

## *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi...\**

TOMMASO EDOARDO FROSINI

1. Il concetto di federalismo è stato spiegato molto bene, tanti anni or sono, da Carl Joachim Friedrich, che lo ha definito un processo dinamico – *federalizing process* – attraverso il quale le comunità politiche di un territorio tendono a ripartire il potere tra livelli di governo. Tale processo, che interessa ordinamenti non necessariamente coincidenti con gli Stati federali, può avere tendenza centrifuga o centripeta e seguire diversi percorsi storici. Il federalismo viene pertanto a essere svincolato dalla questione della sovranità, e viene piuttosto visto come un principio per l'organizzazione della comunità politica, che può articolarsi in diversi gradi a seconda delle relazioni tra governo, territorio e cittadini. Se il federalismo è un processo dinamico e non statico, allora, si fa fatica a inquadrarlo, a classificarlo una volta per tutte. Si potrebbe dire, che lo studioso che tenti di ritrarre un federalismo vivente e operativo (*Living Federalism*) deve affrontare una grave difficoltà: il fatto che il soggetto del ritratto cambia continuamente.

Certo, e il cultore dei sistemi giuridici comparati lo sa bene, ci sono delle "invarianti", ovvero dei criteri e requisiti costituzionali senza i quali non si può nemmeno parlare di federalismo: l'autonomia legislativa residuale in capo al singolo territorio; un assetto dei poteri centro/periferia equilibrato, dove l'uno non traccima sull'altro; una giustizia costituzionale arbitro dei conflitti fra il governo centrale e il governo periferico; una camera parlamentare espressione ovvero rappresentativa delle singole realtà territoriali; una giustizia decentrata sul territorio; una costituzione locale che sia in armonia con quella nazionale; la possibilità di consentire il distacco/aggregazione di enti locali da un macroterritorio a un altro. E poi c'è l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa in capo ai singoli territori.

Ecco, il federalismo si completa o, se piace di più, non può prescindere, dal suo aspetto fiscale. Il federalismo o è (anche) fiscale o non è. Ma anche qui, e forse soprattutto qui, vale ancora di più la dottrina di Friedrich: il federalismo, anche nella sua declinazione fiscale, è dinamico. L'attribuzione delle funzioni operata dalla finanza pubblica dipende, più che dal rendimento economico di una simile scelta, dalla storia e dalla tradizione costituzionale dello Stato. Aggiungerei, anche dalla contingenza economico-finanziaria in cui versa lo Stato. Come è stato correttamente scritto da Giuliana Giuseppina Carboni in un saggio dedicato al federalismo fiscale e pubblicato su questa *Rivista* (n. 4, 2009): «La possibilità di applicare i principi del *fiscal federalism* a Stati con un'organizzazione costituzionale molto diversa, che spesso riflette un diverso spirito del costituzionalismo che ne ha accompagnato la nascita, non implica il conseguimento di risultati equivalenti. In presenza di rilevanti differenze istituzionali e di una concezione dello Stato distante da quella in cui la

---

\* Apparirà come "Editoriale" su *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2010

teoria ha avuto origine, i principi del *fiscal federalism* possono essere intesi, e saranno interpretati, in modo assai diverso. Dato il contesto istituzionale diversificato al quale è stata applicata, la teoria del federalismo fiscale è divenuta una teoria del decentramento fiscale, che ha l'obiettivo di indagare i costi e i benefici della distribuzione del potere finanziario tra più centri di decisione».

A sostegno del decentramento fiscale ci sono, in punto di teoria, almeno due tesi, che conviene qui ricordare, e che esaltano l'approccio della "formula politica istituzionalizzata". Quella di Tiebout, nota come "voto con i piedi": i governi locali e i cittadini vengono considerati come protagonisti di un mercato, nel quale i primi offrono diversi servizi pubblici e i secondi scelgono dove risiedere, spostandosi da un territorio ad un altro, e di quali servizi usufruire. La maggiore efficienza dei governi locali nell'offerta dei servizi e beni pubblici sarebbe dunque una conseguenza della competizione tra istituzioni pubbliche. La seconda tesi, invece, va ricondotta alla teoria della *public choice*, che considera le decisioni dei governi come il risultato di scelte razionali degli attori politici, condizionate dagli incentivi, dalla politica e dal contesto istituzionale. Secondo questo approccio, la cura dell'interesse collettivo è il risultato della somma degli interessi individuali, e il ruolo dei meccanismi pubblici di controllo è quello di evitare gli abusi individuali. Il tutto si basa sull'analogia tra il mercato economico e quello politico per spiegare i benefici che i cittadini-elettori traggono dalla competizione nell'arena politica, mentre il monopolio viene considerato una limitazione della libertà dei governati. Il parallelismo tra mercato politico ed economico sottende l'idea che coloro che assumono una scelta pubblica debbano tener conto delle preferenze dei cittadini, dai quali hanno ricevuto il mandato a governare, e della possibilità di perdere il potere. I cittadini, a loro volta, possono influire, attraverso il voto, sulle scelte dei governanti e controllarne i risultati attraverso le istituzioni.

2. La questione del federalismo fiscale, e la sua attuazione, sta imperversando nel dibattito politico-istituzionale italiano. Della serie: avete voluto il nuovo Titolo Quinto della Costituzione a forte inclinazione federale? Ebbene, allora pedalate.

E quindi inforchiamo la bicicletta dell'art. 119 Cost. e facciamola muovere, ad andamento lento ma sicuro. A ben vedere, l'art. 119 non parla di "federalismo fiscale" (a ben vedere, mai la Costituzione parla di federalismo...): esso si presenta lungo e dettagliato, e finisce col dire molte cose e rendere così più complessa la sua attuazione. Si parte da un assunto forte e deciso: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa», per poi declinarsi su vari fronti, che attenuano e accentuano l'uso delle risorse autonome fiscali. Vuoi perché queste devono essere «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; vuoi perché lo Stato «istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; vuoi, ancora, perché spetta allo Stato destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali in favore di

determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni», in un quadro di promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale, e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni». Il 119, poi, si chiude con un assunto rigoroso: «[i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni] Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Per dare attuazione all'art. 119 si è provveduto per il tramite di una legge delega, la n. 42 del 2009, con la quale si concede al Governo il potere di legiferare, stante i criteri e principi direttivi fissati in sede parlamentare. La legge n. 42, che indica espressamente nella sua titolazione l'attuazione del federalismo fiscale *ex art.* 119 Cost., da un lato coglie l'urgenza dell'attuazione specifica della norma costituzionale, perché se così non fosse, allora, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 370 del 2003: «si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenza configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali». Dall'altro lato, la legge n. 42 rilancia direttamente il completamento dell'attuazione complessiva del Titolo V; e prefigura la realizzazione di questo obiettivo proprio in ragione della disciplina a regime in essa contenuta concernente l'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali. La legge n. 42 è composta di 29 articoli (ora in parte novellati dalle leggi n. 196 del 2009 e n. 25 del 2010). Una trama, che esalta forme di concertazione di tipo tecnico, con la Commissione tecnica paritetica (art. 4), e di tipo politico, con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3); nonché di vari livello di governo, con la istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5). Comunque, e al di là dell'analisi del provvedimento, che è ovviamente in *progress* (per un primo commento si rimanda all'ottimo lavoro curato da A. Ferrara e G.M. Salerno, *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, da poco edito per i tipi di Jovene), c'è da dire che il legame ineludibile che emerge tra responsabilità per le funzioni e per le risorse, connota la legge n. 42 oltre l'ambito del federalismo fiscale ponendola come crocevia per l'attuazione dell'intero Titolo V e i suoi riflessi di buon governo amministrativo.

Primo vagito dello *Italian fiscal federalism* è il decreto legislativo (attuativo della l. n. 42/2009) n. 85 del 28 maggio 2010, più noto come "federalismo demaniale". Viene a essere disciplinato l'attribuzione di parte del patrimonio dello Stato a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, con l'obiettivo della valorizzazione dei beni a beneficio della collettività locali. Tale obiettivo è perseguito assegnando i beni «a quelle realtà che meglio sono in grado, per libera scelta, per capacità finanziaria, per adeguatezza, per livello di competenze» di trarne valore e ponendo l'obbligo per gli enti territoriali cui i beni sono attribuiti di «garantirne la massima valorizzazione

funzionale». L'emanazione di questo decreto ha già suscitato alcune polemiche sulle quali la carta stampata ci ha "sguazzato": non una valutazione, che sarebbe stata seria, riguardo la parzialità delle informazioni sulla consistenza e sul valore dei beni da attribuire agli enti territoriali, dati attualmente disponibili solo per quelli del patrimonio e del demanio storico artistico direttamente gestiti dall'Agenzia del Demanio; non una considerazione sul concetto di valorizzazione, che sta alla base della disciplina e che impone agli enti locali «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione»; e scusate se è poco, tenuto conto del degrado in cui versano molte delle nostre bellezze artistiche e naturali. Di questo si deve parlare; e invece no, la bulimia giornalistica lancia un (inesistente) allarme: stanno (s)vendendo l'isola di Santo Stefano e il Museo di Villa Giulia; la spiaggia del lago di Como e l'archivio di stato di Trieste; alcune vette delle Dolomiti e gli isolotti prospicienti Caprera. Come se questi beni andassero allo straniero; ovvero venissero regalati ai privati. E' un po' come la storiella della (presunta) privatizzazione dell'acqua, dove occorre, da giuristi, sapere distinguere il bene dal servizio. Il primo rimane pubblico, il secondo viene affidato al privato con regolare bando di gara, che può prevedere la consistente partecipazione azionaria dell'ente locale. Insomma, si vuole valorizzare, e invece i critici ottusi denunciano la grande insidia della speculazione.

3. Chiudiamo con l'approccio di diritto comparato. La comparazione tra federalismi fiscali, proprio perché sono il frutto della ricezione di concetti e categorie di una disciplina diversa, quale l'economia, presenta problemi di adattamento dei concetti. Si può dire con una battuta: Paese che vai, federalismo fiscale che trovi. Anche perché il *puzzle* del federalismo fiscale si compone e si scompone con legge ordinaria, affidando cioè «al legislatore il compito di concretizzare e completare i criteri dettati a livello costituzionale», come ebbe a dire il *Bunderverfassungsgericht*, in un decisione del novembre 1999, che così proseguiva e specificava: «la costituzione finanziaria non contiene dunque misure immediatamente applicabili, ma obbliga il legislatore a concretizzare e completare il sistema di perequazione e di ripartizione delle imposte definito in sede costituzionale solo attraverso concetti indeterminati [...] il legislatore indipendentemente dalle variabili necessità della perequazione e dal concreto ammontare delle somme da ripartire e di quelle da destinare alla perequazione, deve porre criteri applicabili nel lungo periodo, dai quali possono essere desunte le conseguenze finanziarie concrete, determinate in cifre, della ripartizione delle imposte e delle assegnazioni di natura perequativa».

A leggere la ricerca curata da G.F. Ferrari, che raccoglie una quindicina di studi di vari autori che analizzano i vari modelli giuridici comparati del federalismo fiscale (*Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, ed. Donzelli, Roma, 2010), emerge chiaramente quella impronta metodologica del diritto comparato fondata sulle analogie e le differenze, dove quest'ultime risultano essere maggioritarie. Mi spiego: non basta essere uno Stato federale per avere un certo tipo di struttura fiscale spalmata sul territorio; o meglio non c'è un solo tipo di struttura fiscale ma piuttosto ci sono varie

tipologie. Un'ampia indipendenza finanziaria in periferia necessita di correttivi in direzione equitativa, al fine di operare redistribuzioni, e prima ancora meccanismi di controllo e di uniformazione contabile e finanziarie a cui correlare le correzioni del flusso diretto di risorse. Valga questo rapido quadro dello spettro quantitativo della percentuale di risorse proprie raccolte in proprio: in testa c'è la Nigeria, in cui oltre il 90% delle entrate è riscosso in sede centrale; appena sotto tale percentuale ci sono il Messico, La Russia e la Malesia; nella fascia tra l'85% e il 70% del totale troviamo l'Argentina, Sudafrica, Australia, Belgio e Brasile; mentre invece Paesi come la Germania, Austria, Spagna e India sono fra il 65% e il 60%; gli Stati Uniti d'America sono al 55%; il Canada, con il 47%, e la Svizzera, con il 40%, sono gli unici due Stati (federali), che lasciano al centro meno della metà del gettito fiscale complessivo. Particolarmente interessante è proprio il caso canadese: un federalismo fiscale "decostituzionalizzato" fondato su una negoziazione tributaria tra livello federale e provinciale (v. *ivi* nel volume sopra ricordato, il saggio dedicato all'esperienza canadese di T.E. Frosini e P.L. Petrillo).

Nell'analisi comparativa, infine, bisogna inoltre tenere conto, tra i "formanti", della giurisprudenza costituzionale, che a mo' di fisarmonica può stringere o allargare la capacità e lo spazio d'intervento delle autonomie territoriali in tema di fisco e tributi. Come ha fatto il *Tribunal Constitucional* spagnolo nella recentissima sentenza (di oltre 800 pagine!!) sullo statuto della Catalogna, dove, tra l'altro, ha circoscritto gli eccessi di autonomia e limitato il diritto di autodeterminazione fiscale e tributaria. In nome di esigenze di tutela dei diritti sociali, salvaguardia economica di zone depresse e di unità e indivisibilità del Paese. Dalla Spagna, dopo la vittoria al mondiale di calcio, viene un'altra utile lezione, soprattutto per l'Italia.

Solidarietà, sussidiarietà e competizione: sono queste le parole d'ordine del federalismo fiscale.