

**IL FEDERALISMO FISCALE ED IL FEDERALISMO DEMANIALE**

**REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA**

*(Gennaio 2011)*

**Prof. Antonio BRANCASI**

---

**INDICE**

- 1. PREMESSA**
- 2. LE RISORSE DI REGIONI ED ENTI LOCALI SECONDO LA NUOVA DISCIPLINA COSTITUZIONALE**
- 3. FEDERALISMO SOLIDALE E FEDERALISMO EGOISTA**
- 4. GLI ULTERIORI PROBLEMI APERTI DALLA NUOVA DISCIPLINA COSTITUZIONALE**
- 5. LA SOLUZIONE DI COMPROMESSO DELLA LEGGE DI DELEGA IN ORDINE AL SISTEMA DI FINANZIAMENTO**
  - 5.1. Con riguardo alle Regioni*
  - 5.2 Con riguardo agli Enti locali*
  - 5.3 I profili di maggiore criticità*
- 6. LA SOLUZIONE DI COMPROMESSO IN ORDINE AI RAPPORTI TRA I VARI LIVELLI DI GOVERNO**
- 7. IL FEDERALISMO DEMANIALE**
- 8. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**
- 9. SITI WEB**

## **1. PREMESSA.**

Con i due termini, *federalismo fiscale* e *federalismo demaniale*, si vuole intendere, rispettivamente, la trasformazione che sta avvenendo in Italia nell'assetto della finanza pubblica ed il trasferimento delle proprietà immobiliari che lo Stato dovrebbe disporre a favore dei Comuni, delle Province e delle Regioni. Entrambi i processi traggono origine dalla riforma costituzionale (l.cost. 18 ottobre 2001, n.3) che ha integralmente modificato la parte della Costituzione relativa a tali enti. Soltanto recentemente, con la l. 5 maggio 2009, n. 42, ha avuto inizio l'attuazione, per gli aspetti in esame, del disegno delineato dalla riforma costituzionale. Questa legge si limita a conferire diverse deleghe legislative al Governo e merita rilevare che è stata approvata con il voto favorevole dei partiti che compongono la maggioranza e con la semplice astensione del maggior partito di opposizione.

La legge in questione si preoccupa di assicurare che l'attuazione delle deleghe sia sufficientemente condivisa, per cui prevede la costituzione di una apposita Commissione parlamentare e di una Commissione tecnica paritetica: la prima (art 3) deve esprimere il suo parere sui decreti legislativi attuativi della delega e deve poi verificare lo stato di attuazione dei decreti, assicurando il raccordo con le Regioni e gli Enti locali; la seconda (art 4) deve fornire alla attuazione della delega basi informative condivise ed è composta da tecnici designati dal Governo, dalle Regioni, dagli Enti locali oltre che dal Senato e dalla Camera dei deputati. Il termine entro cui le deleghe devono essere esercitate è di 24 mesi, ma è stabilito che almeno uno dei decreti legislativi deve essere adottato entro il termine più breve di 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di delega.

Tra le varie deleghe conferite al Governo, l'unica che è stata già attuata riguarda il *federalismo demaniale* (d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85); invece, riguardo al *federalismo fiscale*, sono, al momento, disponibili soltanto alcuni schemi di decreti legislativi concernenti, rispettivamente, i Comuni e le Regioni.

## **2. LE RISORSE DI REGIONI ED ENTI LOCALI SECONDO LA NUOVA DISCIPLINA COSTITUZIONALE**

Secondo la nuova disciplina costituzionale, a formare l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali devono essere tributi ed entrate propri nonché compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art 119, c. 2). I tributi propri sono istituiti direttamente dagli enti e consentono a questi di svolgere una loro politica di prelievo fiscale; le entrate proprie derivano dalla gestione del patrimonio e dalle tariffe dovute per la fruizione dei servizi resi dagli enti alla popolazione. Mediante i tributi e le entrate propri, gli enti dispongono di autonomia di entrate; mentre l'attribuzione delle compartecipazioni ai tributi erariali assicura soltanto autonomia di spesa e comporta che parte del gettito di alcuni tributi dello Stato viene conferito agli enti esponenziali (Regioni od Enti locali) delle collettività che lo hanno prodotto.

Merita segnalare che questi tre tipi di entrate presentano natura fiscale, nel senso che il loro gettito dipende dal grado di ricchezza delle relative collettività: ciò genera situazioni molto sperequate, in considerazione dei forti squilibri territoriali che in Italia caratterizzano la dislocazione della ricchezza. Proprio in considerazione di ciò, è prevista l'istituzione di un fondo perequativo per integrare, mediante trasferimenti finanziari, le risorse degli enti esponenziali di collettività "con minore capacità fiscale per abitante" (art 119, c. 3).

E' poi prevista un'ulteriore tipologia di trasferimenti dello Stato, anch'essa destinata a svolgere una funzione di riequilibrio. In effetti, lo strumento del fondo perequativo serve soltanto a rimuovere gli inconvenienti generati dalla natura fiscale delle entrate del sistema, cioè fornisce agli enti esponenziali delle collettività meno ricche una quantità di risorse, maggiori di quelle di cui altrimenti disporrebbero, in grado di consentire loro di operare (e quindi di erogare servizi e svolgere funzioni) alla stregua degli enti che si trovano in condizioni più favorevoli. Il fondo perequativo lascia invece irrisolta l'esigenza di superare gli squilibri che sono alla base della minore capacità fiscale o dei maggiori bisogni di alcune collettività. Proprio a questo fine è previsto che, per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, lo Stato destina a Regioni ed Enti locali risorse

aggiuntive e può addirittura effettuare interventi speciali in loro favore (art 119, c. 5). Logicamente, la funzione di perequazione strutturale svolta da misure del genere richiede, secondo la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che queste non siano destinate indifferentemente a tutti gli enti del medesimo livello istituzionale, ma siano rivolte soltanto agli enti che presentino i relativi fattori di squilibrio.

Il sistema è poi completato dal riconoscimento che Regioni ed Enti locali dispongono di un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Essi possono inoltre ricorrere all'indebitamento, con la precisazione che ciò è però possibile esclusivamente per finanziare investimenti (art 119, c. 6). Questa facoltà viene poi annualmente limitata dalle leggi statali che fissano i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica: si tratta delle disposizioni che, in funzione dell'osservanza dei vincoli comunitari relativi al divieto di disavanzi eccessivi ed al patto di stabilità e crescita, pongono alle varie categorie di enti pubblici precisi vincoli alla espansione della spesa e dell'indebitamento (il così detto "patto di stabilità interna").

### **3. FEDERALISMO SOLIDALE E FEDERALISMO EGOISTA**

La Costituzione non si limita ad elencare le tipologie di entrate che devono comporre l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, ma giunge anche a prendere posizione in ordine alla loro dimensione quantitativa. Stabilisce, infatti, che il gettito complessivo fornito dalle entrate di natura fiscale (tributi ed entrate propri nonché compartecipazioni ai tributi erariali), eventualmente integrato (nel caso di enti esponenziali di collettività con minore capacità fiscale per abitante) dalle risorse derivanti dal fondo perequativo, deve assicurare a Regioni ed Enti locali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art 119, c. 4). Ed è proprio nella lettura di questa disposizione che sono emerse due diverse concezioni del *federalismo fiscale*: quella del *federalismo solidale* e quella del *federalismo egoista*.

L'interpretazione che segue la prima delle due concezioni muove dal presupposto che la norma intende garantire ciascun ente circa l'entità di risorse a sua disposizione. A tal

fine, la determinazione del costo delle funzioni amministrative che ciascun ente è chiamato ad esercitare diventa la prima operazione da compiere nel costruire l'intero sistema; su questa grandezza va poi commisurata la costruzione delle entrate dell'ente in modo che siano in grado di fornire un gettito corrispondente.

Poiché il fondo perequativo è destinato esclusivamente agli enti con minore capacità fiscale, gli altri enti, quelli con maggiore capacità fiscale, devono essere messi in grado di far fronte al costo delle funzioni soltanto con la loro fiscalità. In altri termini, nel caso di questi enti, il costo delle funzioni, intendendo con esso quello necessario all'esercizio delle medesime in condizioni di ordinaria efficienza e secondo modalità standardizzate, va rapportato alla capacità fiscale della relativa collettività, al fine di riconoscere all'ente una sorta di aliquota di pressione fiscale la cui gestione, svolta secondo un efficace livello di lotta all'evasione, sia potenzialmente in grado di fornire un gettito corrispondente al costo delle funzioni. Pressione fiscale costituita, innanzi tutto, da quote di compartecipazione ai tributi erariali e, in secondo luogo, da aliquote standard di tributi ed entrate propri: aliquote standard, nel senso che sono prese a base di calcolo ma che, in realtà, possono essere modificate dagli enti titolari del tributo, così come può essere da questi modificata anche la disciplina delle basi imponibili e quant'altro concorre a determinare la fattispecie impositiva.

La stessa pressione fiscale va poi riconosciuta anche agli enti la cui collettività presenta minore capacità fiscale, ma logicamente a questi enti essa non è in grado di fornire un gettito corrispondente al costo delle loro funzioni: ciò rende necessario un intervento correttivo da effettuare mediante lo strumento del fondo perequativo, appositamente previsto a questo fine dalla Costituzione (art 119, c. 3). Fondo che deve servire a finanziare la parte di costo delle funzioni non finanziata, a livello di enti con minore capacità fiscale, dal gettito dei tributi e delle entrate propri e dalle compartecipazioni.

Si realizza così una perequazione fiscale che è al contempo integrale ma pur sempre parziale, nel senso che rende indifferente il livello di capacità fiscale delle singole collettività, ma lo rende indifferente limitatamente alla parte di pressione fiscale necessaria al finanziamento del costo standard delle funzioni. La perequazione fiscale non riguarda

invece (e per questo è pur sempre soltanto parziale) quella eventuale ulteriore parte di pressione fiscale che l'ente abbia eventualmente deciso di imporre ai propri contribuenti a fronte di un costo delle funzioni superiore a quello standard: in altri termini, le collettività più povere per incrementare i servizi devono sobbarcarsi una pressione fiscale ben maggiore di quanto dovrebbero fare le collettività più ricche e questo squilibrio non è in alcun modo perequato.

Le interpretazioni della norma che seguono l'idea di un *federalismo egoista* muovono invece dalla considerazione che la disposizione in esame è eccessivamente generica tanto da lasciare indefinita la misura in cui deve essere effettuata la perequazione fiscale. In particolare, non sarebbe precisato se la corrispondenza tra il costo delle funzioni e le risorse deve operare su base nazionale oppure in riferimento a ciascun ente. Né sarebbe chiarito se il fondo perequativo deve essere destinato soltanto agli enti con capacità fiscale inferiore a quella nazionale, oppure se a beneficiare di esso devono essere anche gli enti con capacità fiscale inferiore a quella dell'ente con maggiore capacità fiscale.

Ma, principalmente, queste interpretazioni sembrano muovere dall'implicito presupposto di una sorta di disimpegno dello Stato in ordine al finanziamento del costo delle funzioni, nel senso che, una volta riconosciuti a Regioni ed Enti locali gli ambiti entro i quali possono esercitare la loro potestà impositiva, sono tali enti a dover decidere il costo delle funzioni e, manovrando le aliquote dei loro tributi propri e più in generale attraverso l'esercizio della loro autonomia di entrata, devono farsi carico di trovare le risorse, ulteriori a quelle fornite dalle compartecipazioni e dal fondo perequativo, necessarie per finanziare il costo delle funzioni. E' di tutta evidenza che in questo modo la valenza precettiva della disposizione costituzionale risulta fortemente attenuata, perché a fronte del riconoscimento a Regioni ed Enti locali di ambiti di prelievo abbastanza ampi, in grado di consentire loro una sufficiente autonomia di entrata, non sarebbe possibile ricavare dalla norma alcuna indicazione in ordine al grado di perequazione ed alla quantificazione del relativo fondo.

Del resto, mentre nelle interpretazioni orientate al *federalismo solidale* sono proprio le risorse fornite dal fondo perequativo a presentare il carattere di entrate residuali, destinate cioè a coprire la differenza tra il costo delle funzioni e l'effettivo gettito delle

entrate fiscali dell'ente; in questo diverso contesto, di *federalismo egoista*, il carattere di entrate residuali lo presentano invece i tributi e le entrate propri, mentre il fondo perequativo, quale che sia la sua entità, sarebbe comunque conforme alla norma costituzionale.

#### **4. GLI ULTERIORI PROBLEMI APERTI DALLA NUOVA DISCIPLINA COSTITUZIONALE**

Ulteriore questione, sollevata, per gli aspetti in esame, dalla nuova disciplina costituzionale attiene ai rapporti tra i vari livelli di governo nella costruzione e nel funzionamento del *federalismo fiscale*: questione sulla quale, da sempre, si contrappongono due differenti modelli, quello *binario* e quello *a cascata*.

Il modello *binario* prefigura un distinto rapporto dello Stato con le Regioni, da un lato, e con gli Enti locali, dall'altro: è il modello tradizionale, che ha sostanzialmente fin qui prevalso e che ha trovato il favore degli stessi Enti locali, specialmente dei grandi Comuni, che vi hanno visto la soluzione per sottrarsi al pericolo di tendenze centralistiche delle Regioni. Il modello *a cascata* configura invece una articolazione di rapporti dallo Stato alle Regioni e da queste agli Enti locali, di modo che le Regioni verrebbero a svolgere un fondamentale ruolo di snodo tra lo Stato ed Enti locali.

A favore del modello *a cascata* dovrebbe deporre la circostanza che tra le materie di potestà legislativa concorrente (cioè in cui lo Stato può stabilire soltanto principi fondamentali mentre spetta alle Regioni emanare norme di dettaglio) vi è quella relativa al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art 117, c. 3); coordinamento che, secondo la Corte costituzionale, si atteggia in termini sia dinamici che statici.

Il coordinamento del primo tipo è quello con cui l'ente coordinatore (lo Stato mediante i principi fondamentali e le Regioni mediante la disciplina di dettaglio) orienta ed indirizza, anche in relazione alle esigenze contingenti della congiuntura, l'esercizio dell'autonomia da parte degli enti coordinati (le Regioni da parte dello Stato e gli Enti

locali da parte dello Stato e delle Regioni). Bisogna, al riguardo, ricordare che lo Stato ha fatto ampio uso di questo potere di coordinamento dinamico, tanto che è stato da molti visto come il mezzo per imporre a Regioni ed Enti locali prescrizioni particolarmente dettagliate e minute circa lo svolgimento della loro attività: un simile modo di intendere il coordinamento dinamico ha generato ampio contenzioso che, nella maggior parte dei casi, è stato risolto dalla Corte costituzionale in senso favorevole allo Stato.

Il coordinamento statico è invece quello mediante cui viene costruito l'intero sistema di *federalismo fiscale*, dando con ciò attuazione al disegno costituzionale: ed è proprio la circostanza che le Regioni dispongono, al riguardo, di potestà legislativa concorrente ad avallare l'idea di una preferenza della Costituzione per il modello *a cascata*.

In direzione opposta, come fattore che depone invece a favore del modello *binario*, vi è la circostanza che, tra le materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, è prevista quella relativa alla "perequazione delle risorse finanziarie". Per la parte concernente il fondo perequativo sembrerebbe quindi ricorrere un modello di tipo *binario*.

Su queste tematiche la posizione della Corte costituzionale non è stata univoca. Per un verso ha riconosciuto che la riserva di legge dell'art 23 Cost. in materia di prestazioni imposte, e quindi anche di imposizione fiscale, e l'assenza di poteri legislativi in capo agli Enti locali rendono necessaria una disciplina legislativa degli aspetti fondamentali dei tributi locali, ma poi, incidentalmente, ha precisato che si possono "in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)". In effetti, il riconoscimento di una normativa a due livelli (regionale e locale) depone nel senso del superamento del modello *binario* di finanza delle autonomie (incentrato su un distinto e separato rapporto Stato-Regioni e Stato-Enti locali) e della sostituzione con un sistema *a cascata* di rapporti Stato-Regioni-Enti locali. Ma anche l'ipotesi di una normativa a tre livelli non contraddice affatto il modello *a cascata*, visto che comunque allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario. Viceversa l'ipotesi di una normativa a due livelli (Stato ed Enti locali) sembrerebbe riprodurre appieno il tradizionale modello *binario*.



## **5. LA SOLUZIONE DI COMPROMESSO DELLA LEGGE DI DELEGA IN ORDINE AL SISTEMA DI FINANZIAMENTO**

I principi e criteri direttivi indicati dalla delega per l'attuazione del *federalismo fiscale*, consentono di rinvenire, come filosofia di fondo che dovrebbe ispirare l'intera riforma, il compromesso tra l'idea di *federalismo solidale* e quella di *federalismo egoista*. Questo orientamento di fondo lo si ritrova in entrambe le parti della legge di delega, sia in quella relativa al finanziamento delle Regioni che in quella concernente il finanziamento degli Enti locali; orientamento che è perseguito differenziando il modello in relazione al tipo di funzioni che le risorse da riconoscere agli enti dovrebbero finanziare.

### ***5.1 Con riguardo alle Regioni***

Il finanziamento delle Regioni è disciplinato in modo diverso a seconda si tratti delle funzioni necessarie ad apprestare i livelli essenziali delle prestazioni (quelli stabiliti dalle leggi dello Stato in modo che siano garantiti su tutto il territorio nazionale anche se relativi a materie di potestà legislativa regionale) oppure si tratti delle restanti funzioni.

In ordine alle prime, è previsto che alle Regioni sono riconosciuti tributi ad aliquota e base imponibile uniformi nonché una addizionale all'IRPEF (imposta statale sul reddito delle persone fisiche) e una compartecipazione all'IVA (imposta statale sul valore aggiunto) [art 8, c. 1, lett. d)] ed è precisato che l'aliquota di questi tributi e la quota di compartecipazione vanno determinate in modo che la Regione con la maggiore capacità fiscale sia in grado potenzialmente (cioè esercitando un efficace sistema di accertamento e riscossione) di ricavarne un gettito corrispondente al costo standard delle funzioni in questione [art 8, c. 1, lett. g)]. Per le restanti Regioni, quelle con minore capacità fiscale, è invece stabilita l'attribuzione a ciascuna di esse di una quota del fondo perequativo corrispondente alla differenza tra il costo delle funzioni in questione, da un lato, ed il gettito

delle compartecipazioni e dei tributi propri destinati a finanziarle, dall'altro [art 9, c. 1, lett. c) n. 1 e lett. d)].

Si tratta di un sistema che certamente, almeno in termini statici, corrisponde alle interpretazioni coerenti con l'idea di un *federalismo solidale* e che semmai presenta criticità per il suo funzionamento dinamico. Infatti, la quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni) è suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del prodotto interno lordo e all'aumento dei prezzi, mentre l'altra grandezza (il costo standardizzato delle funzioni) non presenta analogia caratteristica, per cui, senza un meccanismo di aggiornamento automatico, la differenza tra le due grandezze è destinata a ridursi e sono conseguentemente destinate a ridursi, in termini non soltanto reali ma addirittura monetari, anche le risorse assegnate a ciascuna Regione sul fondo perequativo. A fronte di questo possibile esito la legge di delega si limita a prescrivere una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione [art 10, c. 1, lett. d)]; ciò non esclude, logicamente, che i decreti legislativi provvedano a parametrare il costo delle funzioni alla dinamica di incremento dei prezzi o di altra grandezza.

Per il finanziamento delle restanti funzioni delle Regioni è previsto un sistema completamente diverso che ricalca le interpretazioni ispirate all'idea del *federalismo egoista*. Infatti, per il finanziamento di queste funzioni la legge di delega riconosce alle Regioni una addizionale all'IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito su base nazionale corrispondente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione [art 8, c. 1, lett. h)]. Inoltre, a favore delle Regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, non sono in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato per tali funzioni è previsto l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente ridurre le differenze di gettito senza alterarne l'ordine [art 9, c. 1, lett. b) e lett. g) n. 2]: in altri termini, la legge di delega pone come vincolo che le Regioni con minore capacità fiscale dispongano in ogni caso (anche a seguito della loro partecipazione alla ripartizione del fondo perequativo) di risorse *pro*

*capite* minori di quelle fornite alle Regioni con maggiore capacità fiscale dal gettito della loro fiscalità.

### ***5.2 Con riguardo agli Enti locali***

Anche relativamente agli Enti locali, il sistema è differenziato e, in questo caso, distingue il finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali (quelle individuate dalle leggi statali anche se relative a materie di potestà legislativa regionale) dal finanziamento delle restanti funzioni.

Per le prime la legge di delega si limita a prescrivere un finanziamento “in base ai fabbisogni standard” e mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali nonché attraverso addizionali a tali tributi e fondo perequativo [art 11, c. 1, lett. b)]. In particolare, la fiscalità da riconoscere ai Comuni per finanziare queste funzioni dovrebbe prioritariamente consistere in compartecipazioni all’IVA e all’IRPEF e nella imposizione immobiliare [art 12, c.1, lett. b)]; mentre per le Province tale fiscalità dovrebbe prioritariamente consistere nella compartecipazione ad un non precisato tributo erariale e nel gettito di tributi connessi al trasporto su gomma [art 12, c. 1, lett. c)]. Quanto poi al fondo perequativo è previsto che sia composto da due parti, l’una destinata ai Comuni e l’altra a Province e Città metropolitane, il cui ammontare, con riguardo appunto al finanziamento delle funzioni fondamentali, dovrebbe corrispondere alla differenza “tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti” agli enti [art 13, c. 1, lett. a)]. I due fondi dovrebbero essere ripartiti tra le Regioni (in base agli stessi criteri con cui ne viene determinato l’importo complessivo), le quali dovrebbero, a loro volta, assegnare le relative disponibilità agli enti applicando un indicatore di fabbisogno finanziario (pari alla differenza tra valore standard della spesa ed importo standard del gettito dei tributi ed entrate propri) ed un indicatore di fabbisogno di infrastrutture (che tenga conto anche dei finanziamenti infrastrutturali dell’Unione europea) [art 13, c. 1, lett. c)].

Nel complesso, si tratta di un sistema che sembra riproporre quello previsto, a proposito delle Regioni, per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, anche se non mancano profili di equivocità e di poca chiarezza.

Relativamente alle restanti funzioni, quelle non qualificate fondamentali, attualmente esercitate dagli Enti locali, la legge di delega si limita a stabilire il loro finanziamento mediante tributi propri, partecipazioni a tributi non precisati ed attraverso il fondo perequativo [art 11, c. 1, lett. c)]. Nessuna indicazione di tipo quantitativo è però fornita dalla legge di delega, né riguardo all'entità complessiva della parte di ciascun fondo destinata al finanziamento di queste funzioni né riguardo all'importo della quota spettante a ciascun ente. L'unica, generica, precisazione è che, relativamente a queste funzioni, le due parti del fondo perequativo sono "dirette a ridurre le differenze tra le capacità fiscali" [art 13, c. 1, lett. f)]: in altri termini, si deve dare qualcosa di più a chi ha minore capacità fiscale, quanto non è però detto.

### ***5.3 I profili di maggiore criticità***

La maggiore critica, a cui è sottoposto il disegno complessivo della legge di delega riguarda la previsione di due diversi modelli di federalismo a seconda del tipo di funzioni che devono essere finanziate. In effetti la Costituzione non opera in alcun modo una distinzione del genere e questa distinzione è, del resto, poco giustificata.

Infatti, la circostanza che i livelli essenziali delle prestazioni siano eterodeterminati e che l'ente erogatore non abbia la possibilità di sottrarsi dal fornirli non è di per sé sufficiente a giustificare una maggiore esigenza di solidarietà rispetto alle altre funzioni svolte dall'ente ed alle altre prestazioni da lui erogate. Infatti anche queste funzioni e prestazioni si trovano generalmente nella stessa condizione dei livelli essenziali dal momento che, una delle novità introdotte dalla riforma costituzionale, è che generalmente l'ente preposto ad emanare le leggi ed a decidere i contenuti delle attività amministrative non è poi quello che le attua e che sopporta le spese a ciò necessarie.

Quanto poi al fatto che a fornire una qualche garanzia agli Enti locali sia soltanto il sistema di finanziamento delle loro funzioni fondamentali, bisogna tener presente che a questa qualificazione, che presuppone un giudizio di maggiore importanza di queste funzioni per l'autonomia degli enti, la Costituzione non ha voluto collegare un loro diverso regime, ma ha inteso soltanto riservarne l'individuazione alla legge statale in modo da garantire gli enti nei confronti di eventuali orientamenti di accentramento regionale.

Inoltre, questo diversificato regime di finanziamento, a seconda del tipo di funzioni, rischia di condizionare in maniera negativa l'esercizio della potestà legislativa con cui lo Stato deve provvedere a determinare i livelli essenziali delle prestazioni e ad individuare le funzioni fondamentali degli Enti locali. Infatti le Regioni, per avere garanzie in ordine alla dimensione della loro fiscalità, devono augurarsi che (e faranno di tutto affinché) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni copra la maggior quantità delle loro competenze amministrative. Analogamente gli Enti locali, per avere una qualche (forse minore) garanzia circa l'entità delle loro risorse, devono premere sullo Stato affinché qualifichi come fondamentali il maggior numero di funzioni. Ma in questo modo, le decisioni sui livelli essenziali delle prestazioni e sulle funzioni fondamentali finiranno per essere prese in base alla valutazione di interessi finanziari che nulla hanno a che vedere con i profili che la Costituzione vorrebbe fossero considerati.

## **6. LA SOLUZIONE DI COMPROMESSO IN ORDINE AI RAPPORTI TRA I VARI LIVELLI DI GOVERNO**

La soluzione di compromesso la si ritrova anche a proposito dell'altra questione, quella molto dibattuta dei rapporti tra i vari livelli di governo e della scelta tra il modello *binario* e quello *a cascata*. Ed infatti, la circostanza che devono essere i decreti legislativi, emanati dallo Stato, ad istituire il sistema di finanziamento degli Enti locali sembrerebbe riproporre il modello *binario* che, in questa materia, ha tradizionalmente caratterizzato i rapporti tra i livelli di governo. A fronte di ciò, vi sono però diversi elementi che depongono invece a favore del modello *a cascata*.

In primo luogo, non va dimenticato il ruolo affidato alle Regioni in ordine ai fondi perequativi, che sono ad esse assegnati dallo Stato e da queste ripartiti tra gli Enti locali. In secondo luogo, bisogna tener presente che il sistema di finanziamento delle Regioni, quale è stato precedentemente riassunto, dovrebbe avere ad oggetto anche le funzioni relative alle materie di loro potestà legislativa concorrente e residuale; funzioni che soltanto in parte sono esercitate a livello amministrativo dalle Regioni e che queste, con loro leggi, devono invece allocare presso gli Enti locali: e siccome il finanziamento segue l'esercizio delle funzioni amministrative e non della potestà legislativa, è inevitabile che le Regioni devono poi far pervenire agli Enti locali la gran parte delle risorse che i decreti attuativi della delega assicureranno loro. Strettamente connessa a questo punto è poi la previsione che le Regioni possono istituire nuovi tributi degli Enti locali definendo gli ambiti di autonomia loro riconosciuti [art 12, c. 1, lett. g)]. Inoltre, è addirittura previsto che le Regioni istituiscano a favore degli Enti locali compartecipazioni al gettito dei loro tributi e delle loro compartecipazioni erariali, e ciò nonostante la Costituzione preveda esclusivamente compartecipazioni a tributi erariali.

Complessivamente, i nessi Regioni-Enti locali che rispondono ad un modello *a cascata* sono molteplici e sono tuttavia scarsamente disciplinati dalla legge di delega, con il rischio che di lasciare gli Enti locali *alla mercé* delle Regioni qualora i decreti attuativi della delega non provvedano a colmare questo vuoto normativo. Viceversa, il tradizionale modello *binario* rimane, in definitiva, circoscritto al finanziamento delle funzioni fondamentali.

## **7. IL FEDERALISMO DEMANIALE**

La disciplina prevista dal d.lgs. 2010 n. 85, che ha attuato la legge di delega in ordine al *federalismo demaniale*, riguarda tre profili: la determinazione dei beni da trasferire a Regioni ed Enti locali, l'individuazione degli enti destinatari dei trasferimenti e le modalità di utilizzazione dei beni trasferiti.

Quanto alla determinazione dei beni da trasferire, il decreto stabilisce che una serie di beni devono essere comunque trasferiti (demanio marittimo ed idrico, aeroporti di interesse regionale e locale, miniere), inoltre, per i restanti beni nella disponibilità dello Stato, stabilisce che alcuni sono esclusi dal trasferimento (porti ed aeroporti di rilevanza nazionale, reti di interesse nazionale, strade ferrate, beni del patrimonio culturale, parchi e riserve naturali statali) mentre altri devono essere individuati mediante un procedimento abbastanza complesso. Questo procedimento è iniziato dalle amministrazioni statali, che formano gli elenchi dei beni loro necessari, e si conclude con i decreti del Presidente Consiglio dei Ministri (DPCM) che, d'intesa con l'organo rappresentativo di Regioni ed Enti locali e su proposta del Ministro dell'economia, individuano i beni da trasferire.

Destinatari dei trasferimenti sono gli enti che abbiano richiesto, tra i beni inseriti negli elenchi dei beni da trasferire, quelli che a loro interessano, accompagnando la richiesta con la presentazione di un programma relativo alla loro valorizzazione. Qualora un bene sia richiesto da più enti, l'assegnazione avviene sulla base di una serie di criteri che sono indicati dal decreto e che sono gli stessi sulla cui base sono formati gli elenchi dei beni da trasferire. L'assegnazione avviene con DPCM, su proposta del Ministro dell'economia, e può essere disposta *pro quota* a favore di più enti.

Tranne quelli del demanio marittimo, idrico e aeroportuale, i beni sono trasferiti al patrimonio disponibile (cioè al patrimonio destinato allo sfruttamento economico) degli enti destinatari, i quali possono però comprenderli nel loro demanio o patrimonio indisponibile (cioè destinarli al diretto esercizio delle loro funzioni istituzionali). I canoni che eventualmente gli enti ricavano dai beni sono portati in detrazione delle risorse ad essi riconosciute in sede di attuazione del federalismo fiscale; le risorse ricavate dalla alienazione dei beni restano attribuite all'ente soltanto nella misura del 75%, mentre per la restante parte vanno allo Stato che le destina all'ammortamento del debito pubblico.

## **8. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

A. BRANCASI, “Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale”, *Diritto pubblico* 2002, pags 909-980; F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene 2008; A. DE SIANO, *Configurazione dell’interesse pubblico e determinante finanziaria*, Torino, Giappichelli 2008; A. FANTOZZI, “Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria”, *Rivista di diritto tributario* 2005, pags. 3-50; F.GALLO, “La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive”, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); F. PICA, *Del federalismo fiscale in Italia*, Napoli, Grimaldi 2004; F. ZANARDI, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino 2004.

## **9. SITI WEB**

**[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)**

**[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)**