il processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia è entrato nel vivo con l'approvazione della l. n. 42 del 2009, l'opera di implementazione è proseguita, come si è anticipato, con l'adozione da parte del Governo Berlusconi di nove decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella legge. La concreta realizzazione dei principi contenuti nella legge-delega attraverso l'adozione di norme puntuali e dettagliate rappresentava una sfida cruciale per delineare in maniera più dettagliata il modello di federalismo fiscale italiano.

In questa sede si tenterà di evidenziare, per sommi capi, il contenuto dei decreti di maggiore rilevanza adottati sino a questo momento.

Il decreto legislativo sui fabbisogni *standard* degli enti locali (d.lgs 216/2010) contiene le disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* degli enti locali. Si tratta del primo decreto entrato in vigore ad occuparsi di uno degli aspetti più rilevanti dell'impianto riformatore introdotto dalla l. n. 42, quello relativo alla concreta determinazione dei costi *standard* degli enti territoriali. Il decreto stabilisce infatti i fabbisogni *standard* degli enti locali al fine di consentire il progressivo e graduale passaggio dal criterio della "spesa storica" a quello dei costi *standard*. Passaggio graduale nel senso che il decreto fissa delle

tappe per il passaggio graduale alla determinazione dei fabbisogni standard per quanto riguarda le funzioni fondamentali degli enti locali, individuando nel triennio 2012-2014 una prima tappa e nel successivo triennio 2013-2015 un secondo passaggio con l'obiettivo di definire, entro il 2013, i fabbisogni *standard* per tutte le funzioni fondamentali dei Comuni. Come si è già evidenziato in precedenza, questo decreto ha provveduto ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali in maniera provvisoria, nell'attesa che il Parlamento provveda finalmente ad approvare la Carta delle Autonomie che è in attesa di approvazione oramai da troppo tempo: si tratta di uno degli esempi della perdurante mancata attuazione legislativa della riforma costituzionale del Titolo V del 2001. In merito alla decisiva questione della concreta determinazione dei fabbisogni *standard*, il decreto pecca di una certa genericità. Il decreto affida tale compito alla Società per gli Studi di Settore S.p.a ("Sose S.p.a.") mediante una procedura basata sul coinvolgimento degli enti locali: la raccolta delle informazioni necessarie avviene tramite appositi questionari da sottoporre agli enti locali, questionari predisposti dalla stessa Sose. Spetta, poi, ad un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), sentiti i pareri degli organi ad hoc previsti dalla legge n. 42 (*Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*), adottare i fabbisogni *standard* determinati secondo questa procedura.

Sempre in relazione agli enti locali, nel marzo 2011 è entrato in vigore il decreto sulla fiscalità municipale (d.lgs n. 23/2011) in cui è stata determinata la devoluzione di alcuni tributi e la creazione di appositi tributi a favore dei Comuni. Si tratta di un decreto indubbiamente importante poiché andava ad incidere in maniera significativa nella disciplina dell'autonomia finanziaria dei Comuni. Il decreto stabilisce che ai Comuni deve essere attribuito il gettito (o parte del gettito) dell'imposta di registro, dell'imposta di bollo, dell'imposta ipotecaria e catastale (con l'esclusione degli atti soggetti a IVA), dei tributi speciali catastali, delle tasse ipotecarie, dell'IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione immobiliare e della cedolare secca sugli affitti. Viene, inoltre, attribuita ai Comuni una compartecipazione all'IVA, la cui aliquota deve essere stabilita da un apposito DPCM, nonché la possibilità di introdurre imposte di soggiorno e di scopo. Oltre alla cedolare secca sugli affitti, la seconda, rilevante, novità è rappresentata dalla creazione dell'imposta municipale unica (IMU) che, nel decreto legislativo n. 23, era relativa al possesso di immobili dai quali veniva esclusa l'abitazione principale. Queste due imposte sono indubbiamente le più importanti per la finanza comunale perché saranno quelle che, quando entrerà a regime il nuovo sistema, costituiranno il grosso delle entrate comunali. Va comunque rilevato che anche questo decreto pecca in diversi punti di eccessiva genericità e, in sostanza, decide di non decidere rinviando all'adozione di futuri atti normativi del Governo (regolamenti o DPCM) la concreta definizione di diverse questioni riguardanti vari aspetti tecnici del nuovo sistema. Anche in questo caso, il decreto ha previsto una complessa fase transitoria sino al 2014.

Con l'acuirsi della crisi economica del Paese, il nuovo Governo entrato in carica nel novembre del 2011 ha modificato in maniera rilevante il contenuto del decreto legislativo sulla fiscalità municipale. La scelta è stata quella di intervenire sulle norme relative alla fiscalità dei Comuni individuando nell'imposta dell'IMU riformulata una delle fonti da cui poter attingere per

ottenere un significativo ed immediato introito utile ad una prima riduzione del debito pubblico. Il decreto legge 201/2011, convertito nella l. n. 214/2011, ha anticipato al 2012 l'istituzione dell'IMU e, soprattutto, vi ha ricompreso anche l'abitazione principale. Inoltre, la legge ha modificato in maniera significativa la natura di questa imposta, rendendola, di fatto, un tributo locale a significativa partecipazione statale: allo Stato è infatti riservata una quota di questa imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale, l'aliquota di base prevista dalla medesima legge. Com'è evidente, dunque, la nuova IMU non può più essere considerata esclusivamente quale (importante) fonte di entrata per i Comuni, ma diviene anche una risorsa consistente per le casse dello Stato. Sulla nuova finanza locale, inoltre, è intervenuta di recente anche la Corte costituzionale che, con la sent. n. 64/2012, ha limitato l'applicazione della nuova disciplina della finanza comunale prevista dal d.lgs. n. 23/2011 ai Comuni delle Regioni ordinarie, confermando l'esistenza di discipline differenziate per gli enti locali delle Regioni speciali che faranno riferimento alle norme statutarie di ciascuna di queste Regioni.

Un altro importante decreto legislativo entrato in vigore nel 2011 (d.lgs. n. 68/2011) è intervenuto su alcune delle questioni più importanti dell'intera riforma, introducendo disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni ordinarie e delle Province e prevedendo una prima disciplina per quanto riguarda la questione cruciale della determinazione dei costi *standard* nel settore sanitario. In materia di finanza regionale, il decreto prevede la progressiva soppressione dei trasferimenti. Innanzitutto, si prevede una rimodulazione dell'addizionale regionale IRPEF in maniera tale che essa garantisca un gettito equivalente alle poste soppresse e si dà la possibilità alle Regioni di aumentare o diminuire l'addizionale rispetto all'aliquota di base. Si prevede, poi, una compartecipazione all'IVA il cui ammontare dovrà essere calcolato, a partire dal 2013, sulla base del principio della territorialità. Il decreto legislativo trasforma, a partire dal 2013, in tributi propri regionali alcuni tributi come la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale e la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche. In merito alla decisiva questione dei fondi perequativi, si prevede che, in ordine alle prestazioni essenziali (sanità, istruzione, assistenza, trasporto pubblico locale), il fondo perequativo regionale derivi dalla compartecipazione all'IVA e permetta di finanziare integralmente le relative spese facendo riferimento, progressivamente, ai costi *standard* e non più alla spesa storica. Viceversa, per quanto riguarda le spese non essenziali, il fondo perequativo sarà orizzontale e trasferirà risorse tra le varie Regioni in base alla loro capacità fiscale al fine di riequilibrare le risorse a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. A decorrere dal 2014, dunque, e nell'ambito di una graduale convergenza verso i costi *standard*, la copertura per la spesa sanitaria e le altre spese delle Regioni definite "essenziali", dovrebbe derivare dalla compartecipazione dell'IVA, dall'addizionale IRPEF, dall'IRAP, dal fondo perequativo e da entrate proprie delle Regioni. Il fondo perequativo, che dovrebbe essere istituito a partire dal 2014, sarà alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese "essenziali". Per quanto riguarda le Province, il decreto prevede la soppressione dei trasferimenti che saranno compensati con una compartecipazione all'IRPEF ed alla tassa automobilistica stabilita da ciascuna Regione e destina a questi enti locali alcuni tributi relativi al trasporto su gomma.

Nell'ambito della determinazione dei fabbisogni standard nel settore sanitario, il decreto introduce alcune previsioni generali per la concreta determinazione delle spese in questo settore predisponendo un complesso *iter* per l'individuazione delle Regioni di riferimento all'interno delle quali devono essere computati i costi standard per l'esercizio delle funzioni cui dovranno attenersi le altre Regioni. Il decreto prevede che debbano essere selezionate le cinque migliori Regioni tra le quali devono poi essere scelte tre Regioni rappresentative del nord, del centro e del sud.

L'aspetto che deve essere messo in rilievo è che, anche per quanto riguarda questo importante decreto legislativo, molte questioni decisive non sono state approfondite con una disciplina di dettaglio e si è scelto di rinviare la soluzione degli aspetti più complessi a futuri interventi normativi da parte del Governo. Ciò vale, tanto per la rimodulazione delle entrate regionali e per la questione della perequazione regionale, quanto per la concreta determinazione dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

Nell'ottobre 2011 è entrato in vigore il decreto legislativo relativo alla disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni ed enti locali (d.lgs n. 149/2011). Il decreto ha implementato uno dei più importanti e innovativi principi della legge n. 42, vale a dire l'introduzione della responsabilizzazione degli amministratori degli enti territoriali attraverso la previsione di meccanismi premiali e sanzionatori. Si tratta, come già rilevato, di un principio strettamente connesso al passaggio al criterio dei costi *standard* e all'obiettivo già richiamato della legge di garantire la responsabilizzazione e la trasparenza del controllo democratico per tutti i livelli di governo. Il decreto impone alle Regioni di presentare una relazione di fine legislatura che si configura come una sorta di rendicontazione di uscita da parte del Presidente della Regione che deve rendere pubblico lo stato certificato del bilancio regionale. Il decreto legislativo introduce un rigido sistema sanzionatorio nei confronti degli enti e dei loro rappresentanti istituzionali nel caso in cui questi ultimi risultino inadempienti in tema di "buona amministrazione" e prevede, al contrario, meccanismi di premialità in favore di quelli che, invece, amministrano gli enti territoriali in maniera virtuosa. Il decreto introduce nell'ordinamento italiano l'importante e nuovo principio di responsabilità politica dei governatori in caso di grave dissesto finanziario dell'ente che amministrano in base al quale è previsto, per quanto riguarda le Regioni e in applicazione dell'art. 126 Cost., lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta. Anche per quanto riguarda gli enti locali, in caso di dissesto finanziario è previsto lo scioglimento dei rispettivi Consigli. Inoltre, come ulteriore sanzione, si stabilisce che gli amministratori regionali o locali che hanno portato al dissesto finanziario l'ente amministrato siano incandidabili ad ogni carica elettiva e non possano assumere alcuna carica pubblica per i successivi dieci anni.

Discorso a parte merita il primo decreto legislativo approvato in attuazione della legge-delega n. 42: il d.lgs. n. 85 del 2010 relativo al c.d. "federalismo demaniale". Il decreto ha aperto la strada, in attuazione tanto della l. n. 42 quanto dello stesso art. 119 Cost., al passaggio di alcuni beni pubblici dallo Stato agli enti territoriali. Il decreto disciplina, con una procedura complessa e articolata, le varie fasi del trasferimento dei beni sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità. Questo modello di federalismo demaniale si propone di favorire l'attiva partecipazione al processo da parte degli enti territoriali prevedendo che spetti a questi

ultimi richiedere i beni che intendono acquisire e, inoltre, a tutela del patrimonio pubblico, introduce il principio della “valorizzazione funzionale” dei beni in base al quale gli enti che acquisiscono i beni sono tenuti a valorizzarli a favore delle comunità amministrative. Così come gli altri decreti delegati, anche il decreto sul federalismo demaniale rimandava all’adozione di successivi atti normativi (DPCM) la concreta realizzazione del passaggio dei beni pubblici agli enti territoriali. Allo stato attuale, questi provvedimenti non sono stati adottati e, pertanto, il federalismo demaniale non ha avuto inizio.

Nel biennio 2010-2011, dunque, l’implementazione normativa del federalismo fiscale è proseguita. Eppure, se oggi, a tre anni dalla legge n. 42, è possibile intravedere i caratteri generali del modello italiano di federalismo fiscale, la sua concreta attuazione ed applicazione appare ancora lontana dall’essere realizzata. I decreti attuativi adottati, infatti, hanno mantenuto su molte questioni cruciali un’eccessiva genericità (già presente, peraltro, nella legge n. 42) scegliendo di non sciogliere alcuni nodi decisivi e rimandando, quindi, all’adozione di successivi atti normativi del Governo per la concreta determinazione del nuovo assetto finanziario del Paese. Si tratta, quindi, di un percorso che deve ancora essere completato in molti dei suoi passaggi fondamentali e che, allo stato attuale, necessita ancora, come è stato calcolato, di circa ottanta atti applicativi amministrativi e regolamentari.

Molte sono, in sostanza, le questioni che sono ancora sul tavolo e che non hanno trovato un’adeguata risposta nei decreti adottati. La stessa Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale ha ammesso, nella sua relazione del luglio 2011, che diverse sono le questioni problematiche che ancora devono essere affrontate.

La prima, grande, questione riguarda la perequazione. Le concrete modalità di funzionamento del nuovo sistema perequativo non sono ancora chiare e manca una disciplina dettagliata della perequazione. Com’è evidente, la questione è decisiva stante l’importanza che assume la perequazione nel modello di federalismo fiscale italiano previsto dall’art. 119 Cost. La perequazione, del resto, è elemento centrale di ogni sistema di federalismo fiscale perché sulla base della sua disciplina si può delineare un modello di federalismo più o meno solidale, a seconda dell’entità dei fondi perequativi previsti a favore dei territori meno ricchi di un Paese. Altra questione aperta, peraltro collegata ai meccanismi di perequazione, riguarda la concreta determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, da un lato, e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dall’altro. Se il principio del passaggio dalla spesa storica al meccanismo dei costi *standard* appare pienamente condivisibile, la concreta determinazione dei fabbisogni *standard* è questione oltremodo delicata perché riguarda l’erogazione di prestazioni collegate a diritti sociali inviolabili come il diritto alla salute e all’istruzione. Il comprensibile e condivisibile obiettivo di aumentare l’efficienza del sistema e ridurre i costi non può tradursi, in sostanza, nell’abbassamento delle tutele di diritti fondamentali della persona i cui livelli essenziali devono essere garantiti, come richiede l’art. 117 Cost., su tutto il territorio nazionale. Altra questione aperta riguarda il demanio pubblico. Per quanto riguarda i beni immobili, si tratta di circa 70 mila beni per un valore complessivo di circa 2,5 miliardi di euro. Se si vuole attuare qualche forma, sia pur limitata, di federalismo demaniale, è necessario realizzare un serio programma nazionale che contenga un’analisi dei beni, del loro valore e

delle loro potenzialità. Più di una perplessità emerge, poi, in relazione all'immediata realizzabilità del modello di federalismo demaniale delineato dal legislatore delegato che impone agli enti territoriali che acquisiscono il bene di valorizzarlo e investire su di esso: a fronte della crisi economica e della sempre crescente ristrettezza di risorse di cui dispongono gli enti locali appare difficile ipotizzare, allo stato attuale, un federalismo demaniale di questo tipo in assenza di specifiche risorse da investire in questo ambito.

5. La questione del rapporto tra Regioni ed enti locali nel nuovo sistema della finanza locale

La questione dei rapporti tra Regioni ed enti locali nell'esercizio dell'autonomia finanziaria rappresenta un aspetto di indubbio rilievo nell'ambito della rimodulazione dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali che il federalismo fiscale mira a determinare.

Per quanto concerne i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale nella disciplina del sistema tributario degli enti locali, l'art. 117, co. 3, Cost. assegna un indubbio ruolo alle Regioni cui viene riconosciuta una competenza legislativa concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Nella sua giurisprudenza di "supplenza", in attesa che il legislatore desse attuazione all'art. 119 Cost. riformato nel 2001, la Corte costituzionale ha fissato alcuni principi sul punto. Innanzitutto, la Corte ha stabilito che, stante la riserva di legge ex art. 23 Cost. nell'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte, gli aspetti fondamentali del sistema tributario degli enti locali debbano essere disciplinati a livello legislativo e che la legge stessa debba delimitare il raggio d'azione della potestà regolamentare degli enti locali in questo ambito. In merito al rapporto tra legislazione statale e regionale per quanto riguarda i tributi locali, la Corte non ha indicato un'unica strada ma ha piuttosto ritenuto ammissibili tanto discipline normative a tre livelli (legislativa statale, regionale e regolamentare locale) quanto a due livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). La giurisprudenza costituzionale non ha dunque delineato un modello specifico per la determinazione del sistema tributario degli enti locali. Del resto, lo stesso art. 119 Cost. non fornisce indicazioni precise in merito al rapporto tra disciplina statale e regionale in relazione al sistema tributario locale.

Conformemente al dettato costituzionale, la l. n. 42 richiama, tra i principi della delega per l'implementazione della riforma, il rispetto della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La legge di delega affida indubbiamente un ruolo alla legge regionale in relazione al sistema tributario locale. Quest'ultima può, infatti, limitatamente ai presupposti non assoggettati ad imposizione statale, istituire tributi regionali e locali e determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare in riferimento a questi tributi. Inoltre, al legislatore regionale viene data la possibilità di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali.

Ma è soprattutto nel sistema di perequazione degli enti locali che il ruolo di coordinamento delle Regioni nella finanza locale risulta accresciuto. Una forma di "intermediazione" regionale nella finanza locale è infatti prevista nell'ambito del fondo perequativo, in attuazione del

secondo comma, lett. e), dell'art.117 Cost. e del terzo comma dell'art. 119 Cost., che affida al legislatore statale il compito di istituire un fondo perequativo – senza vincoli di destinazione – per i territori con minore capacità fiscale per abitante. La l. n. 42 stabilisce i principi ed i criteri direttivi in ordine alla determinazione di un fondo perequativo a favore delle Regioni e di due fondi a favore degli enti locali. Così come avviene per l'utilizzo del criterio dei costi *standard*, anche per quanto concerne l'individuazione del fondo perequativo delle Regioni la l. n. 42 opera una distinzione tra le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (“LEP”) e spese “non LEP”; allo stesso modo, anche per quanto concerne i fondi perequativi degli enti locali viene prevista una distinzione tra “funzioni fondamentali” e altre funzioni.

Per quanto riguarda il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante (art. 9), esso è alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese relative ai “livelli essenziali delle prestazioni” e da una quota dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef per le spese diverse dai livelli essenziali. Il fondo regionale sarà pertanto finanziato sia dallo Stato che dalle Regioni. Per quanto concerne la distribuzione delle risorse derivanti dalla perequazione, la legge richiama il principio generale in base al quale il compito della perequazione consiste nel ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diversa capacità fiscale per abitante, senza però alterare le differenze tra Regioni e senza “impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale”.

In ordine alla perequazione a favore degli enti locali (art. 13), la legge prevede l'istituzione di due fondi, il primo a favore dei Comuni ed il secondo a favore delle Province e delle Città metropolitane. I fondi degli enti locali sono istituiti nel bilancio delle Regioni e derivano da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale. Le risorse del fondo perequativo destinato agli enti locali sono dunque affidate alle Regioni ma, a garanzia dei primi, si prevede che ciascuna Regione debba trasferire i fondi ricevuti agli enti di competenza entro venti giorni e, nel caso in cui tali termini non vengano rispettati, lo Stato è chiamato ad esercitare il proprio potere sostitutivo ex art. 120 Cost. La ripartizione dei fondi perequativi tra i singoli enti, per quanto concerne l'esercizio delle funzioni fondamentali, avviene sulla base di due indicatori: il primo è un indicatore di “fabbisogno finanziario”, calcolato come differenza tra il valore “*standard*” della spesa corrente al netto degli interessi e il valore “*standard*” del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; il secondo deriva dall'individuazione di indicatori di “fabbisogno di infrastrutture”, in coerenza con la programmazione regionale di settore e tenendo conto dell'entità dei fondi europei destinati alle infrastrutture ricevuti dagli enti locali. Per quanto riguarda il fondo perequativo da indirizzare alle spese non fondamentali, la l. n. 42 non definisce né l'entità del fondo né le fonti da cui attingere, rinviando pertanto ai decreti legislativi di attuazione della riforma.

La l. n. 42 ha dunque introdotto delle forme di partecipazione delle Regioni per quanto concerne la finanza locale ed il suo coordinamento. La legge regionale può, infatti, come si è sottolineato, istituire tributi locali e compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali a favore degli enti locali. Ma è nel sistema di perequazione degli enti locali che il ruolo di coordinamento delle Regioni nella finanza locale risulta indubbiamente accresciuto. Le risorse destinate agli enti locali vengono infatti trasferite dallo Stato a ciascuna

Regione che deve istituire un apposito fondo nel proprio bilancio. Alla Regione spetta a sua volta il compito di trasferire le risorse del fondo perequativo agli enti locali presenti nel proprio territorio, secondo i parametri stabiliti dal governo centrale mediante i decreti attuativi.

L'aspetto rilevante del nuovo ruolo regionale nella perequazione locale consiste nel fatto che questo spazio di intervento non si riduce necessariamente ad un automatico trasferimento di risorse. Alla Regione viene infatti data la possibilità, secondo le modalità previste nei decreti legislativi di attuazione della delega e sulla base di accordi da sancire in sede di Conferenza Unificata, di ripartire in maniera differente rispetto ai criteri stabiliti dai decreti legislativi le risorse del fondo perequativo tra gli enti locali presenti nel suo territorio. A tutela degli enti locali, si prevede che eventuali rimodulazioni da parte delle Regioni nella ripartizione del fondo non possano comportare ritardi oltre il limite dei venti giorni nell'assegnazione delle risorse perequative, pena, anche in questo caso, l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato.

L'eventuale rideterminazione della destinazione delle risorse perequative dovrà comunque avvenire nel rispetto del principio di leale cooperazione. Si prevede, infatti, che le modifiche debbano essere concordate e condivise tramite la necessaria previa intesa della Regione con gli enti locali. Le Regioni interessate ad usufruire di questa opportunità dovranno dunque istituire degli appositi tavoli di concertazione – coordinati dalle Regioni stesse – di rideterminazione dei fondi perequativi locali. Attraverso queste forme di concertazione territoriale sarà possibile concordare assieme agli enti locali interessati le modifiche nella ripartizione dei fondi giudicate funzionali alle specifiche esigenze dei territori. È dunque nella perequazione locale che la l. n. 42 consente alla Regione di assumere un significativo ruolo di coordinamento della finanza degli enti locali di intesa con questi ultimi e, dunque, nel rispetto della leale cooperazione a livello territoriale.

Questi i principi introdotti dalla legge n. 42 che, però, necessita di essere implementata con una normativa di dettaglio. Purtroppo, com'è accaduto per altre importanti questioni, i decreti attuativi non hanno provveduto ad introdurre una disciplina di dettaglio in materia. Nei due decreti legislativi richiamati – quello sul c.d. federalismo municipale (n. 23/2011) e quello sull'autonomia di entrata delle Regioni ordinarie delle province (n. 68/2011) – ci si limita solamente a richiamare quanto previsto dalla legge n. 42 (art. 13 d.lgs n. 23/2011 e art. 23 d.lgs n. 68/2011) e la concreta determinazione dei fondi perequativi degli enti locali nonché le modalità di alimentazione, funzionamento e riparto dei fondi stessi sono affidate ancora una volta ad un futuro DPCM: i decreti, in sostanza, non hanno sciolto neppure questo nodo rinviando la questione. I decreti legislativi non si sono nemmeno occupati di disciplinare le modalità attraverso le quali possa avvenire la rimodulazione da parte delle Regioni dei fondi perequativi destinati agli enti locali, omettendo, quindi, di dare attuazione alla disposizione innovativa contenuta nella legge n. 42. A tale riguardo, va ricordato che, come si è già osservato, la quantificazione della perequazione è questione cruciale per valutare l'intera operazione del federalismo fiscale poiché le scelte sulle modalità con cui si ridistribuisce in concreto la ricchezza sul territorio sono fondamentali per comprendere quale tipo di federalismo fiscale si voglia realizzare.

In generale, comunque, bisogna ricordare che, pur garantendo alle Regioni la possibilità di esercitare un ruolo attivo nel sistema di finanziamento degli enti locali, la l. n. 42 non affida alle

prime veri e propri poteri di raccordo e coordinamento della fiscalità locale. L'unica eccezione in tal senso è rappresentata, come si è rilevato, dalla possibilità di intervento regionale nella rideterminazione dei fondi perequativi locali.

Rispetto al passato, il ruolo delle Regioni nella finanza locale può senza dubbio risultare accresciuto grazie alle previsioni contenute nella l. n. 42. Tuttavia, anche se questo modello di federalismo fiscale verrà attuato, da esso non deriverà comunque un sistema di "regionalizzazione" della finanza locale in cui alle Regioni spetti una vera e propria funzione di governo e di coordinamento della fiscalità degli enti locali. Tale impostazione, del resto, non sarebbe stata pienamente compatibile con l'attuale formulazione dell'art. 119 Cost. che non affida alle Regioni un ruolo di coordinamento della finanza locale, bensì parifica tutti gli enti territoriali nella garanzia della propria autonomia finanziaria. La conferma di un sistema finanziario "a più circuiti" appare, peraltro, del tutto coerente con il disegno generale tracciato dal legislatore costituzionale del 2001 che, mediante l'art. 114 Cost., ha previsto un sistema policentrico parificando tutti gli enti che compongono la Repubblica e non ha stabilito rapporti di tipo gerarchico tra Regioni ed enti locali.

La mancata introduzione di rilevanti forme di coordinamento fiscale e finanziario da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali, se si esclude il sia pur significativo ruolo regionale nella perequazione locale, ribadisce ancora una volta la "peculiarità" del processo federalista italiano. In Paesi come la Germania e la Spagna i soggetti in campo nella distribuzione delle risorse finanziarie sono essenzialmente lo Stato centrale e le entità federate o regionali. In Italia è invece presente una pluralità di soggetti – oltre allo Stato ed alle Regioni, le Regioni a statuto speciale ed i loro enti locali che beneficiano di una disciplina finanziaria *ad hoc*, le Province, i Comuni, le costituenti Città metropolitane e Roma Capitale per le quali è previsto un ulteriore regime speciale - che, probabilmente, è destinata a rendere più complessa la determinazione di un coerente assetto finanziario del Paese orientato nell'ottica di un efficiente federalismo fiscale.

La "Repubblica delle autonomie" delineata dalla riforma costituzionale del 2011 appare dunque destinata a tradursi in un sistema finanziario articolato e policentrico, come è stato pienamente confermato dall'impianto della legge n. 42.

6. Il federalismo fiscale oggi: l'attualità e l'utilità della riforma

A tre anni dalla legge-delega n. 42, con cui si sono gettate le basi per introdurre nell'ordinamento italiano un modello di federalismo fiscale, appare lecito domandarsi quale possa essere l'esito di quel processo che, come si è visto, è stato intrapreso ma non è giunto a conclusione.

Il Paese appare indubbiamente diverso sotto vari punti di vista rispetto a quello del 2009. La grave crisi economica che sta coinvolgendo l'Italia e gli altri Stati europei ha certamente spostato l'ordine delle priorità e lasciato comprensibilmente in secondo piano le altre questioni, tra cui rientra anche quella dell'attuazione del federalismo fiscale. Un altro aspetto rilevante da tenere in considerazione è che nel novembre del 2011 vi è stato anche un cambio di Governo e di maggioranza parlamentare. Pur facendo parte del nuovo Governo Ministri, primo

fra tutti il Prof. Piero Giarda, che conoscono in maniera approfondita la materia e potrebbero contribuire a portare avanti nel migliore dei modi questo processo, la questione dell'implementazione del federalismo fiscale sembra essere scomparsa dall'agenda del Governo e, più in generale, dal dibattito politico. Il Governo Monti, infatti, non ha approvato significativi atti normativi direttamente ricollegabili all'attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42 (unica eccezione, non particolarmente rilevante ai fini complessivi della riforma, un nuovo intervento in materia di Roma capitale).

Indubbiamente, la crisi economica ed alcune scelte compiute per affrontarla sembrano condurre in una direzione opposta al federalismo fiscale. Nelle varie manovre approvate negli ultimi mesi per tentare di fronteggiare la grave situazione dei conti pubblici italiani si sono registrati grossi e significativi tagli per quanto riguarda le risorse destinate agli enti locali che, si stima, abbiano raggiunto la ragguardevole cifra di 5 miliardi di euro. Nel "decreto salva Italia" del 2011 sono stati adottati provvedimenti che non sembrano affatto rispettosi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali: soltanto per citare un esempio, è stata incrementata automaticamente, con legge statale, l'addizionale regionale dell'IRPEF senza consentire alle Regioni alcun margine di manovra sul punto. Del resto, va ricordato che ogni Stato federale, nei periodi di crisi, generalmente tende ad accentrare le funzioni e a ridurre i margini di autonomia, anche finanziaria, delle entità federate, come dimostra, nel corso della sua storia, l'esperienza degli Stati Uniti d'America. Questa tendenza appare tanto più comprensibile se si considera la grave crisi economica e la situazione decisamente problematica del debito pubblico italiano.

Queste considerazioni dovrebbero portare a ritenere che tutti i segnali vadano in direzione opposta all'incremento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nostro Paese e che, in una situazione di grave crisi economica, il federalismo fiscale non possa più essere di attualità. Ma questa impostazione appare corretta solo in parte ed è necessario chiarirsi su che cosa si intenda quando si fa riferimento al "federalismo fiscale". Se si considera con attenzione che cosa intendesse per federalismo fiscale la legge n. 42 del 2009 e quale tipo di sistema prefigurava ci si accorge che quel modello di federalismo fiscale non soltanto non appare superato, ma, anzi, può essere considerato un utile strumento per affrontare questa crisi economica. Come si è evidenziato, le caratteristiche essenziali e più profondamente innovative di quel modello proposto dal legislatore nel 2009 poggiano sul passaggio dalla spesa storica al sistema dei costi e dei fabbisogni *standard* nell'ottica di un contenimento della spesa pubblica in riferimento, *in primis*, alle spese per la sanità e sulla maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali attraverso l'introduzione di meccanismi sanzionatori e premiali. Da questo punto di vista, appare esemplificativo il manifesto della legge n. 42 contenuto nell'art. 1 in cui si indica, tra gli obiettivi primari di questo modello di federalismo fiscale, il graduale superamento del criterio della spesa storica e la massima responsabilizzazione di Regioni ed enti locali al fine di garantire "l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti".

Uno degli aspetti salienti del modello di federalismo fiscale italiano previsto dal legislatore va, quindi, nella direzione di un contenimento e di una razionalizzazione della spesa pubblica regionale e locale. Principio che, se attuato, in un periodo così grave di dissesto dei conti

pubblici, potrebbe tornare molto utile e appare, comunque, in tutta la sua attualità. Un nuovo ed efficiente sistema di razionalizzazione delle spese degli enti territoriali sarebbe poi perfettamente coerente con il rinnovato sistema finanziario “multilevel” che, attraverso il recente Fiscal compact europeo firmato nel marzo 2012 da 25 Stati dell’Unione, imporrà agli Stati membri, quando e se entrerà in vigore, di rispettare alcune nuove e stringenti regole per raggiungere l’obiettivo dell’equilibrio di bilancio. Sistema finanziario “multilevel” che, oltretutto, è stato ulteriormente rafforzato dalla modifica costituzionale che nella primavera del 2012 ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio. Come si è visto, l’intervento di revisione costituzionale ha anche riguardato l’art. 119 Cost. e, quindi, la norma di riferimento essenziale per il modello di federalismo fiscale italiano, prevedendo che l’autonomia finanziaria degli enti territoriali debba necessariamente realizzarsi nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci nonché dei vincoli derivanti dall’Unione europea e richiedendo, quindi, anche in questo ambito, una maggiore attenzione all’equilibrio dei conti pubblici. Il modello di federalismo fiscale previsto dal legislatore del 2009, dunque, appare pienamente coerente anche rispetto alla recente revisione costituzionale relativa al pareggio di bilancio.

L’auspicio, quindi, è che il Governo Monti in questa legislatura, e il nuovo Governo dopo le elezioni del 2013 proseguano nel processo di implementazione del federalismo fiscale che ancora manca di numerosi ed importanti atti normativi che ne consentano l’applicazione. La possibilità di proseguire in questo percorso appare praticabile essenzialmente per due ragioni. La prima è che la legge ha un impianto flessibile che consente di intervenire nuovamente con ulteriori decreti legislativi e con decreti correttivi. Più in generale, va ricordato che si tratta di una legge basata su principi generali e che, di conseguenza, ben si presta ad essere “riplasmata” e riadattata nella sua implementazione normativa. Inoltre, come si è già sottolineato, molti aspetti decisivi come il sistema della perequazione e la concreta determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* non sono ancora stati opportunamente definiti. La seconda ragione risiede nel fatto che il processo di implementazione del federalismo fiscale, tanto nella fase di approvazione della legge n. 42 quanto in quella di adozione dei decreti legislativi, ha ricevuto un consenso tendenzialmente *bipartisan* tra le principali forze politiche. Si è trattato, nella sostanza, di un *unicum* nell’esperienza quasi ventennale del bipolarismo “muscolare” italiano. Anche per questo motivo, dunque, tanto il Governo Monti con la sua “strana maggioranza” quanto il futuro Governo, a prescindere dal suo colore politico, potrebbero proseguire sulla strada di un percorso che fino a questo momento è stato condiviso: non si deve dimenticare che la legge n. 42 si è ispirata a precedenti disegni di legge del Governo Prodi e che alla sua versione finale ha contribuito anche il Partito Democratico che ha introdotto diverse modifiche alla prima versione presentata dal Governo Berlusconi.

Si tratta, in sostanza, di compiere un ulteriore sforzo e portare avanti un percorso che, altrimenti, si fermerebbe a metà del suo cammino. Fra l’opzione di azzerare, cancellare quanto è stato fatto sino a questo momento e ricominciare tutto da capo (o, addirittura, non ricominciare) e quella di proseguire migliorando e correggendo un modello che non appare ancora ben delineato in molti dei suoi aspetti essenziali, appare preferibile la seconda ipotesi. Troppe volte in questo Paese ci si è fermati nella fase di implementazione delle riforme e la stessa vicenda della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 lo sta a dimostrare. A tale

riguardo, va ricordato che l'implementazione dell'art. 119 Cost. rappresenta uno degli aspetti decisivi se si vuole effettivamente dare seguito ad un sistema in cui risulti significativamente più accentuato il livello di autonomia degli enti territoriali. L'attuazione del federalismo fiscale si trova, attualmente, in una fase interlocutoria che prelude a passaggi successivi e scelte di fondo il cui esito appare tutt'altro che scontato e si lega anche alla positiva risoluzione di alcuni nodi sistemici del nuovo Titolo V della Costituzione che, peraltro, necessiterebbe probabilmente di alcuni interventi correttivi. Si tratta di questioni cruciali che sono ancora sostanzialmente irrisolte e che dovranno essere affrontate dal legislatore, come la ridefinizione della titolarità delle funzioni amministrative da suddividere tra Stato, Regioni ed enti locali sulla base dell'art.118 Cost., l'individuazione e la puntuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, il rapporto tra Regioni ed enti locali e la revisione del sistema delle autonomie speciali.

Riferimenti bibliografici

- L. ANTONINI (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003.
- V. ATRIPALDI, R. BIFULCO, *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.
- F. BASSANINI E G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003.
- F. BASSANINI, *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, 2008, n. 78.
- P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011.
- P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, in AA.VV, *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001.
- A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003.
- C. BUZZACCHI, *La fiscalità municipale: l'evoluzione dalla riforma federalista al decreto "liberalizzazioni"*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2012.
- P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni. Il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 2010.
- P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007.
- A. CERRI, G. GALEOTTI, P. STANCATI (a cura di), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, Roma, Aracne, 2009.
- F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001.
- G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Utet giuridica, 2006.

- G. FALCON, *Che cosa attendersi e che cosa non attendersi dal federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- A. FERRARA, G. M. SALERNO (a cura di), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010.
- G. F. FERRARI (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, Donzelli, 2010.
- S. GAMBINO, *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *Federalismi.it*, n. 7/2009.
- P. GIARDA, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale: una rivisitazione del decreto 56/2000*, Bologna, il Mulino, 2005.
- P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.
- T. GROPPI, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2008.
- E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento particolare per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42, Sant'arcangelo di Romagna, Maggioli, 2009.*
- E. JORIO, *L'impegno di Monti a proseguire nel federalismo fiscale*, in *Astrid-online*, 2011.
- E. JORIO, *Presidente Monti, come mai nessuna delega per il federalismo fiscale?*, in *Astrid-online*, 2011.
- E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2007.
- G. MARCHETTI, *Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali*, in *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e risvolti applicativi*, a cura di Paola Bilancia, Milano, Giuffrè, 2011.
- T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42 del 2009*, Milano, Giuffrè, 2009.
- G. MORETTA, E. SPITZ, *Il come e il quando del federalismo demaniale*, in *Lavoce.info*, 2011.
- I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 2005.
- V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009.
- F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI, *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, Cedam, 2011.
- G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002.
- G. M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale?*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2011.
- F. SCUTO, *Federalismo demaniale ed enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e risvolti applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011.
- F. SCUTO, *The Italian Parliament paves the way to "fiscal federalism"*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 1, 2009.
- F. TOSI, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, in *astrid-online*, 2011.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it