

ALLEGATO 3

SINTESI DEL MODELLO DI FEDERALISMO FISCALE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

INDICE

1.	Introduzione	2
2.	Il federalismo fiscale in Germania	2
3.	Il federalismo fiscale in Svizzera	24
4.	Il federalismo fiscale in Belgio	39
5.	Il federalismo fiscale in Austria	52
6.	Il federalismo fiscale in Spagna	62
7.	Il federalismo fiscale nel regno Unito	87

1. INTRODUZIONE

E' un tratto comune agli ordinamenti contemporanei quello di dare vita a fenomeni di accrescimento delle competenze dei livelli di governo territoriali. All'origine di questo fenomeno riscontriamo il bisogno di autogoverno da parte delle comunità territoriali e la necessità di collaborare alla realizzazione degli interessi comuni, in nome del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, cui si collegano le esigenze del governo centrale di esercitare le funzioni qualitativamente più rilevanti, favorendo un riparto delle competenze stesse tra i livelli di governo subordinati.

La diversa allocazione delle funzioni tra i livelli di governo di uno Stato autonomistico va di pari passo con la ripartizione delle risorse da attribuire a ciascuno di essi per permettere loro il concreto esercizio delle competenze. Esiste, pertanto, un forte legame tra riparto delle competenze definite dalla Costituzione e la definizione dei meccanismi della potestà finanziaria, finalizzati alla realizzazione di scelte politiche degli enti decentrati.

L'analisi ha l'obiettivo di esaminare la potestà finanziaria tra i livelli di governo degli ordinamenti europei decentrati tenendo presente sia il dato costituzionale sia la sua attuazione legislativa. L'impiego di una prospettiva di diritto comparato contribuisce a dare una visione di insieme sulle tendenze che caratterizzano gli ordinamenti europei, come ausilio allo studio dei modelli di riparto finanziari che l'ordinamento italiano dovrà approntare, a seguito della revisione costituzionale dell'art.119, avvenuta con l. cost. n.3/2001.

2. IL FEDERALISMO FISCALE IN GERMANIA

2.1 Il quadro istituzionale

La Germania, come sancito dalla Legge Fondamentale¹, è uno Stato federale fondato su due livelli di governo che hanno pari dignità: la Federazione² e gli Stati³.

¹ Art. 20, comma 1, LF

² Bund

I Länder, la cui sovranità è riconosciuta direttamente dalla Legge Fondamentale, sono dei veri e propri Stati dotati di una Costituzione⁴ che prevede un Parlamento e un governo autonomo⁵.

A livello centrale il Parlamento federale è costituito da due camere: il Bundestag e il Bundesrat.

Il Bundestag è composto da 669 deputati eletti a suffragio universale diretto⁶ per un periodo di quattro anni⁷.

Il Bundesrat, organo federativo che rappresenta i Länder, è composto da membri nominati dai governi statali. Secondo quanto disposto dalla Legge Fondamentale⁸ ogni Land ha diritto a un minimo di tre e un massimo di sei rappresentanti in seno al Bundesrat.

La struttura federale della Germania prevede anche la presenza di un Presidente e di un Cancelliere.

Il Presidente federale⁹ è eletto per un periodo di cinque anni dall'Assemblea federale¹⁰.

Il Cancelliere federale¹¹ è eletto, su proposta del Presidente federale, dal Bundestag a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono.

Infine a livello locale la Germania è contraddistinta dalla presenza, oltre i due precedenti livelli di governo, di enti locali articolati in Comuni, Province e diversi enti intermunicipali.

2. 2 Ripartizione delle competenze legislative

La Legge Fondamentale tedesca prevede, per ciò che concerne l'esercizio della funzione legislativa, un forte decentramento a favore dei Länder. In tal senso l'art. 70¹², comma 1 della LF, riconosce il pieno diritto

³ Länder. Complessivamente i Länder sono 16, di cui 13 a carattere territoriale e 3 città- Stato (Berlino, Amburgo e Brema)

⁴ I principi fondamentali delle Costituzioni dei diversi Länder devono corrispondere ai principi dello Stato di diritto così come contenuti nell'art. 28, comma 1, LF

⁵ Il governo di ogni Land è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo, tra le diverse funzioni, assume la rappresentanza esterna del Land

⁶ Art. 38, comma 1, LF: *"I deputati del Bundestag sono eletti con elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza."*

⁷ Art. 39, comma 1 LF

⁸ Art 51 LF

⁹ Il Presidente federale è a capo dello Stato

¹⁰ Art. 54 LF

¹¹ Il Cancelliere federale è a capo del Governo

¹² *"I Länder hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la presente legge fondamentale non riservi al Bund competenze legislative"*

dei Länder a legiferare in tutti i campi nei quali la funzione legislativa non sia riservata al Bund.

In realtà nella prassi si è verificato un accentramento del potere legislativo in favore del Bund, esautorando, di fatto, i Länder del potere legislativo attribuito loro dalla stessa Legge Fondamentale.

Paradossalmente un tale accentramento di potere è reso possibile dalla stessa Legge Fondamentale poiché essa attribuisce al Bund una potestà legislativa esclusiva, concorrente e, infine, quadro.

Pertanto è possibile riscontrare un triplice intervento e una diversa partecipazione a seconda del tipo di legislazione.

Nelle materie di esclusiva competenza del Bund i Länder possono legiferare nella misura in cui siano espressamente autorizzati dalla legislazione federale¹³.

Il Bund ha competenza legislativa esclusiva in molteplici materie concernenti il territorio del Governo federale¹⁴. Dall'esame delle numerose e importanti materie attribuite alla esclusiva competenza del Bund appare con tutta evidenza la supremazia legislativa della federazione.

¹³ Art. 70 LF: *“Nell'ambito della legislazione esclusiva del Bund i Länder hanno competenza legislativa fino a quando e nella misura in cui vi siano espressamente autorizzati da una legge federale”*

¹⁴ Art. 73 LF: *“Il Bund ha legislazione esclusiva nelle materie concernenti:*

1. *gli affari esteri, nonché la difesa, ivi compresa la protezione della popolazione civile;*
2. *la cittadinanza federale;*
3. *la libertà di circolazione, i passaporti, l'immigrazione e l'emigrazione, l'estradizione;*
4. *il sistema valutario e monetario, i pesi e le misure, la determinazione del tempo;*
5. *l'unità del territorio doganale e commerciale, i trattati di commercio e di navigazione, la libertà di circolazione delle merci, gli scambi commerciali e il movimento dei pagamenti con l'estero, compresa la protezione doganale e dei confini;*
6. *le ferrovie federali e il traffico aereo;*
7. *il sistema postale e le telecomunicazioni;*
8. *lo stato giuridico del personale al servizio del Bund e degli enti di diritto pubblico direttamente dipendenti dal Bund;*
9. *la protezione giuridica industriale, i diritti d'autore e i diritti degli editori;*
10. *la disciplina della collaborazione del Bund e dei Länder nelle questioni relative::*
 - a) *alla polizia criminale*
 - b) *alla difesa dell'ordine pubblico libero e democratico e della stabilità e della sicurezza del Bund o di un Land (tutela della Costituzione)*
 - c) *alla difesa contro iniziative nel territorio del Bund, che, attraverso la violenza o la preparazione di essa pregiudichino interessi internazionali della Repubblica Federale Tedesca*
11. *la statistica per scopi federali*

Nelle materie di legislazione concorrente¹⁵ l'esercizio della funzione legislativa è attribuito tanto al Bund quanto ai Länder. Tuttavia sono previsti dei limiti all'intervento dei Länder, poiché questi possono legiferare solo nella misura in cui non vi sia stato un intervento della federazione¹⁶. Inoltre il Bund è tenuto ad intervenire¹⁷ qualora l'intervento

¹⁵ Art. 74 LF: *“La legislazione concorrente si estende ai seguenti settori:*

1. *il diritto civile, il diritto e l'esecuzione penale, l'ordinamento giudiziario e la procedura, l'avvocatura, il notariato e la consulenza legale;*
2. *lo stato civile;*
3. *il diritto di riunione e di associazione*
4. *il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri;*
5. *la disciplina in materia di armi ed esplosivi;*
6. *la protezione del patrimonio culturale tedesco da ogni trasferimento all'estero;*
7. *i problemi relativi ai profughi e agli espulsi;*
8. *l'assistenza pubblica;*
9. *la cittadinanza nei Länder;*
10. *i danni di guerra e il risarcimento;*
11. *l'assistenza per gli invalidi di guerra e per le famiglie dei caduti, l'assistenza per i prigionieri di guerra;*
12. *le tombe dei caduti in guerra e le tombe delle altre vittime della guerra e delle vittime della tirannia;*
13. *la legislazione economica (miniere, industria, energia, artigianato, mestieri, commercio, banche, borsa, assicurazioni di diritto privato);*
14. *la produzione e l'utilizzazione dell'energia nucleare a scopi di pace, l'istituzione e la gestione di enti che servono a questi scopi, la difesa da pericoli che sorgono nello sprigionamento dell'energia atomica o mediante i raggi ionizzanti, e la rimozione di materiale radioattivo;*
15. *il diritto del lavoro, compreso l'ordinamento dell'impresa, la protezione del lavoro, il collocamento dei lavoratori, così come le assicurazioni sociali e le assicurazioni contro la disoccupazione;*
16. *la disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica;*
17. *la legislazione relativa all'espropriazione nel caso riguardi le materie indicate negli artt. 73 e 74;*
18. *il trasferimento delle proprietà terriere, delle ricchezze naturali, e dei mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva;*
19. *la prevenzione degli abusi da parte di gruppi di potere economico;*
20. *la promozione della produzione agricola e forestale, la garanzia dei rifornimenti alimentari, l'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli e forestali, la pesca d'alto mare e costiera e la protezione delle coste;*
21. *i trasferimenti immobiliari, la legislazione concernente la terra e gli affitti agrari, le abitazioni, le migrazioni e i luoghi di insediamento;*
22. *le misure contro le malattie dell'uomo e degli animali, infettive e pericolose per la collettività, l'autorizzazione all'esercizio dei mestieri sanitari, il commercio di medicinali, farmaci, narcotici e veleni;*
23. *la garanzia economica degli ospedali e la disciplina delle tariffe ospedaliere;*
24. *la protezione del traffico di generi alimentari e voluttuari, di oggetti di prima necessità, di foraggi, di piante e semi agricoli e forestali, così come la protezione degli alberi e delle piante contro le malattie e i parassiti; e così pure la protezione degli animali;*
25. *la navigazione d'alto mare e costiera, i segnali marittimi, la navigazione interna, il servizio meteorologico, i canali marittimi e i canali interni adibiti al traffico comune;*
26. *il traffico stradale, gli autoveicoli, la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, così come l'istituzione e la decisione di pedaggi per l'uso di strade pubbliche coi veicoli;*
27. *le ferrovie secondarie, che non sono ferrovie federali, ad eccezione delle ferrovie di montagna;*
28. *la rimozione dei rifiuti, la lotta all'inquinamento dell'atmosfera e la lotta ai rumori*

¹⁶ Art 72 LF: *“Nell'ambito della legislazione concorrente, i Länder hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui il Bund non faccia uso del suo diritto di legiferare. Il Bund ha in questo ambito il potere di legiferare nel caso sussista la necessità di una regolazione legislativa federale se:*

1. *una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione dei singoli Länder, o*
2. *la regolazione di una questione mediante la legge di un Land potrebbe nuocere agli interessi degli altri Länder o della collettività, o*
3. *lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, ed in particolar modo la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali d'ogni singolo Land*

¹⁷ Cfr. nota 21

dei Länder non sia sufficientemente efficace ai fini della risoluzione di una data questione o lesivo degli interessi di altre collettività, oppure qualora sia in pericolo l'unità giuridica ed economica, nonché l'uniformità delle condizioni di vita dello Stato federale.

Infine nelle materie di legislazione quadro¹⁸ la Federazione, attraverso le cosiddette "leggi quadro", stabilisce dei principi guida, delle direttrici che i Länder sono tenuti ad osservare nell'espletamento della funzione legislativa.

Nonostante le forti limitazioni della potestà legislativa dei Länder, derivanti da una prassi politica che ha circoscritto il loro intervento in ambito legislativo prediligendo l'intervento e la prevalenza del potere legislativo del Bund, è stato possibile ampliare il grado di partecipazione dei Länder grazie al Bundesrat. Quest'ultimo infatti, essendo composto dai membri dei Länder¹⁹, dà loro, in ogni caso, la possibilità di collaborare e prendere parte al processo legislativo²⁰.

2.3 Ripartizione delle competenze amministrative

Il federalismo tedesco è caratterizzato da un ampio accentramento della funzione legislativa a favore del Bund e da un altrettanto forte decentramento delle funzioni amministrative a favore dei Länder. In tal senso si può affermare che la piena autonomia dei Länder dalla Federazione si riscontra nell'espletamento delle funzioni amministrative. Queste, infatti, sono sostenute quasi esclusivamente dai singoli Länder.

La Legge Fondamentale²¹ indica le competenze amministrative del Bund, prevedendo una responsabilità federale diretta o indiretta.

¹⁸ Art. 75 LF: *"Il Bund, una volta presenti i presupposti dell'art. 72, ha il potere di emanare disposizioni d'inquadramento concernenti:*

- 1. lo stato giuridico del personale che presta servizio pubblico nei Länder, nei Comuni e negli altri enti di diritto pubblico, salvo quanto disposto dall'art 74;*
- 2. i principi generali della scuola superiore;*
- 3. la disciplina giuridica generale della stampa e del cinematografo;*
- 4. la caccia, la protezione della natura e la tutela del paesaggio;*
- 5. la ripartizione delle terre, la regolazione delle aree territoriali e il sistema delle acque;*
- 6. le notifiche e i documenti di riconoscimento*

¹⁹ Art. 51 LF: *"Il Bundesrat è composto di membri dei Governi dei Länder, che li nominano e li revocano. Essi possono farsi rappresentare da altri membri dei rispettivi Governi. Ogni Land ha almeno tre voti; i Länder con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro; quelli con più di sei milioni di abitanti ne hanno cinque. Ogni Land può inviare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di un land possono essere dati soltanto unitariamente e soltanto dai membri presenti o dai loro rappresentanti."*

²⁰ Art. 50 LF: *"Attraverso il Bundesrat i Länder collaborano alla legislazione e all'amministrazione del Bund"*

²¹ Art. 87 LF: *"Vengono gestiti mediante un'amministrazione federale diretta, con propri uffici amministrativi dipendenti, il servizio diplomatico-consolare, l'amministrazione delle finanze federali, le ferrovie federali, il servizio postale federale e, in conformità all'art.89, l'amministrazione delle vie navigabili federali e della navigazione. Con legge federale possono essere istituiti*

Pertanto i Länder esercitano il potere esecutivo, escluse le materie riservate alla responsabilità amministrativa del Bund²², in tutte le restanti materie.

La competenza amministrativa dei Länder varia in relazione alla tipologia di compiti e al grado di responsabilità. Pertanto nei casi di responsabilità legislativa e attuazione di leggi quadro, i Länder hanno assoluta responsabilità amministrativa²³.

uffici federali per la protezione delle frontiere, uffici centrali per le notizie e le informazioni di polizia, per la polizia criminale, per la raccolta di dati a scopo di difesa della Costituzione e contro iniziative che hanno luogo nel territorio dello Stato, che con l'impiego della violenza o con attività preparatorie minacciano interessi diplomatici della Repubblica Federale Tedesca.

Sono considerati reati di diritto pubblico di diretta dipendenza federale quelli che amministrano delle assicurazioni sociali la cui sfera di competenza si estenda oltre il territorio di un singolo Land.

Inoltre, per le materie su cui spetta al Bund di legiferare, possono essere istituiti con legge federale uffici superiori federali autonomi e nuovi enti ed istituzioni di diritto pubblico di diretta dipendenza federale. Se nei settori sui quali spetta al Bund di legiferare sorgono nuovi compiti, possono essere istituiti, in caso di urgente necessità e con l'assenso del Bundesrat e della maggioranza dei membri del Bundestag, uffici federali di grado intermedio e inferiore.

Il Bund predispone delle Forze armate per la difesa. La loro forza numerica ed i lineamenti fondamentali della loro organizzazione devono risultare dal bilancio.

Al di fuori della difesa, le Forze armate possono essere impegnate soltanto nella misura in cui la presente Legge Fondamentale lo ammette esplicitamente.

Durante lo stato di difesa di tensione, le Forze armate hanno la potestà di proteggere gli obiettivi civili e di assumersi la cura dei compiti inerenti alla regolazione del traffico, nella misura in cui ciò sia necessario per l'espletamento del loro compito difensivo. Oltre a ciò, nel caso di "stato di difesa o di tensione", può essere trasferita alle Forze armate anche la protezione di obiettivi civili in appoggio ai provvedimenti della polizia; in tal caso le Forze armate collaborano con le autorità competenti.

Allo scopo di difendersi da un imminente pericolo per l'esistenza o per l'ordinamento fondamentale liberale e democratico del Bund o di un Land, il Governo federale può, se ricorrono i presupposti dell'art. 91, comma II, e se le forze di polizia, così come la polizia confinaria federale non sono sufficienti, impegnare le Forze armate in appoggio alla polizia ed alla polizia confinaria federale per proteggere obiettivi civili e per combattere ribelli organizzati militarmente. L'impiego delle Forze armate deve essere disposto se lo richiedono il Bundestag od il Bundesrat.

L'amministrazione militare viene gestita direttamente dall'Amministrazione federale con propri amministrativi dipendenti. Essa serve per assolvere i compiti relativi al personale e alla copertura diretta dei bisogni materiali delle Forze armate. I compiti di assistenza agli invalidi e delle costruzioni possono essere trasferiti all'amministrazione militare solo con legge federale e con l'assenso del Bundesrat. L'assenso del Bundesrat occorre, inoltre, anche per quelle leggi che autorizzano l'amministrazione militare ad intervenire nella sfera dei diritti dei terzi; ciò non vale per leggi concernenti il personale.

Negli altri casi, le leggi federali che servono alla difesa, compresi i servizi ausiliari militari, ed alla protezione della popolazione civile, possono, con l'assenso del Bundesrat, decidere che sia data ad esse esecuzione, in tutto od in parte, o per mezzo dell'Amministrazione federale diretta, con propri uffici, o mediante i Länder, per conto del Bund. Se tali leggi vengono eseguite dai Länder, per conto del Bund, esse possono, con l'assenso del Bundesrat, stabilire che le competenze concesse dall'art. 85 al Governo federale ed alle supreme autorità federali competenti siano trasferite, in tutto od in parte, alle autorità superiori federali; inoltre, può essere stabilito che tali autorità non abbiano bisogno dell'assenso del Bundesrat nell'emanare disposizioni amministrative di carattere generale, ai sensi dell'art. 85 comma II.

Le leggi che vengono emanate in base all'art. 74 possono stabilire, con l'assenso del Bundesrat, che esse vengano eseguite dai Länder, per conto del Bund.

L'amministrazione del traffico aereo viene gestita direttamente dall'Amministrazione federale.

Mediante una legge federale e con l'assenso del Bundesrat, i compiti dell'amministrazione del traffico aereo possono essere trasferiti ai Länder come amministrazione delegata."

²² Cfr. nota 26

²³ Art. 84, comma 1, LF: "Se i Länder danno esecuzione alle leggi federali come questione di propria competenza, spetta a loro disciplinare l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa, qualora le leggi federali, con l'assenso del Bundesrat, non dispongano diversamente."

Tale responsabilità si riscontra anche nel caso in cui le funzioni sono attribuite direttamente dal Governo centrale²⁴.

Vi sono, infine, dei casi in cui i Länder²⁵ si trovano a svolgere determinati compiti amministrativi poiché sono stati delegati dalla Federazione. In questo ultimo caso i Länder sono tenuti ad eseguire i compiti assegnati dal Governo federale nel pieno rispetto delle indicazioni e dei criteri da esso stabiliti.

Per ciò che concerne l'amministrazione dei "compiti comuni", introdotti in seguito alla riforma finanziaria del 1969 al fine di stabilire una maggiore collaborazione fra il Bund e i Länder in settori particolarmente importanti e delicati data la dimensione interregionale, la competenza spetta, principalmente, ai Länder.

Rientrano in questa tipologia di amministrazione²⁶ quei compiti necessari all'effettiva realizzazione di una uniformità di condizioni di vita in tutto il territorio.

Infine va menzionato, nell'ambito delle funzioni amministrative, il ruolo svolto dagli enti locali²⁷. In tal senso è la stessa Legge Fondamentale²⁸ ad attribuire autonomia amministrativa agli enti locali.

Nell'espletamento della potestà amministrativa gli enti locali sono tenuti al rispetto della normativa stabilita dai Länder. Questi ultimi definiscono, all'interno delle rispettive Costituzioni, quali compiti affidare agli enti locali. Pertanto da ciò consegue una diversa attribuzione di poteri e competenze fra Comuni e Distretti nell'esercizio delle funzioni amministrative.

²⁴ Art. 85, comma 1, LF: *Qualora i Länder diano esecuzione alle leggi federali su incarico federale, l'organizzazione degli uffici resta una questione la cui soluzione spetta ai Länder, a meno che le leggi federali, con l'assenso del Bundesrat, non dispongano diversamente.*

²⁵ I casi di intervento dei Länder su delega della federazione sono molteplici. A titolo di esempio si possono citare:

1. Art. 87b, comma 2, LF: difesa nazionale
2. Art. 87c: produzione e uso dell'energia nucleare
3. Art. 90, comma 2, LF: autostrade e strade nazionali

²⁶ Art. 91-a, comma 1, LF: *"Nelle seguenti materie, il Bund collabora all'assolvimento dei compiti dei Länder, se tali compiti hanno rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione del Bund è utile al miglioramento delle condizioni sociali:*

1. *ampliamento e nuova costruzione di istituti di insegnamento superiore, ivi comprese le cliniche universitarie;*
2. *miglioramento della struttura economica regionale;*
3. *miglioramento della struttura agraria e della protezione delle coste*

Art. 91-b, LF: *"Il Bund e i Länder possono collaborare sulla base di accordi per la pianificazione dell'istruzione e per esigenze di istituzioni e iniziative di ricerca scientifica d'interesse sopraregionale. La divisione degli oneri viene determinata negli accordi."*

²⁷ Per enti locali si intendono i Comuni e i Distretti

²⁸ Art. 28, comma 2, LF: *"Ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi. Anche i Consorzi di Comuni hanno, nei limiti dei loro compiti fissati dalle leggi, il diritto all'autonomia amministrativa nei limiti delle competenze loro attribuite dalle leggi."*

2.4 Il federalismo tedesco: modello cooperativo

Il modello di federalismo attuato in Germania è sicuramente il modello cooperativo. Tale modello prevede, come detto precedentemente, un coinvolgimento di tutti i livelli di governo nello svolgimento di una determinata attività pubblica.

Il federalismo cooperativo tedesco prevede una distribuzione orizzontale delle funzioni e dei compiti tra Federazione, Länder ed enti locali.

La ripartizione delle funzioni e delle competenze legislative e amministrative tra Bund, Länder e, all'interno di questi ultimi, Comuni e Distretti, ha creato una struttura altamente complessa, con molteplici livelli e sfaccettature. Tutto ciò comporta, ai fini di una piena efficienza del sistema interamente inteso, uno stretto collegamento tra gli enti coinvolti e un enorme sforzo di concertazione e coordinamento.

La Legge Fondamentale attribuisce un'importanza rilevante al principio della cosiddetta "uniformità delle condizioni di vita" nell'ambito dell'intero territorio federale.

La realizzazione di un sufficiente grado di uniformità in un Paese, quale la Germania, caratterizzato da forti peculiarità locali, richiede solidarietà fra i diversi livelli di governo e trasferimenti di funzioni.

La continua e costante collaborazione fra il Bund e i Länder, e fra i Länder stessi, rappresenta la linfa vitale per il funzionamento di una tale struttura.

Un sistema fortemente decentrato, basato sulla ripartizione dei diversi livelli di responsabilità e compiti, prevede dei costi maggiori rispetto ad un modello centralizzato e gerarchico.

Il sistema tedesco, caratterizzato da una forte flessibilità derivante dalla collaborazione tra lo Stato federale e i Länder, nonché tra i Länder stessi, ha generato un vero e proprio "intreccio politico". L'azione congiunta che ne deriva appare, malgrado ciò, più conveniente rispetto ad un'azione isolata e indipendente di un determinato livello di governo.

Le decisioni congiunte sono particolarmente vantaggiose poiché il beneficio politico di una decisione collegiale e condivisa premia tutti i livelli di governo coinvolti, con una speculare diminuzione dei costi complessivi dell'intero programma che, invece di essere affrontato

interamente da un singolo livello, è ripartito tra i diversi livelli di governo con un conseguente ammortizzamento dei costi totali.

Tuttavia sono necessari, ai fini del corretto funzionamento di un simile sistema, una forte coesione e una rilevante coerenza, poiché si tratta di mantenere uniti soggetti indipendenti e autonomi che spesso hanno interessi contrastanti.

I necessari rapporti di collaborazione ed interazione fra il Bund ed i Länder si sono instaurati su un piano assolutamente ufficioso, poiché la Legge federale, fino al 1969, non li prevedeva espressamente.

La riforma finanziaria attuata nel 1969 ha segnato un importante passo in avanti, poiché ha istituzionalizzato e resi ufficiali i rapporti cooperativi, praticati già in precedenza dai livelli di governo coinvolti.

La riforma finanziaria ha introdotto nella Legge Federale i cosiddetti “compiti comuni”²⁹, considerati i principali strumenti, nell’ambito delle diverse forme di collaborazione, per l’attuazione di un forte coordinamento tra i diversi livelli di governo.

2.5 Il federalismo fiscale

2.5.1 I rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali

La disciplina dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali è contenuta nella Legge Fondamentale, che dedica un apposito titolo³⁰ alla cosiddetta materia finanziaria.

²⁹ Art. 91-a, LF: “(I) Nelle seguenti materie, il Bund collabora all’assolvimento dei compiti dei Länder, se tali compiti hanno rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione del Bund è utile al miglioramento delle condizioni sociali:

1. ampliamento e nuova costruzione di istituti di insegnamento superiore, ivi comprese le cliniche universitarie;
2. miglioramento della struttura economica regionale;
3. miglioramento della struttura agraria e della protezione delle coste.

(II) I compiti di collaborazione vengono ulteriormente disciplinati da una legge federale, con l’approvazione del Bundesrat. La legge deve contenere disposizioni per la loro esecuzione.

(III) La legge contiene disposizioni per la procedura e le istituzioni per una pianificazione- quadro generale. L’assunzione di un progetto nella pianificazione- quadro necessita dell’assenso del Land nel territorio del quale deve essere eseguito.

(IV) Il Bund, nelle ipotesi del comma I, deve sopportare metà degli oneri per ogni Land. Nell’ipotesi del comma I il Bund sopporta, al minimo, la metà di esse; la sua partecipazione deve essere stabilita in modo unitario per tutti i Länder. La legge disciplina i particolari. Il finanziamento resta riservato alle determinazioni contenute nei bilanci del Bund e dei Länder.

(V) Il Governo federale e il Bundesrat devono essere informati, a richiesta, sull’esecuzione dei compiti in collaborazione.

Art. 91-b, LF: “Il Bund e i Länder possono collaborare sulla base di accordi per la pianificazione dell’istruzione e per esigenze di istituzioni e iniziative di ricerca scientifica d’interesse sopraregionale. La divisione degli oneri viene determinata negli accordi.

³⁰ Titolo X, LF

Il titolo X della Legge Fondamentale, denominato anche “Costituzione finanziaria”, è stato modificato diverse volte e la più significativa, tra tutte, risulta essere quella avvenuta nel 1969. Infatti la riforma finanziaria, introducendo i “compiti comuni”, ha reso le più importanti imposte del sistema fiscale “comuni”, nel senso che il gettito di tali imposte è ripartito tra i diversi livelli di governo.

La Legge Fondamentale disciplina un principio che rappresenta uno degli elementi peculiari del federalismo fiscale tedesco: il principio della connessione³¹.

Secondo tale principio ciascun livello di governo deve sostenere separatamente, salvo diverse disposizioni costituzionali, le spese derivanti dall’espletamento dei propri compiti.

La connessione fra funzioni amministrative e oneri finanziari è stata sostenuta dalla riforma finanziaria del 1969. Tale riforma ha stabilito, difatti, che una determinata attività pubblica è finanziata dall’ente responsabile della sua esecuzione.

Pertanto responsabilità amministrativa e finanziamento dei compiti rappresentano, secondo quanto enunciato dal principio della connessione, le due facce di una stessa medaglia.

La Legge Fondamentale prevede³², tuttavia, alcune deroghe al principio di connessione, poiché sono consentiti, in alcuni casi, sistemi di co-finanziamento delle funzioni amministrative tra Bund e Länder.

³¹ Art. 104-a, comma 1, LF: “*Il Bund ed i Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della presente Legge Fondamentale.*”

³² Gli articoli della Legge Fondamentale che prevedono deroghe al principio di connessione sono:

1. Art. 104-a, commi 2,3,4: “*(II) Se i Länder operano per incarico del Bund, quest’ultimo deve sopportare le spese relative. (III) Le leggi federali che prevedono delle spese e devono essere eseguite dai Länder possono disporre che le spese stesse siano sopportate in tutto od in parte dal Bund. Se la legge dispone che il Bund sopporti metà o più della spesa, essa viene eseguita per incarico del Bund. Se la legge dispone che i Länder sopportino un quarto o più della spesa, la legge stessa deve essere approvata anche dal Bundesrat. (IV) Il Bund può concedere ai Länder aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza dei Länder, dei comuni che siano necessari per impedire una turbativa dell’equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere un’espansione economica. I particolari, e specificatamente i tipi dei necessari investimenti verranno disciplinati da una legge federale, che necessiterà dell’approvazione del Bundesrat, o, attraverso accordi amministrativi, sulla base delle leggi federali di bilancio.*”
2. Art. 120, comma 1: “*Il Bund sopporta sia le spese per i costi di occupazione, sia gli altri oneri interni ed esterni conseguenti alla guerra, secondo le disposizioni dettagliate delle leggi federali. In quanto tali oneri fino al 1 ottobre 1969 sono stati regolamentati con leggi federali, il Bund e Länder congiuntamente ne sopportano la spesa secondo la misura stabilita dalle predette leggi federali. In quanto le spese per gli oneri di guerra, che non sono state regolamentate, ne sono regolamentate da leggi federali, sono state erogate fino al 1 ottobre 1965 dai Länder, dai Comuni (o dai Consorzi di Comuni), o da altri organi incaricati che adempiono i compiti dei Länder o dei Comuni, il Bund non è obbligato ad assumere le erogazioni di tale tipo anche dopo la data menzionata. Il Bund sopporta gli oneri e i contributi delle assicurazioni sociali, ivi compresi l’assicurazione di disoccupazione ed il sussidio ai disoccupati. La ripartizione, regolata dal presente comma, degli oneri di guerra fra Bund e Länder non tocca la regolamentazione legislativa delle pretese d’indennizzo.*”

I rapporti finanziari tra Stato ed Enti territoriali³³, regolati dal principio dell'uniformità territoriale del sistema fiscale, prevedono, su tutto il territorio nazionale, l'applicazione di una legislazione fiscale uniforme.

Pertanto in materia di imposte la potestà legislativa compete, principalmente, allo Stato federale, cui spetta il compito di determinare la base imponibile delle imposte più importanti.

Il metodo di ripartizione delle fonti tributarie fra i livelli di governo avviene, nel modello di federalismo fiscale tedesco, attraverso l'applicazione di due diversi sistemi: la separazione delle fonti e la partecipazione.

Il sistema della separazione delle fonti implica una riserva delle basi imponibili per ogni livello di governo, che disciplina e amministra le proprie imposte. Pertanto gli enti territoriali godono di una considerevole autonomia finanziaria che li porta ad acquisire interamente il gettito del tributo riscosso sul proprio territorio.

Con il sistema della partecipazione gli enti territoriali dispongono di percentuali del gettito di imposte centrali. Pertanto tale sistema implica una autonomia finanziaria fortemente ridotta.

Il modello tedesco di ripartizione delle fonti tributarie può essere classificato, data la coesistenza del sistema di separazione delle fonti e del sistema di partecipazione, come un modello misto. Tuttavia il sistema di partecipazione risulta largamente prevalente, costituendo, pertanto, una delle caratteristiche salienti del modello tedesco.

-
3. Art. 91-a: “ (I) Nelle seguenti materie, il Bund collabora all'assolvimento dei compiti dei Länder, se tali compiti hanno rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione del Bund è utile al miglioramento delle condizioni sociali:
 1. ampliamento e nuova costruzione di istituti di insegnamento superiore, ivi comprese le cliniche universitarie;
 2. miglioramento della struttura economica regionale;
 3. miglioramento della struttura agraria e della protezione delle coste.
 (II) I compiti di collaborazione vengono ulteriormente disciplinati da una legge federale, con l'approvazione del Bundesrat. La legge deve contenere disposizioni per la loro esecuzione.
 (III) La legge contiene disposizioni per la procedura e le istituzioni per una pianificazione- quadro generale. L'assunzione di un progetto nella pianificazione- quadro necessita dell'assenso del Land nel territorio del quale deve essere eseguito.
 (IV) Il Bund, nelle ipotesi del comma I, deve sopportare metà degli oneri per ogni Land. Nell'ipotesi del comma I il Bund sopporta, al minimo, la metà di esse; la sua partecipazione deve essere stabilita in modo unitario per tutti i Länder. La legge disciplina i particolari. Il finanziamento resta riservato alle determinazioni contenute nei bilanci del Bund e dei Länder.
 (V) Il Governo federale e il Bundesrat devono essere informati, a richiesta, sull'esecuzione dei compiti in collaborazione..”
 4. Art. 91-b: “Il Bund e i Länder possono collaborare sulla base di accordi per la pianificazione dell'istruzione e per esigenze di istituzioni e iniziative di ricerca scientifica d'interesse sopraregionale. La divisione degli oneri viene determinata negli accordi.”

³³ C.d “Finanzausgleich statale”

Inizialmente il modello di ripartizione delle fonti tributarie era caratterizzato da una netta prevalenza del sistema di separazione, ma la successiva realizzazione del modello di federalismo cooperativo ha comportato la prevalenza del sistema della partecipazione.

Infatti la riforma finanziaria del 1969 ha posto in comune i gettiti di alcune importanti imposte, prima assegnate interamente dal sistema della separazione delle fonti.

In seguito a tale riforma il gettito dei principali tributi è posto in comune, attraverso il sistema della partecipazione, tra i diversi livelli di governo.

Il meccanismo che regola i rapporti finanziari tra Federazione e Stati può essere schematizzato, per semplicità, in cinque fasi distinte.

La prima, precedentemente descritta, prevede la ripartizione delle fonti tributarie fra i livelli di governo.

La seconda fase è caratterizzata dall'individuazione delle regole necessarie per la ripartizione del gettito relativo alle imposte comuni.

Nella terza fase si effettua una prima perequazione, cioè una redistribuzione di risorse fra Stati finanziariamente ricchi e poveri, prevedendo, in questo ultimo caso, dei trasferimenti.

La quarta fase è contraddistinta da una perequazione orizzontale fra i Länder, mentre la quinta ed ultima fase prevede l'erogazione di trasferimenti integrativi da parte della Federazione a favore dei Länder finanziariamente più deboli.

2.5.2 Le entrate tributarie dei diversi livelli di governo

Nel modello tedesco è riscontrabile una prevalenza delle imposte comuni piuttosto che una preponderanza dei tributi propri dei diversi livelli di governo.

La Legge Fondamentale prevede una vasta potestà legislativa esclusiva e concorrente per la Federazione. La potestà legislativa esclusiva del Bund concerne i dazi doganali e i monopoli fiscali³⁴, quella concorrente

³⁴ Art. 105, comma 1, LF: "Il Bund ha competenza legislativa esclusiva per i dazi doganali ed i monopoli fiscali."

si esercita, in alcuni casi³⁵, sulle altre imposte. Le leggi federali di disciplina necessitano dell'approvazione del Bundesrat³⁶.

I dazi doganali, i monopoli fiscali, le imposte sui consumi disciplinate con legge federale, ivi compresa l'imposta sulle importazioni ed i contributi nel quadro della Comunità europea, vengono amministrati da uffici finanziari federali³⁷. Le restanti imposte sono amministrate da uffici finanziari dei Länder³⁸.

Ai sensi dell'art. 106, comma 1 della Legge Fondamentale, il ricavo dei monopoli fiscali e le entrate dei seguenti tributi spettano alla Federazione:

1. i dazi doganali;
2. le imposte di consumo, in quanto non spettino ai Länder, ovvero non spettino insieme alla Federazione o ai Länder, ovvero non spettino ai Comuni;
3. le imposte per la circolazione stradale delle merci;
4. le imposte per i trasferimenti di capitale, delle assicurazioni e dei titoli di credito;
5. le imposte straordinarie sul patrimonio e le imposte di conguaglio riscosse al fine di realizzare la compensazione degli oneri;
6. le imposte supplementari all'imposta sul reddito e all'imposta sulle società;
7. le imposte nel quadro della Comunità europea.

La Federazione e i Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della presente Legge Fondamentale³⁹. La Federazione può concedere ai Länder contributi finanziari per investimenti di particolare importanza dei Länder, dei

³⁵ Art. 105, comma 2, LF: "Il Bund ha competenza legislative concorrente sulle alter imposte, se il provento di esse gli spetta in tutto o in parte, ovvero esistano I presupposti dell'art.72, comma II."

³⁶ Art. 105, commi 1-2, LF: " (II) I Länder hanno la competenza a legiferare sulle imposte locali di consumo e di lusso, finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale. (III) Le leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai Länder, od ai Comuni, necessitano dell'approvazione del Bundesrat."

³⁷ Art. 108, comma 1, LF: "I dazi doganali, I monopoli fiscali, le imposte sui consumi disciplinate con legge federale, ivi compresa l'imposta sul giro d'affari da importazioni, anche i contributi nel quadro delle Comunità europee, vengono amministrati da uffici finanziari federali. L'istituzione di questi uffici viene disciplinata da una legge federale. I dirigenti degli uffici di grado intermedio devono essere nominati d'intesa con i Governi dei Länder."

³⁸ Art. 108, comma 2, LF: "Le restanti imposte vengono amministrate da uffici finanziari dei Länder. L'istituzione di questi uffici e l'unitaria istruzione degli impiegati possono essere disciplinati da una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat. I dirigenti degli uffici intermedi devono essere nominati d'intesa con i Governi dei Länder."

³⁹ Art. 104-a, comma 1, LF: "Il Bund e i Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri, salvo diverse disposizioni della presente Legge fondamentale."

Comuni e dei Consorzi di Comuni, al fine di impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere la crescita economica. Le diverse tipologie di investimenti necessari vengono disciplinati da una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, o attraverso accordi amministrativi sulla base della legge federale di bilancio⁴⁰. La Federazione e i Länder sopportano le spese di amministrazione relative alle rispettive funzioni e operano in rapporto reciproco per un'ordinata amministrazione⁴¹.

La potestà legislativa esclusiva dei Länder concerne le imposte locali di consumo e le imposte su alcuni beni di lusso⁴² (ciò è possibile solo se esse “non siano analoghe ad imposte disciplinate con legge federale”). Una conseguenza di ciò è stato che l'ampio esercizio della potestà concorrente ha finito per attrarre la gran parte delle imposte nella disciplina unitaria dettata dalla “legislazione federale”.

Pertanto, si può dire che la Germania presenta un modello di legislazione fiscale uniforme a livello nazionale, mentre la potestà legislativa esclusiva dei Länder è confinata in ambiti modesti.

Ai sensi dell'art. 106, comma 2 della Legge Fondamentale le entrate dei seguenti tributi spettano ai Länder:

- 1) le imposte ordinarie sul patrimonio;
- 2) le imposte sulle successioni;
- 3) le tasse di circolazione sugli autoveicoli;
- 4) le imposte sui trasferimenti, in quanto non spettino alla Federazione, ovvero insieme alla Federazione e ai Länder;
- 5) l'imposta sulla birra;
- 6) le imposte sulle case da gioco.

E' previsto che le “maggiori” imposte, principalmente le imposte sul reddito, sulle società e sulle cifre di affari, ritornino congiuntamente alla Federazione e ai Länder (imposte comuni). La parte dell'imposta sulle cifre

⁴⁰ Art. 104-a, comma 4, LF: *“Il Bund può concedere ai Länder aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza dei Länder, dei Comuni che siano necessari per impedire una turbativa dell'equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere un'espansione economica. I particolari, e specificatamente i tipi dei necessari investimenti verranno disciplinati da una legge federale, che necessiterà dell'approvazione del Bundesrat, o, attraverso accordi amministrativi, sulla base della legge federale di bilancio.”*

⁴¹ Art. 104-a, comma 5, LF: *“Il Bund e i Länder sopportano le spese di amministrazione relative alle relative autorità, e operano in rapporto reciproco per una ordinata amministrazione. I particolari sono disciplinati da una legge federale che necessiterà dell'assenso del Bundesrat.”*

⁴² Art. 105, comma II a, LF: *“I Länder hanno la competenza a legiferare sulle imposte locali di consumo e di lusso, finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale.”*

d'affari attribuita alla Federazione e ai Länder è fissata dalla legge. La Federazione percepisce il 50.5% e i Länder il 49.5% del prodotto di questa imposta. La frazione del prodotto attribuito a ciascun Land è determinato tenendo conto del numero di abitanti.

In oltre, una compensazione finanziaria è prevista tra i Länder più ricchi e i Länder più poveri⁴³. Questa è organizzata in tre stadi: in primo luogo, per permettere ai Länder a debole capacità finanziaria di raggiungere la capacità finanziaria media dei Länder a concorrenza del 92%, si distribuisce fino a $\frac{1}{4}$ del prodotto dell'imposta sulle cifre d'affari percepita globalmente dai Länder. In seguito, per "compensare equamente la differenza di potenziale finanziario tra Länder"⁴⁴, sono state fissate delle compensazioni da versare per i Länder finanziariamente potenti ai Länder finanziariamente deboli. Infine, nella terza fase, dei "versamenti complementari" dello Stato federale permettono di portare la potenza finanziaria dei Länder più deboli a 99.5%.

Al fine di poter agire liberamente i Comuni necessitano di risorse proprie. Le loro risorse sono definite nel quadro globale della ripartizione delle finanze pubbliche tra i diversi livelli di potere pubblico nella Repubblica Federale tedesca. Le due principali imposte comunali sono l'imposta professionale e l'imposta fondiaria⁴⁵. I Comuni possono liberamente determinarne i tassi.

⁴³ Art. 107, LF: "(I) L'ammontare delle imposte sui terreni e le parti di spettanza dei Länder sull'ammontare delle imposte sull'entrata e sulle società spettano ai singoli Länder nella misura in cui le imposte vengono riscosse dalle autorità finanziarie nel loro territorio (entrate locali). Con legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, vanno adottate disposizioni di dettaglio per la limitazione così come per l'ampiezza e il modo della ripartizione delle entrate locali. La legge federale può dettare disposizioni anche sull'ampiezza e il modo della ripartizione delle entrate locali. La legge federale può dettare disposizioni anche sull'ampiezza e sulla ripartizione dell'ammontare locale di altre imposte. La parte di spettanza dei Länder sull'ammontare dell'imposta sul giro d'affari è stabilito per ciascuno di essi in proporzione alla rispettiva popolazione; per una quota, ma al massimo per un quarto di tale parte di spettanza dei Länder, una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, può stabilire delle quote d'integrazione per quei Länder, i cui introiti per le imprese sui terreni, sull'entrata e sulle società, pro capite, siano sotto la media degli altri Länder.

(II) La legge deve garantire un opportuno congruaggio della diversa capacità finanziaria dei Länder; in questa prospettiva sono da considerare la capacità e gli oneri finanziari dei Comuni. I presupposti per le pretese di congruaggio da parte dei Länder che ne hanno il diritto, e gli obblighi di congruaggio da parte dei Länder che debbono prestarlo, così come la misura e l'ammontare dei congruagli stessi devono essere determinati dalla legge. La legge può stabilire anche che il Bund, con propri mezzi, attribuisca ai Länder con minore capacità economica delle assegnazioni per la copertura supplementare del loro generale fabbisogno finanziario (assegnazioni supplementari)."

⁴⁴ Cfr nota 48, art. 107, comma 2, LF

⁴⁵ Art. 106, comma 6, LF: "L'ammontare delle imposte reali spetta ai Comuni; l'ammontare delle imposte locali di consumo e di lusso spetta ai Comuni, o, nella misura stabilita dalla legislazione dei Länder, ai Consorzi di Comuni. Deve essere salvaguardato il diritto dei Comuni di fissare modalità di riscossione delle imposte reali, nell'ambito di quanto è stabilito dalla legge. Se in un Land non esistono Comuni, l'ammontare delle imposte reali e di quelle locali di consumo e di lusso spettano al Land. Il Bund e i Länder possono dividersi attraverso una ripartizione l'ammontare dell'imposta sull'industria. I particolari sulla partecipazione sono stabiliti da una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat. Nella misura stabilita dalla legislazione regionale, le imposte reali e la parte di spettanza comunale dell'imposta sull'entrata possono essere prese a base per stabilire i principi di valutazione per le ripartizioni."

2.5.3 Il Finanzausgleich statale verticale

La seconda fase del meccanismo di Finanzausgleich statale, relativo ai rapporti finanziari fra la Federazione e i Länder, consiste nella individuazione delle regole necessarie alla ripartizione del gettito delle imposte comuni.

Le imposte “comuni” sono costituite da:

- a. imposta sui redditi delle persone fisiche
- b. imposta sui redditi delle persone giuridiche
- c. imposta sui redditi da capitale
- d. imposta acconto interessi
- e. imposta sul valore aggiunto⁴⁶ (su scambi interni e su importazioni)

Questo tipo di regolamentazione, tutt'altro che statica, ha subito nel corso degli anni una notevole evoluzione. Infatti in un primo momento consisteva nella determinazione annuale della quota federale delle imposte sui redditi. Successivamente si passò ad una quota fissa che prevedeva alcune clausole di salvaguardia per il Governo centrale. Nel 1968 la federazione propose l'inclusione, tra le imposte comuni, dell'imposta sul valore aggiunto.

Quest'ultima imposta rappresenta l'elemento mobile del sistema, poiché le percentuali della ripartizione al gettito sono stabilite, di norma, ogni biennio.

La distribuzione verticale delle imposte comuni fissa determinate percentuali per i diversi livelli di governo.

Per ciò che concerne l'imposta sui redditi delle persone fisiche, la distribuzione prevede una percentuale del 42,5% per Bund e Länder, mentre il 15% per i Comuni.

Per ciò che concerne l'imposta sui redditi delle persone giuridiche, la distribuzione si attua mediante l'attribuzione del 50% a Bund e Länder.

Anche l'imposta sui redditi da capitale prevede una distribuzione del 50% fra Bund e Länder.

Per ciò che concerne l'imposta acconto interessi, la percentuale del Bund oscilla, in un arco temporale compreso fra il 1984 e il 2002, dal

⁴⁶ IVA

65,5% al 44%; la percentuale dei Länder oscilla, anch'essa nel medesimo arco temporale, fra il 34,5% e il 44%; infine la percentuale attribuita ai Comuni, a partire dal 1988, è del 12%.

Le percentuali della ripartizione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto sono, tra tutte le precedenti imposte, le più variabili. La percentuale attribuita al Bund oscilla tra il 51% e più del 60%; la percentuale dei Länder varia da un minimo del 47% ad un massimo 49%; la percentuale attribuita ai Comuni è relativamente bassa si attesta su un valore del 2%.

2.5.4 Il Finanzausgleich statale orizzontale

In seguito alla ripartizione verticale dei tributi si passa alla terza fase del meccanismo di Finanzausgleich statale, che prevede la redistribuzione di risorse, attraverso trasferimenti, fra Stati finanziariamente ricchi e quelli ritenuti poveri.

In questa fase i Länder possono utilizzare il 25% della quota del gettito IVA al fine di integrare le entrate degli Stati finanziariamente più deboli.

Secondo tale perequazione preventiva uno Stato può considerarsi beneficiario di una quota integrativa nella misura in cui la somma delle entrate tributarie⁴⁷ risulti inferiore al 92% della media nazionale.

La quarta fase del meccanismo di Finanzausgleich statale determina una ulteriore redistribuzione delle risorse, al fine di parificare, finanziariamente, i Länder.

Ciò è reso possibile da un sistema di trasferimenti dai Länder finanziariamente più forti ai Länder finanziariamente più deboli.

Tale sistema di trasferimenti prevede, in un primo momento, la determinazione dell'indice di capacità finanziaria e dell'indice di fabbisogno finanziario.

L'indice di capacità finanziaria (pro capite) di ciascun Land è costituito dalla somma dei tributi propri, del gettito delle imposte comuni e il 50% del gettito delle imposte comunali.

⁴⁷ Si sommano le entrate pro capite delle imposte sul reddito delle persone fisiche, sul reddito delle persone giuridiche, della quota dell'imposta comunale sulle attività produttive e delle imposte proprie statali.

L'indice di fabbisogno finanziario di ciascun Land è costituito dalla media delle entrate fiscali (pro capite) moltiplicata per la popolazione del singolo Land.

La comparazione tra i due indici indicherà se il Land è tenuto ad erogare o, contrariamente, a ricevere i trasferimenti.

Si verifica il primo caso, e pertanto lo Stato ritenuto finanziariamente forte deve effettuare trasferimenti perequativi, qualora l'indice di capacità finanziaria superi l'indice di fabbisogno.

Si verifica il secondo caso, e pertanto lo Stato ritenuto finanziariamente debole ha diritto a ricevere i trasferimenti perequativi, qualora l'indice di capacità finanziaria risulti inferiore all'indice di fabbisogno.

Al termine del procedimento sono previste due importanti clausole di garanzie, che hanno l'obiettivo di assicurare che le entrate tributarie dei Länder ritenuti deboli raggiungano il 95% della media e che le entrate tributarie dei Länder ritenuti forti non scendano al di sotto del 100% della media.

In conclusione è possibile rilevare che l'obiettivo fondante della perequazione fiscale orizzontale consiste nel garantire un elevato grado di omogeneità nella capacità finanziaria di enti territoriali afferenti ad uno stesso livello di governo.

Il territorio nazionale è caratterizzato da forti peculiarità regionali e, pertanto, l'obiettivo del sistema federale tedesco risulta essere la riduzione del divario per attuare il principio, sancito dalla Legge Fondamentale, dell'uniformità delle condizioni di vita in tutto il territorio.

2.5.5 I trasferimenti integrativi

La quinta ed ultima fase del meccanismo di Finanzausgleich statale è caratterizzata dall'erogazione di trasferimenti integrativi da parte della Federazione a favore di alcuni Stati. Infatti tali trasferimenti sono volti ad equilibrare le differenze economiche presenti fra i diversi livelli di governo.

I trasferimenti integrativi sono stati introdotti per la prima volta con la riforma finanziaria del 1969 e completamente modificati in seguito al processo di riunificazione della Germania.

La possibilità di erogare trasferimenti integrativi è riconosciuta direttamente dal dettato costituzionale⁴⁸.

La Federazione, con il suo intervento, si propone di livellare ulteriormente la capacità finanziaria, in modo tale che il rapporto fra capacità finanziaria e fabbisogno salga dal 95% ad almeno il 99,5%, con la concessione di trasferimenti ai Länder più deboli.

La Federazione intende, inoltre, coprire i fabbisogni finanziari specifici quali:

- a. i costi della cosiddetta guida politica nei Länder più piccoli
- b. gli oneri straordinari dovuti alla riunificazione
- c. gli effetti della perequazione orizzontale sui Länder occidentali più deboli

I meccanismi della perequazione risultano ulteriormente complicati in seguito al processo di riunificazione del Paese, che ha fortemente elevato il numero di Stati con diritto di attribuzione dei trasferimenti integrativi federali.

In merito alla legittimità costituzionale della perequazione finanziaria si è più volte espresso il Tribunale federale che ha appoggiato l'esistenza di un sistema di intervento federale a sostegno di Stati con precarie situazioni economiche.

Tuttavia il Tribunale, con la sentenza dell'11 novembre 1999, ha riconosciuto la legittimità di tale intervento solo nella misura in cui risulti essere transitorio e legato al superamento della fase post-riunificazione.

Il Tribunale federale ha dettato i principi fondamentali e il periodo temporale massimo entro cui il legislatore federale doveva redigere una nuova legge per la riforma del sistema.

Il legislatore federale ha approvato, secondo le disposizioni del Tribunale federale, nel luglio del 2001 la nuova legge sulla perequazione finanziaria che entrerà in vigore a partire dal 2005.

⁴⁸ Art. 107, comma 2, LF: “La legge deve garantire un opportuno congruaggio della diversa capacità finanziaria dei Länder; in questa prospettiva sono da considerare la capacità e gli oneri finanziari dei Comuni. I presupposti per le pretese di congruaggio da parte dei Länder che ne hanno il diritto, e gli obblighi di congruaggio da parte dei Länder che debbono prestarlo, così come la misura e l'ammontare dei congruagli stessi devono essere determinati dalla legge. La legge può stabilire anche che il Bund, con propri mezzi, attribuisca ai Länder con minore capacità economica delle assegnazioni per la copertura supplementare del loro generale fabbisogno finanziario (assegnazioni supplementari).”

2.5.6 Il *Finanzausgleich* comunale

I Länder hanno, con i propri enti territoriali, la medesima problematica della Federazione per ciò che concerne la definizione dell'assetto delle funzioni, la determinazione delle risorse finanziarie e la loro perequazione.

I Comuni, secondo quanto disposto dal dettato costituzionale, hanno il diritto di svolgere, in piena autonomia e sotto la propria responsabilità, tutte le attività relative alla comunità locale.

I Comuni sono finanziati, oltre che dai propri tributi, anche dai trasferimenti erogati dal Land di appartenenza, in base al complesso meccanismo del *Finanzausgleich* comunale. Quest'ultimo prevede una ripartizione della massa finanziaria fornita dal land, con successiva assegnazione ai Comuni.

La particolarità di tale sistema deriva dalle molteplici diversità esistenti tra i livelli regionali.

Infatti ogni Land ha proprie regole e propri parametri, che mirano a realizzare in ciascuna specifica realtà gli obiettivi stabiliti costituzionalmente, valere a dire l'autonomia comunale, l'uniformità delle condizioni di vita e l'efficienza amministrativa⁴⁹.

La massa finanziaria a disposizione del *Finanzausgleich* comunale è costituita da due elementi: obbligatorio e facoltativo.

L'elemento obbligatorio è costituito dalle quote delle imposte in comune che il Land riceve⁵⁰, tenuto conto degli effetti del *Finanzausgleich* statale orizzontale.

L'elemento facoltativo, a discrezione del Land, è costituito da quote di proprie imposte che il Land può decidere di mettere a disposizione dei propri enti territoriali.

I trasferimenti effettuati dai Länder in favore dei Comuni del proprio territorio sono di due tipi: trasferimenti generali e trasferimenti vincolati.

I trasferimenti generali sono costituiti dai trasferimenti perequativi generali, assegnati attraverso l'indice di capacità tributaria e l'indice di fabbisogno dei singoli Comuni.

⁴⁹ In particolar modo i Comuni sono tenuti a garantire la creazione delle infrastrutture necessarie ad una crescita equilibrata e contrastare la fuga dalle zone rurali.

⁵⁰ Imposte sui redditi delle persone fisiche, imposte sui redditi delle persone giuridiche, imposta sul valore aggiunto.

L'indice di capacità tributaria è costituito dalla somma del gettito pro capite di tributi propri del Comune e delle entrate pro capite delle imposte nazionali in partecipazione.

L'indice di fabbisogno del singolo Comune è costituito dal prodotto tra il valore di base fissato ogni anno dal Land e la popolazione.

Il raffronto tra l'indice di capacità finanziaria e l'indice di fabbisogno determina il diritto del Comune ad ottenere il trasferimento perequativo qualora il fabbisogno sia superiore alla capacità finanziaria.

2.6 La perequazione finanziaria dalla sentenza dell'11 novembre 1999 del Tribunale costituzionale alla nuova legge di perequazione: spunti di riflessione

Nel difficile esercizio di analisi e valutazione degli effetti della perequazione verticale, vale a dire di livellamento delle risorse fiscali tra centro e periferia, e della perequazione orizzontale, vale a dire tra territori "fratelli", sembra utile soffermarsi sul processo di trasformazione e mutamento del modello solidale tedesco.

I principi di distribuzione "ex ante" e redistribuzione "ex post" della ricchezza fiscale nazionale tra Federazione, Länder e Comuni sanciti nella Costituzione del 1949 sembrano, oramai, vacillare.

In tal senso la legge federale di perequazione del 1993⁵¹ è stata impugnata e dichiarata incostituzionale dal Tribunale costituzionale con la Sentenza dell'11 novembre 1999.

Secondo quanto disposto dalla suddetta sentenza la Corte ha imposto al legislatore di provvedere a riformare alcuni dei parametri, con effetto a partire dal 1 gennaio 2005.

La Costituzione finanziaria costringe il legislatore a concretizzare e perfezionare, mediante criteri effettivamente applicabili, il sistema di perequazione e di ripartizione delle imposte, superando la indeterminazione contenuta nel dettato costituzionale.

I giudici costituzionali hanno deciso che, al fine di consentire al legislatore di intervenire in tempo utile ma soprattutto in modo adeguato nel processo di codifica delle nuove regole di solidarietà, la legge sulla

⁵¹ Finanzausgleichgesetz- FAG

perequazione finanziaria tra Bund e Länder del 1993, continua a valere come diritto transitorio fino al 31 dicembre 2004.

I motivi di una simile decisione discendono dalla maturata consapevolezza che la legge sulla perequazione finanziaria non definisce con opportuna chiarezza i criteri posti nella Carta costituzionale tedesca per l'attuazione della costituzione finanziaria.

La nuova legge di perequazione nasce pertanto dalla necessità di concretizzare e completare il sistema di perequazione e di ripartizione delle imposte, definito in sede costituzionale solo attraverso concetti indeterminati.

Il legislatore è stato, pertanto, chiamato a disegnare un sistema caratterizzato da criteri applicabili nel lungo periodo, e soprattutto capace di individuare e interpretare le conseguenze finanziarie concrete della ripartizione di imposte e delle assegnazioni di natura perequativa.

La nuova legge di perequazione finanziaria, approvata dal legislatore nel luglio 2001 ma entrata in vigore solo nel 2005, prevede l'abolizione degli speciali oneri per le città portuali, nonché l'introduzione di un sistema che avvantaggia i Länder più ricchi.

2.7 Conclusioni

Il modello di federalismo tedesco è caratterizzato da una spiccata solidarietà, fissata direttamente dal principio costituzionale dell'uniformità delle condizioni di vita in tutto il territorio nazionale.

A tal fine sono stati istituzionalizzati una serie di processi decisionali che coinvolgono i diversi livelli di governo in una forte cooperazione. Ciò dà luogo, nonostante la separazione dei compiti e delle funzioni, ad un profondo intreccio politico ed istituzionale.

Il federalismo, a differenza di un modello unitario, si basa sul decentramento delle funzioni, al fine di realizzare la massima efficienza politica.

Gli istituti tedeschi, pur conservando i tratti del decentramento propri di qualsiasi modello di federalismo, sono caratterizzati da una forte tendenza unitaria, basata su una fitta rete di accordi volontari.

A titolo esemplificativo è sufficiente fare riferimento all'uso estensivo, da parte della federazione, della legislazione concorrente⁵² oppure all'istituzione, avvenuta in seguito alla riforma costituzionale del 1969, degli accordi di cooperazione che hanno sancito l'ingresso della federazione in materie che prima erano di esclusiva competenza regionale.

Il federalismo fiscale tedesco è contraddistinto dal meccanismo perequativo del *Finanzausgleich*. Il funzionamento di un tale meccanismo presenta innumerevoli difficoltà, poiché vi è un'incongruenza fra gli squilibri di partenza e la limitata massa di risorse.

Parte dei problemi derivano dagli squilibri dovuti all'innaturale divisione del territorio tedesco tra i *Länder*.

Tuttavia il principale limite del meccanismo di perequazione tedesco è ascrivibile all'intreccio tra i trasferimenti orizzontali e verticali.

Il federalismo fiscale tedesco è caratterizzato da ulteriori tratti salienti, quali l'uniformità del sistema tributario in tutto il territorio nazionale, la partecipazione dei diversi livelli di governo al gettito delle principali imposte e la forte collaborazione fra Federazione ed enti territoriali in materia di politica tributaria.

3. IL FEDERALISMO FISCALE IN SVIZZERA

3.1 *Il quadro istituzionale*

La Svizzera, come sancito dalla Costituzione⁵³, è una confederazione di Stati. La Costituzione federale del 1848 ha istituito un sistema confederale poiché si riteneva che le diverse peculiarità⁵⁴ del territorio elvetico potessero convivere, salvaguardando la forte autonomia di ciascun livello territoriale, attraverso un'associazione di Stati indipendenti.

⁵² Attraverso il progressivo uso della legislazione concorrente la Federazione ha gradualmente espulso i *Länder* da materie appartenenti alla loro originaria competenza.

⁵³ Art. 1, Cost.: *“Il Popolo svizzero e i Cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo e Nidvaldo, Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea Città e Basilea Campagna, Sciaffusa, Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâte, Ginevra e Giura costituiscono la Confederazione svizzera.”*

⁵⁴ Il territorio elvetico è caratterizzato da popoli molto diversi fra loro per origine, lingua, religione e ispirazioni ideologiche

La Svizzera è articolata in tre diversi livelli di governo, che sono la Confederazione, i Cantoni⁵⁵ e i Comuni⁵⁶.

I Cantoni non sono degli enti subregionali ma dei veri e propri Stati indipendenti e sovrani⁵⁷, storicamente preesistenti alla Confederazione stessa.

Secondo quanto disposto dal dettato costituzionale⁵⁸ il numero e l'estensione territoriale dei Cantoni può subire, in presenza di specifiche condizioni, delle modifiche.

La sovranità dei Cantoni si evince, soprattutto, dall'esistenza di una propria Carta costituzionale che disciplina l'organizzazione e i poteri di un ordinamento autonomo⁵⁹, dotato di potestà legislativa ed esecutiva.

Le Costituzioni dei singoli Cantoni sono previste dalla stessa Costituzione federale⁶⁰, che ne regola le modalità di approvazione e di modifica.

A livello centrale l'ordinamento federale è costituito da un'Assemblea federale e da un Consiglio federale.

L'Assemblea federale è suddivisa in due Camere⁶¹ che hanno eguali competenze: il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati.

Il Consiglio nazionale è composto da 200 deputati eletti direttamente dal popolo a suffragio universale diretto, per un periodo di quattro anni⁶².

Il Consiglio degli Stati è composto da 46 deputati eletti dai Cantoni secondo le rispettive disposizioni costituzionali⁶³. Pertanto il numero di

⁵⁵ I Cantoni sono 26

⁵⁶ I Comuni sono circa 3.000

⁵⁷ Art. 3, Cost.: *"I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione."*

⁵⁸ Art. 53, Cost.: *"1. La Confederazione protegge l'esistenza e il territorio dei Cantoni."*

2. Qualsiasi modifica del numero dei Cantoni richiede il consenso del Popolo e dei Cantoni interessati, nonché quello del Popolo svizzero e dei Cantoni."

3. Le modifiche territoriali tra Cantoni richiedono il consenso del Popolo e dei Cantoni interessati, nonché un decreto d'approvazione dell'Assemblea federale."

4. Le rettifiche di confine possono essere convenute direttamente tra i Cantoni."

⁵⁹ La Costituzione di ciascun Cantone prevede un Parlamento e un Governo

⁶⁰ Art. 51, Cost.: *"1. Ogni Cantone si dà una Costituzione democratica. La Costituzione cantonale richiede l'approvazione del Popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza del Popolo lo richieda."*

2. Le Costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. La Confederazione conferisce tale garanzia se la Costituzione cantonale non contraddice al diritto federale."

⁶¹ Art. 148, comma 2, Cost.: *"L'Assemblea federale consta di due Camere, Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati; le due Camere sono dotate delle stesse competenze."*

⁶² Art. 149, Cost.: *1. Il Consiglio nazionale è composto di 200 deputati del Popolo."*

2. I deputati sono eletti dal Popolo a suffragio diretto secondo il sistema proporzionale. Ogni quadriennio si procede al rinnovo integrale."

3. Ogni Cantone forma un circondario elettorale."

4. I seggi sono ripartiti tra i Cantoni proporzionalmente alla loro popolazione. Ogni Cantone ha diritto almeno a un seggio."

deputati spettanti a ciascun Cantone oscilla tra un minimo di uno e un massimo di due.

Il Consiglio federale⁶⁴ è composto da sette membri eletti, per un periodo di quattro anni, direttamente dall'Assemblea federale in seguito al rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

Il Consiglio federale è, secondo quanto disposto dal dettato costituzionale⁶⁵, l'autorità suprema della Confederazione per ciò che concerne le funzioni direttive ed esecutive. Pertanto il Consiglio federale ha il compito di dirigere, mediante l'organizzazione ed il corretto svolgimento delle funzioni, l'amministrazione federale⁶⁶.

Tra le molteplici funzioni svolte dal Consiglio federale rientra la cura delle relazioni fra la Confederazione e i Cantoni⁶⁷. In tal senso il Consiglio federale approva, qualora sia richiesto dal diritto federale, gli atti normativi dei Cantoni.

Dall'esame dei principali istituti dell'ordinamento elvetico emerge che un elemento caratterizzante il modello di federalismo adottato dalla Svizzera è costituito da forme di democrazia diretta. Quest'ultima consente la partecipazione del popolo, attraverso consultazioni ed elezioni, ad importanti attività dello Stato.

L'esistenza di strumenti di democrazia diretta nella Federazione elvetica è strettamente collegata alla circoscritta estensione del territorio nazionale, nonché alla ridotta popolazione. Ciò consente, infatti, di stabilire stretti e diretti legami tra istituzioni e livelli di governo territoriali.

I due principali strumenti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione elvetica sono l'iniziativa popolare ed il referendum. Tali

⁶³ Art. 150, Cost.: "1. Il Consiglio degli Stati è composto di 46 deputati dei Cantoni.

2. I cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno eleggono un deputato ciascuno; gli altri Cantoni, due.

3. La procedura d'elezione è determinata dal Cantone."

⁶⁴ Art. 175, Cost.: "1. Il Consiglio federale è composto di sette membri.

2. I membri del Consiglio federale sono eletti dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

3. Sono eletti per quattro anni fra tutti i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio nazionale.

4. Le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate."

⁶⁵ Art. 174, Cost.: "Il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione."

⁶⁶ Art. 178, Cost.: "1. Il Consiglio federale dirige l'amministrazione federale. Provvede a un'organizzazione appropriata e al corretto adempimento dei compiti.

2. L'amministrazione federale è strutturata in dipartimenti; ciascun dipartimento è diretto da un membro del Consiglio federale.

3. Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale."

⁶⁷ Art. 186, Cost.: "1. Il Consiglio federale cura le relazioni tra Confederazione e i Cantoni e collabora con quest'ultimi.

2. Approva gli atti normativi dei Cantoni laddove l'esecuzione del diritto federale lo richieda.

3. Può sollevare reclamo contro i trattati intercantonali o contro quelli dei Cantoni con l'estero.

4. Provvede all'osservanza del diritto federale nonché delle costituzioni cantonali e dei trattati intercantonali e prende le misure necessarie."

strumenti consentono ai cittadini di intervenire e prendere parte al processo legislativo.

Nello specifico l'iniziativa popolare consente ai cittadini, mediante una raccolta di firme, di richiedere la revisione, sia totale⁶⁸ che parziale⁶⁹, della Costituzione federale.

Il referendum, invece, consente ai cittadini di sottoporre al voto le leggi federali, i decreti federali e le modifiche costituzionali. In tal senso la Costituzione elvetica prevede due tipologie di referendum: referendum obbligatorio⁷⁰ e referendum facoltativo⁷¹.

3.2 La ripartizione delle competenze

Il modello di federalismo attuato in Svizzera si basa su alcuni importanti principi, quali la sussidiarietà e la solidarietà. La precisa individuazione dei criteri che regolano la ripartizione delle competenze fra centro e periferia rappresenta uno dei maggiori ostacoli che uno Stato federale si trova ad affrontare.

⁶⁸ Art. 138, Cost.: "1. 100.000 aventi diritto di voto possono proporre la revisione totale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa."

2. Tale proposta va sottoposta al Popolo per approvazione."

⁶⁹ Art. 139, Cost.: "1. 100.000 aventi diritto di voto possono chiedere la revisione parziale della Costituzione entro diciotto mesi dalla pubblicazione ufficiale della relativa iniziativa presentata in forma di progetto elaborato."

2. Se l'iniziativa viola il principio dell'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla in tutto o in parte."

3. L'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. L'Assemblea federale ne raccomanda l'accettazione o il rifiuto. Può contrapporre un controprogetto."

⁷⁰ Art. 140, Cost.: "1. Sottostanno al voto del Popolo e dei Cantoni:

a. Le modifiche della Costituzione;

b. L'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali;

c. Le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno; tali leggi devono essere sottoposte a votazione entro un anno dalla loro adozione da parte dell'Assemblea federale

2. Sottostanno al voto del Popolo:

a. Le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione;

b. Le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale;

c. Il principio di una revisione totale della Costituzione in caso di disaccordo fra le due Camere."

⁷¹ Art. 141, Cost.: "Se 50.000 aventi diritto di voto o otto Cantoni ne fanno richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto, sono sottoposti al voto del Popolo:

a. Le leggi federali;

b. Le leggi federali dichiarate urgenti e con durata di validità superiore a un anno;

c. I decreti federali, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge;

d. I trattati internazionali:

1. di durata indeterminata e in denunciabili,

2. prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale,

3. comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali."

Il principio di sussidiarietà rappresenta, in tal senso, uno dei principi cardine dello Stato elvetico. Secondo tale principio ogni compito o funzione è attribuita all'unità subnazionale più piccola; pertanto immaginando un sistema piramidale le responsabilità sono decentrate dal vertice, che rappresenta il livello superiore, all'unità inferiore che corrisponde, appunto, alla base.

Il principio di sussidiarietà prevede, così come disciplinato dalla Costituzione federale⁷², la presunzione generale di competenza in favore dei Cantoni. Questi ultimi sono incaricati, a loro volta, di disciplinare le competenze dei Comuni.

Il principio di solidarietà, altro elemento caratterizzante il modello di federalismo adottato dalla Svizzera, ha lo scopo di attenuare le forti disparità economiche esistenti nel territorio nazionale, conseguenti alle peculiarità dello Stato elvetico.

L'applicazione di questi due principi risulta particolarmente evidente nell'ambito della ripartizione delle competenze fra i tre diversi livelli di governo.

Il criterio di ripartizione delle competenze, così come enunciato dalla Costituzione elvetica, sembra, in un primo momento, molto semplice e lineare poiché stabilisce il principio secondo il quale ciò che non rientra nella competenza della Confederazione è, di riflesso, di competenza dei Cantoni, i quali a loro volta, stabiliscono l'ampiezza dei compiti da attribuire ai rispettivi Comuni.

Tuttavia la linearità di siffatto principio sembra scontrarsi con la complessità delle situazioni concrete. In tal senso le competenze legislative federali possono essere raggruppate in diverse categorie, ciascuna delle quali ha uno specifico effetto sull'autonomia legislativa dei Cantoni.

L'art. 3 della Costituzione afferma, implicitamente, che ad ognuna delle competenze federali corrispondono delle competenze, o incompetenze, cantonali.

Data la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, è possibile individuare specifiche categorie:

- a. competenze federali esclusive
- b. competenze federali concorrenti limitate ai principi
- c. competenze federali concorrenti non limitate ai principi

⁷² Art. 3, Cost.: *"I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione."*

d. competenze parallele della Confederazione e dei Cantoni

Le competenze federali sono esclusive qualora una norma costituzionale attribuisca una competenza allo Stato centrale escludendo, pertanto, nelle materie che ne formano oggetto, ogni potere normativo dei Cantoni. Competenze di questo tipo sono previste, ad esempio, in materia militare⁷³, protezione civile⁷⁴, trasporti⁷⁵, radiotelevisione⁷⁶, energia nucleare⁷⁷, dazi⁷⁸, diritto civile⁷⁹, diritto penale⁸⁰.

Nelle materie di competenza federale concorrente limitate ai principi la Confederazione deve limitarsi ad emanare delle disposizioni di principio, attraverso le cosiddette “leggi cornice”. Pertanto, in questo caso, i Cantoni hanno il potere di adottare la relativa normativa di dettaglio. Appartengono a tale categoria di competenze, a titolo di esempio, le materie concernenti le foreste⁸¹, la caccia e la pesca⁸², pianificazione del territorio⁸³.

Le competenze federali concorrenti non limitate ai principi presentano, in alcuni casi, diverse difficoltà a livello applicativo. Infatti i Cantoni hanno, in determinati settori, il diritto di intervenire con leggi

⁷³ Art. 60, Cost.: “1. La legislazione militare nonché l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competono alla Confederazione.

2. Nei limiti del diritto federale, i Cantoni sono competenti per la costituzione di formazioni cantonali, per la nomina e la promozione degli ufficiali delle medesime, nonché per la fornitura di parti del vestiario e dell'equipaggiamento.

3. La Confederazione può, contro equa indennità, assumere in proprio installazioni militari cantonali.”

⁷⁴ Art. 61, Cost.: “1. La legislazione sulla protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati compete alla Confederazione.

2. La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza.

3. Può dichiarare obbligatorio per gli uomini il servizio di protezione. Per le donne questo servizio è volontario.

4. La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.

5. Chiunque, nell'adempimento del servizio di protezione, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per se e per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.”

⁷⁵ Art. 87, Cost.: La legislazione sui trasporti ferroviari, sulle filovie, sulla navigazione nonché sull'aviazione e l'astronautica compete alla Confederazione.”

⁷⁶ Art. 93, comma 1, Cost.: “1. La legislazione sulla radiotelevisione nonché su altre forme di telediffusione pubblica di produzioni e informazioni compete alla Confederazione.”

⁷⁷ Art. 90, Cost.: “La legislazione nel campo dell'energia nucleare compete alla Confederazione.”

⁷⁸ Art. 133, Cost.: “La legislazione sui dazi e su altri tributi riscossi sul traffico transfrontaliero delle merci compete alla Confederazione.”

⁷⁹ Art. 122, comma 1, Cost.: “1. La legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione.”

⁸⁰ Art. 123, comma 1, Cost.: “La legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione.”

⁸¹ Art. 77, Cost.: “1. La Confederazione provvede affinché le foreste possano adempiere le loro funzioni protettive, economiche e ricreative.

2. Emanando principi sulla protezione delle foreste.

3. Promuove provvedimenti per la conservazione delle foreste.”

⁸² Art. 79, Cost.: “La Confederazione emana principi sull'esercizio della pesca e della caccia, in particolare per conservare la molteplicità delle specie dei pesci, dei mammiferi selvatici e degli uccelli.”

⁸³ Art. 75, Cost.: “1. La Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai Cantoni ed è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio.

2. La Confederazione promuove e coordina gli sforzi dei Cantoni e collabora con loro.

3. Nell'adempimento dei loro compiti, la Confederazione e i Cantoni considerano le esigenze della pianificazione territoriale.”

proprie fino a quando la Confederazione non abbia disciplinato la materia in modo completo. Il problema dei rapporti intercorrenti fra norma federale e norma cantonale non si manifesta fino a quando la Confederazione non interviene a regolare la materia con proprie leggi. In questo ultimo caso, pertanto, la previgente legislazione cantonale in materia perde di validità qualora la Confederazione intervenga con una disciplina completa.

Se, al contrario, la Confederazione interviene con una disciplina parziale, il diritto cantonale può rimanere in vigore nella misura in cui sia compatibile con le norme federali.

Tale categoria di competenze comporta una interpretazione continua della legge federale, al fine di verificare se la materia sia disciplinata in modo completo o parziale, prevedendo, in questo ultimo caso, maggiore potere di manovra dei livelli territoriali.

Infine tra le diverse categorie di competenze rientra quella relativa alle competenze concorrenti della Confederazione e dei Cantoni. Tali competenze sono caratterizzate dal fatto che appartengono contemporaneamente ai due livelli di governo e possono, pertanto, essere disciplinate da entrambi.

In tal senso le competenze federali e cantonali coesistono pacificamente senza generare sovrapposizioni che portano a necessarie esclusione di interventi, dato che la stessa materia può essere validamente disciplinata dalla Confederazione e dai Cantoni.

Infine per ciò che concerne le competenze esecutive il sistema elvetico prevede un forte decentramento di tale funzione in favore dei governi subcentrali che sono tenuti, pertanto, ad applicare le leggi.

Tale decentramento, noto anche come “federalismo di esecuzione”, è un elemento peculiare del modello federale adottato in Svizzera, poiché consente di adattare ogni progetto alle esigenze del contesto locale.

I Cantoni, dovendo dare applicazione anche a disposizioni non afferenti le materie di propria competenza, godono di un forte grado di autonomia e indipendenza.

3.3 Il federalismo fiscale

3.3.1 Spesa pubblica e decentramento fiscale

Lo Stato federale elvetico è caratterizzato da forti differenze nella struttura complessiva dei Cantoni. Questi ultimi, infatti, sono fortemente diversificati per ciò che concerne la superficie, la popolazione, il reddito, il numero di Municipalità, le finanze pubbliche.

La partecipazione dei tre livelli di governo alla spesa pubblica e la conseguente suddivisione delle competenze si è, nella Confederazione elvetica, modificata nel tempo. In linea di massima la responsabilità, in quasi tutti i campi di intervento pubblico, si è divisa tra i diversi livelli di governo.

La suddivisione di competenze nell'intervento della spesa pubblica è la chiara dimostrazione dell'attuazione, nel modello di federalismo elvetico, del principio di sussidiarietà⁸⁴.

Appunto per questo le funzioni sono affidate al livello più vicino ai cittadini e possono essere trasferite al livello superiore solo nella misura in cui l'intervento del livello inferiore non è sufficientemente in grado di fornire un servizio efficace e funzionale allo scopo assegnato.

Tuttavia non è facile riuscire ad individuare i criteri di efficienza più appropriati ai fini di una ottimale suddivisione di funzioni e competenze tra i distinti livelli di governo.

Da diverso tempo in Svizzera si sta verificando un crescente processo di accentramento delle funzioni, con conseguente riduzione del margine di azione dei livelli inferiori, che sta progressivamente trasformando i Cantoni in organi esecutivi della Federazione.

Lo svolgimento delle funzioni può, nell'ambito del federalismo fiscale elvetico, avvenire attraverso due diversi modelli: il modello di scelta e il modello di agenzia.

Nel modello di scelta ciascun livello di governo gode di una notevole autonomia che lo porta a decidere il tipo di interventi indipendentemente dal livello superiore. In tal modo il livello di governo subcentrale può liberamente adottare decisioni senza essere vincolato alla mera esecuzione degli ordini impartiti dall'alto.

⁸⁴ Cfr. nota 76

Nel modello di agenzia la Confederazione adotta decisioni che spetta poi ai livelli di governo subcentrale attuare. Tali livelli inferiori, pertanto, diventano delle agenzie del centro, tenuti a ricoprire un ruolo di meri esecutori di leggi decise autonomamente dal livello di governo superiore.

Negli ultimi venticinque anni in Svizzera si è progressivamente passati, con conseguente affermazione di tendenze accentratrici, dall'applicazione del modello di scelta all'attuazione del modello di agenzia.

Risulta, inoltre, molto difficile misurare l'entità del processo di accentramento delle funzioni per ciò che concerne le relazioni fra Cantoni e Comuni.

In linea di massima anche qui il grado di accentramento è misurabile in base alla prevalenza di un modello rispetto ad un altro.

Nei Comuni si è verificato un passaggio dal modello di scelta al modello di agenzia in seguito all'obbligo, imposto loro dalla Costituzione del Cantone di appartenenza, di un bilancio corrente possibilmente in pareggio.

Inoltre è da rilevare che il peso relativo dei livelli di governo è inversamente proporzionale alla popolazione residente nei Comuni. In relazione a ciò i Comuni con una popolazione più numerosa hanno prevalentemente conservato un modello di scelta piuttosto che il modello di agenzia.

3.3.2 Il sistema fiscale

Il sistema fiscale della Svizzera, espressione anch'esso della struttura federale del Paese, si contraddistingue per la possibilità, conferita ai tre livelli di governo, di accedere direttamente alle diverse fonti di gettito e di trovare le risorse necessarie a coprire i costi relativi alle funzioni che sono tenuti a svolgere.

La sovranità fiscale dei tre livelli di governo si esplica mediante il potere di accedere direttamente alle risorse. Tuttavia la piena realizzazione dell'autonomia e della sovranità fiscale prevede il rispetto di alcune condizioni.

In primo luogo è necessario adottare un'imposizione fiscale basata sul principio della capacità contributiva⁸⁵, vale a dire il riferimento ad indici oggettivi della capacità di pagare tributi, o sul principio del beneficio, in modo che il contributo dei singoli contribuenti sia in relazione al beneficio tratto dall'utilizzo dei servizi pubblici.

È necessario, inoltre, definire alcuni importanti criteri⁸⁶ quali l'oggetto della tassazione, l'insieme dei contribuenti, la definizione della base imponibile, i diversi scaglioni di imposta, i coefficienti annuali di tassazione, nonché le modalità di riscossione delle imposte.

Il combinato disposto di questi fattori determina il grado di autonomia e, pertanto, di sovranità fiscale.

La più importante fonte di entrate tributarie per la Confederazione è rappresentata dalla tassazione indiretta sui consumi e sulle spese.

Per ciò che concerne i Cantoni e i Comuni la più importante fonte di entrate tributarie è rappresentata dalle imposte dirette sui redditi individuali, sulla ricchezza e sul profitto delle imprese.

Si può affermare che in Svizzera la sovranità fiscale, intesa come piena autonomia fiscale, è caratteristica in primo luogo dei Cantoni e, successivamente, della Confederazione.

I Cantoni gestiscono in piena indipendenza le proprie risorse finanziarie, sono dotati di un autonomo potere di tassazione e godono di un incontrovertibile controllo sui propri bilanci.

L'autonomia finanziaria dei singoli Comuni è profondamente diversificata poiché questa è disciplinata dalla Costituzione del Cantone di appartenenza, che come è noto varia da un Cantone all'altro.

La forte indipendenza fiscale dei Comuni è intrinsecamente correlata alla loro autonomia gestionale. In questo senso, infatti, i Comuni assumono, rispetto ad altri Paesi, competenze inerenti settori di cruciale importanza che normalmente sono affidati allo Stato centrale. I Comuni, fermo restando gli interventi di sostegno dei livelli superiori di governo, dovendo sostenere i costi relativi all'espletamento delle funzioni che sono loro attribuite necessitano di un accesso diretto alle diverse fonti di gettito.

L'autonomia fiscale dei Comuni è, in genere, limitata dagli stessi Cantoni poiché sono questi ultimi a disciplinare la libertà d'azione, in

⁸⁵ Art. 127, comma 2, Cost.: *“Per quanto compatibile con il tipo di imposta, in tale ambito vanno osservati in particolare i principi della generalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica.”*

⁸⁶ Art. 127, comma 1, Cost.: *“Il regime fiscale, in particolare la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il suo calcolo, è, nelle linee essenziali, disciplinato dalla legge medesima.”*

materia finanziaria, dei Comuni rientranti nella loro giurisdizione; i Cantoni stabiliscono, difatti, le regole di bilancio, i modelli contabili, limiti all'indebitamento e norme fiscali.

Per ciò che concerne la responsabilità di bilancio è significativo che la Costituzione federale non imponga principi di bilancio ai Cantoni, così come non sono previsti vincoli federali sul finanziamento del disavanzo.

Ciò deriva dal fatto che ciascun Cantone ha una Costituzione, autonome fonti finanziarie e un potere originario sul proprio bilancio. Le autorità legislative di ogni livello di governo devono decidere il bilancio corrente e il bilancio capitale entro l'inizio dell'anno, registrando regolarmente le entrate e le uscite.

Tuttavia l'ampia autonomia finanziaria di cui godono i Cantoni è limitata da fattori esterni ed interni.

Il principale limite esterno è rappresentato dalla concorrenza fiscale con gli altri Cantoni. Infatti in presenza di una politica fiscale inefficiente, caratterizzata da una scarsa corrispondenza fra costi e benefici, i cittadini possono scegliere di spostarsi in un Cantone con maggiori convenienze fiscali. Tale processo è facilitato, non solo dalla molteplicità di scelta di soluzioni più convenienti, ma anche dalla limitata distanza tra un Cantone e l'altro che agevola la mobilità sul territorio dei cittadini.

I benefici della concorrenza risiedono nella presenza di un settore pubblico più efficiente, con un minor carico fiscale e un grado di indebitamento inferiore.

I Cantoni sono quasi costretti a modificare la propria politica fiscale se, causa un rapporto costi-benefici non rispondente alle aspettative dei cittadini, si verifica un flusso migratorio troppo consistente.

La combinazione tra la possibilità di uscita, vale a dire la possibilità di spostarsi in un altro Cantone che presenta maggiori benefici, e la possibilità di voce, vale a dire il ricorso a forme di democrazia diretta quali l'iniziativa popolare e il referendum per modificare le imposte sui beni pubblici, ha il grande vantaggio di fornire un livello efficiente di servizi pubblici a un prezzo competitivo ed accettabile.

I limiti interni dell'autonomia di bilancio sono contenuti nelle Costituzioni e nelle leggi finanziarie dei Cantoni o dei Comuni. Al fine di garantire un elevato grado di responsabilità di bilancio sono previste delle linee guida che i governi subcentrali, al di là delle differenze, sono tenuti a rispettare nelle proprie politiche di bilancio.

La definizione di criteri volti a stabilire un comune denominatore nelle politiche di bilancio è speculare alla già citata autonomia finanziaria. Infatti il principio guida in campo fiscale prevede che un governo, essendo responsabile delle proprie decisioni di spesa e quindi anche delle modalità di reperimento dei fondi necessari a coprire tali spese, deve essere in grado di poter accedere direttamente a fonti di reddito adeguate alla realizzazione del predetto scopo. Da una così ampia autonomia decisionale e accesso alle fonti di reddito ci si attende un'azione responsabile dei governi cantonali e comunali. I principali criteri seguiti dai governi subcentrali nell'ambito della politica di bilancio consistono nel mantenimento in pareggio del bilancio corrente, in un indebitamento pubblico legato al finanziamento di spese di investimento solo nel caso in cui il governo cantonale o comunale sia effettivamente dotato della capacità finanziaria necessaria per pagare l'interesse e l'ammortamento del debito al di fuori del bilancio corrente.

Altri criteri consistono nel prevedere un pareggio di bilancio su base annuale oppure nel medio termine e, in questo ultimo caso, nell'adozione di norme che stabiliscano con certezza il periodo di riferimento.

3.3.3 Coordinamento delle normative tributarie tra i Cantoni

Un modello di federalismo fiscale ottimale si propone, tra i diversi obiettivi, di ripartire il carico d'imposta fra i contribuenti in maniera del tutto equa e, al tempo stesso, di evitare squilibri nell'allocazione delle risorse e di assicurare un utilizzo efficiente delle medesime. Ciò richiede, per limitare oneri fiscali eccessivi, un notevole livello di coordinamento e una chiara ripartizione di competenze.

In Svizzera è previsto un duplice coordinamento poiché questo avviene fra i diversi livelli di governo e fra i livelli di uno stesso governo.

Il primo tipo, noto soprattutto come coordinamento fiscale verticale, consiste nell'adozione di misure volte a regolare le relazioni fiscali fra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, in funzione di un'equa ripartizione della sovranità fiscale scongiurando, in questo modo, fenomeni di ripetuta imposizione.

Il coordinamento fiscale orizzontale si propone, qualora la base imponibile abbia origine in diversi Cantoni o Comuni, di effettuare una ripartizione di competenze e di gettito fra i livelli di uno stesso governo al

fine di evitare il più possibile fenomeni di doppia tassazione del contribuente.

I principi basilari che regolano il funzionamento del coordinamento fiscale orizzontale stabiliscono alcuni limiti. In primo luogo è previsto che le imposte sul reddito e sui profitti siano interamente versate nel luogo di residenza. Inoltre la tassazione del reddito conseguito in più di una giurisdizione non può essere superiore della tassazione prevista per lo stesso reddito così come prodotto nella giurisdizione di residenza.

L'armonizzazione fiscale⁸⁷ si occupa, al contrario del coordinamento fiscale che ha come obiettivo la ripartizione della sovranità fiscale, di garantire che la sovranità tributaria venga gestita in modo uniforme, evitando l'applicazione di modalità troppo diverse da un livello di governo all'altro o nell'ambito dello stesso livello.

Il vantaggio di una corretta armonizzazione fiscale risiede nel fatto che essa semplifica la riscossione fiscale, minimizzando i costi di amministrazione dei tributi.

L'armonizzazione fiscale è cadenzata da due distinte fasi: l'armonizzazione formale e l'armonizzazione materiale.

L'armonizzazione formale disciplina le regole di imposizione e si propone, come obiettivo principale, di stabilire regole uniformi per il calcolo del reddito netto imponibile al fine di ridurre i costi di transazione per i contribuenti che pagano imposte in diversi livelli di governo e di contenere i costi amministrativi e di gestione degli uffici fiscali.

Nel modello elvetico l'armonizzazione formale protende verso la piena semplificazione del diritto fiscale, reso sempre più complicato dalle legislazioni dei diversi livelli di governo. In tal senso la Confederazione ha definito alcuni principi basilari, per ciò che concerne in particolare l'obbligo fiscale, l'oggetto e il computo nel tempo delle imposte, il diritto procedurale e il diritto penale fiscale, che le legislazioni cantonali e comunali sono tenute a rispettare.

L'armonizzazione materiale si propone di uniformare, attraverso l'imposizione di regole fiscali uniche, gli scaglioni di imposta, nonché il reddito imponibile e le detrazioni, le deduzioni e le esenzioni.

⁸⁷ Art. 129, Cost.: "1. La Confederazione emana principi per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali; prende in considerazione gli sforzi d'armonizzazione dei Cantoni.

2. L'armonizzazione si estende all'assoggettamento, all'oggetto e al periodo di calcolo delle imposte, alla procedura e alle disposizioni penali. Rimangono escluse dall'armonizzazione in particolare le tariffe e aliquote fiscali e gli importi esenti da imposta.

3. La Confederazione può emanare prescrizioni contro il conferimento di agevolazioni fiscali ingiustificate."

L'applicazione dell'armonizzazione materiale incontra molteplici ostacoli nel sistema federale della Svizzera, poiché un sistema uniforme e accentrato mal si adatta al forte senso di autonomia appartenente ai Cantoni

3.3.4 Meccanismi di perequazione

Le profonde differenze esistenti tra i Cantoni, a livello di dimensione, collocazione geografica, aspetti economici e di autonomia finanziaria rischiano di generare profondi squilibri se non si interviene, nonostante la presenza dei già esaminati strumenti di coordinamento e armonizzazione fiscale, con misure correttive.

Il sistema di perequazione⁸⁸, introdotto per la prima volta nel 1959, ha in parte corretto lo squilibrio fiscale fra i livelli di governo, prevedendo l'erogazione di flussi finanziari con interventi verticali, quindi dalla Confederazione verso i Cantoni, e con interventi orizzontali, ovvero dai Cantoni verso i propri Comuni.

Il fine ultimo dei trasferimenti perequativi, in Svizzera, consiste nella riduzione delle disparità fiscali e nella garanzia di un grado di uniformità di condizioni nelle diverse realtà locali.

I Cantoni sono diversificati, dal punto di vista fiscale, poiché vi sono differenze nella capacità di prelievo fiscale nei costi unitari per l'erogazione di alcuni servizi pubblici a livelli quantitativi standard, nella fornitura di particolari servizi pubblici, nella progressività degli scaglioni d'imposta.

La misurazione della capacità finanziaria dei Cantoni risulta essere un elemento centrale ai fini della determinazione dei flussi finanziari perequativi.

Tale misurazione, i cui criteri sono stati modificati già diverse volte, prevede la comparazione e il raffronto di quattro indicatori.

Il primo coefficiente riguarda il reddito cantonale, vale a dire il reddito cantonale per ogni abitante.

Il secondo coefficiente riguarda la fiscalità, utilizzando, per ottenere dei valori tra loro confrontabili, i gettiti fiscali cantonali e comunali per abitante, riferiti ai diversi tipi d'imposta e ponderati secondo l'indice dell'onere fiscale complessivo di ogni Cantone

⁸⁸ Art. 135, Cost.: "1. la Confederazione promuove la perequazione finanziaria tra i Cantoni.

2. Nel concedere i contributi federali prende in considerazione la capacità finanziari dei Cantoni e delle regioni di montagna."

Per ciò che concerne il terzo coefficiente, definito carico fiscale, si prende in esame l'indice, inversamente proporzionale del carico fiscale costituito da tutte le imposte cantonali e comunali, tenendo in considerazione le imposte accessorie e le variazioni dei redditi dovute al rincaro.

Il quarto coefficiente, definito regione di montagna, prevede un'approssimazione dei requisiti di spesa dei Cantoni, ammettendo costi unitari dei servizi pubblici superiori in zone montane, data la dispersione della popolazione nelle valli; pertanto la capacità finanziaria di un Cantone di montagna è minore nel caso in cui vi è un'area estesa e una densità di popolazione ridotta.

La combinazione dei quattro indicatori, mediante l'applicazione di una specifica formula, determina l'indice di capacità finanziaria di ciascun Cantone distinguendo in:

- a. Cantoni finanziariamente forti
- b. Cantoni di capacità finanziaria media
- c. Cantoni finanziariamente deboli

Nel 1959 sono stati introdotti tre complessi programmi di perequazione volti a rendere le disparità regionali politicamente accettabili, fermo restando che in Svizzera, a differenza della Germania per esempio, non vi è alcun tipo di riconoscimento costituzionale delle misure di equalizzazione.

Il primo programma di perequazione, vale a dire i trasferimenti federali specifici, prevede che molte spese cantonali siano finanziate dalla Confederazione. Le quote di finanziamento sono articolate in una quota di base minima, che rappresenta l'interesse federale al raggiungimento di requisiti standard minimi nell'erogazione dei servizi pubblici cantonali e da un'integrazione di natura perequativa, inversamente proporzionale all'indice di capacità tributaria dei Cantoni beneficiari.

Il secondo programma effettua una ripartizione del gettito di alcune imposte confederali prevedendo, pertanto, una compartecipazione al gettito fiscale.

Infine il terzo programma riguarda i contributi dei Cantoni ad alcune spese confederali sulla sicurezza sociale.

3.4 Conclusioni

Il modello di federalismo fiscale svizzero è contraddistinto da alcune importanti peculiarità. Innanzitutto la ripartizione delle responsabilità fra i tre livelli di governo denota la piena ed efficace applicazione del principio di sussidiarietà. Tale principio è disciplinato direttamente dalla Costituzione e rappresenta uno degli elementi centrali del modello federale elvetico, lasciando la competenza delle singole materie al livello più basso perché più vicino al cittadino.

L'autonomia finanziaria e di bilancio dei governi subcentrali consente loro di impegnarsi in politiche pubbliche specifiche, da soli o in diverse forme di cooperazione orizzontale e verticale.

La sovranità fiscale spetta, in primo luogo, ai Cantoni, poi alla Confederazione.

L'elevata concorrenza finanziaria tra i diversi Cantoni consente di realizzare un modello altamente competitivo, assicurando la presenza di un settore pubblico più efficiente.

Nel settore pubblico le principali fonti di gettito sono rappresentate da imposte dirette, quali l'imposta sui redditi, i patrimoni individuali, i profitti e il capitale delle imprese, piuttosto che le imposte indirette.

Gli elementi di democrazia diretta, quali l'iniziativa popolare, il referendum, giocano un ruolo fondamentale nel modello elvetico, poiché si stabilisce una singolare armonia tra i diversi fattori ed il coinvolgimento, compreso il corpo elettorale, di tutti i poteri coinvolti.

4. IL FEDERALISMO FISCALE IN BELGIO

4.1 Il quadro istituzionale

Il Belgio, monarchia costituzionale a democrazia parlamentare, è oggi uno Stato federale composto da diversi livelli di governo.

Prima della definitiva riforma in senso federale il Belgio era uno Stato unitario con una struttura istituzionale fortemente accentrata.

La riforma dello Stato belga, incentivata dalle richieste di maggior autonomia avanzate dagli enti locali e orientata verso una struttura federale, si basa su quattro riforme costituzionali.

Con la prima riforma, avvenuta nel 1970, sono state istituite le tre Comunità culturali e tre Regioni.

Con la seconda riforma, avvenuta nel 1980, sono stati attuati gli istituti della Regione fiamminga e della Regione vallone. Inoltre le Comunità sono state trasformate nel senso che da realtà prettamente “culturali” diventano Comunità propriamente dette.

La terza riforma, avvenuta nel 1988-1989, consacra la nascita della Regione di Bruxelles- Capitale, dotata anch’essa di propri istituti. La terza riforma costituzionale prevede, inoltre, un ampliamento delle competenze delle Comunità e delle Regioni.

La quarta e più importante riforma costituzionale del 1993 segna la trasformazione dello Stato belga in uno Stato federale vero e proprio.

La struttura federale così prevista è contraddistinta da un sistema piramidale composto da tre principali livelli.

Il livello superiore è costituito dallo Stato federale, dalle Comunità e dalle Regioni.

Il livello intermedio è caratterizzato dalle Province che, essendo subordinate al livello superiore, sono tenute ad agire nel pieno rispetto delle competenze federali, comunitarie e regionali.

Infine il livello inferiore è costituito dal grado di potere più vicino ai cittadini: i Comuni. Questi sono subordinati ai livelli superiori e soggetti al controllo della Regione.

Lo Stato Federale è costituito da un Parlamento, da un Governo e dal Sovrano.

Il Parlamento⁸⁹ è composto da due Camere, rispettivamente la Camera dei rappresentanti e il Senato.

La Camera dei rappresentanti è composta da centocinquanta membri⁹⁰, eletti a suffragio universale diretto⁹¹ per un periodo di quattro anni⁹².

Il Senato è composto⁹³ da settantuno membri, di cui quaranta eletti direttamente dal popolo, ventuno designati dalle Comunità, dieci designati

⁸⁹ Artt. 42-60 Cost.

⁹⁰ Art. 63, comma 1, Cost.: “La Camera dei rappresentanti è composta da centocinquanta membri.”

⁹¹ Art. 61, Cost.: “I membri della Camera dei rappresentanti sono eletti direttamente dai cittadini che abbiano compiuto il 18° anno d’età e che non si trovino in alcuno dei casi di esclusione previsti dalla legge. Ogni elettore ha diritto ad un solo voto.”

⁹² Art. 65, Cost.: “I membri della Camera dei rappresentanti sono eletti per quattro anni. La Camera si rinnova ogni quattro anni.”

⁹³ Art. 67, comma 1, Cost.: “A prescindere da quanto stabilito dall’articolo 72, il Senato è composto da settantuno senatori, dei quali:

dai senatori. I membri del Senato, come i membri della Camera dei rappresentanti, restano in carica per quattro anni⁹⁴.

La composizione del Senato rappresenta il tratto peculiare di un sistema federale, dove la Camera “alta” è espressione e portavoce delle autonomie locali.

Il Governo⁹⁵ è composto dal Sovrano che nomina direttamente, e quindi revoca, gli stessi Ministri⁹⁶.

La Costituzione fissa un limite al numero dei Ministri⁹⁷, poiché sancisce che il Consiglio dei Ministri non può essere formato da più di quindici membri.

Le competenze dello Stato federale coincidono con tutto ciò che rappresenta l'interesse generale, prevedendo così un elenco molto lungo e dettagliato. Rientrano nelle competenze dello Stato, a titolo di esempio, le finanze, la giustizia, la gendarmeria, l'esercito, la sicurezza sociale, gli affari esteri, parte della sanità pubblica e degli affari interni, la cooperazione allo sviluppo, le leggi di organizzazione dei Comuni e delle Province, la sicurezza sociale, nonché la rappresentanza del Paese nei confronti dell'Unione europea e della NATO.

Infine la competenza dello Stato si estende anche a tutti quei settori per i quali non sia espressamente prevista una competenza delle Comunità e delle Regioni.

L'istituzione della Comunità è strettamente connessa al principio di identità culturale, quale insieme di persone unite da una stessa lingua e da

-
1. *venticinque senatori eletti in conformità all'articolo 61 dal collegio elettorale neerlandese;*
 2. *quindici senatori eletti in conformità all'articolo 61 dal collegio elettorale francese;*
 3. *dieci senatori designati nel proprio seno dal Consiglio della Comunità fiamminga, denominato Consiglio fiammingo;*
 4. *dieci senatori designati nel proprio seno dal Consiglio della Comunità francese;*
 5. *un senatore designato nel proprio seno dal Consiglio della Comunità germanofona;*
 6. *sei senatori designati dai senatori di cui ai punti 1° e 3°;*
 7. *quattro senatori designati dai senatori di cui ai punti 2° e 4°.*

⁹⁴ Art. 70, Cost.: “I senatori indicati all'articolo 67, comma 1, punti 1° e 2° sono eletti per quattro anni. I senatori indicati all'articolo 67, comma 1, punti 6° e 7° sono designati per quattro anni. Il Senato è rinnovato integralmente ogni quattro anni. L'elezione dei senatori indicati all'articolo 67, comma 1, punti 1° e 2° coincide con l'elezione per la Camera dei rappresentanti.”

⁹⁵ Artt. 96-104 Cost.

⁹⁶ Art. 96, Cost.: “Il Re nomina e revoca i suoi ministri. Il Governo federale presenta al Re le sue dimissioni se la Camera dei rappresentanti, a maggioranza assoluta dei suoi membri, adotta una mozione di sfiducia proponendo al re la nomina di un successore del Primo Ministro, ovvero propone al re la nomina di un successore al primo Ministro nei tre giorni successivi al rigetto d'una mozione di fiducia. Il Re nomina Primo Ministro il successore propostogli, che entra in funzione nel momento in cui il nuovo Governo federale presta giuramento.”

⁹⁷ Art. 99, Cost.: “Il Consiglio dei ministri si compone di non più di quindici membri. Eccettuato eventualmente il Primo Ministro, il Consiglio dei Ministri conta in egual numero Ministri di lingua francese e di lingua neerlandese.”

una medesima cultura. Il riconoscimento, in Belgio, di tre lingue ufficiali ha condotto alla creazione di tre Comunità⁹⁸.

Le principali istituzioni che formano la Comunità sono il Consiglio⁹⁹ e il Governo¹⁰⁰. Il Consiglio è composto da membri, il cui numero secondo quanto disposto dalla Costituzione è stabilito dalla legge¹⁰¹, eletti direttamente¹⁰² per un periodo di cinque anni¹⁰³. Il Consiglio dispone di uno spiccato potere di decreto, che porta la Comunità ad estendere la propria competenza in molteplici materie¹⁰⁴.

⁹⁸ Si tratta della Comunità fiamminga, Comunità francese e della Comunità germanofona.

⁹⁹ Art.115-120 Cost.

¹⁰⁰ Art. 121-126 Cost.

¹⁰¹ Art. 115, Cost.: "(I) Vi sono un Consiglio della Comunità francese ed un Consiglio della Comunità fiamminga, denominato Consiglio fiammingo, la composizione ed il funzionamento dei quali sono stabiliti da una legge approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma. Vi è un Consiglio della Comunità germanofona la cui composizione e funzionamento sono stabiliti dalla legge.

(II) Nel rispetto dell'articolo 137, gli organi regionali di cui all'articolo 39 comprendono un Consiglio per ogni regione."

¹⁰² Art.116, Cost.: "(I) I Consigli sono composti da mandatari eletti.

(II) Ogni Consiglio di comunità è composto da membri eletti direttamente in qualità di membro del Consiglio della comunità in questione ovvero in qualità di membro di un Consiglio di regione. Salvo che in caso di applicazione dell'articolo 137, ogni Consiglio di regione è composto da membri eletti direttamente in qualità di membro del Consiglio della regione in questione ovvero in qualità di membro di un Consiglio di comunità."

¹⁰³ Art.117, Cost.: I membri dei Consigli sono eletti per un periodo di cinque anni. I Consigli sono interamente rinnovati ogni cinque anni. A meno che una legge, adottata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma, non disponga diversamente, le elezioni per i Consigli hanno luogo nello stesso giorno e coincidono con le elezioni per il Parlamento europeo."

¹⁰⁴ Il potere di decreto è esercitato:

- Art. 127, Cost.: (I) I Consigli della Comunità francese e della Comunità fiamminga, ognuno per quanto di propria competenza, disciplinano con decreto:

- 1° le materie culturali;

- 2° l'insegnamento, ad eccezione di:

- a. La fissazione del termine di inizio e di fine dell'obbligo scolastico;

- b. Le condizioni minime per la concessione dei diplomi;

- c. Il regime delle pensioni;

- 3° la cooperazione tra le comunità, così come la cooperazione internazionale, ivi compresa la conclusione dei trattati, per le materie indicate nei punti 1° e 2° del presente paragrafo.

Una legge approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma, individua le materie culturali di cui al punto 1°, le forme di cooperazione di cui al punto 3°, così come le modalità di conclusione dei trattati di cui al punto 3°.

(II) Tali decreti hanno forza di legge rispettivamente nella regione di lingua francese e nella regione di lingua neerlandese, così come anche nei confronti delle istituzioni create nella regione bilingue di Bruxelles- Capitale che, in ragione della loro attività, devono essere considerate appartenenti esclusivamente all'una o all'altra comunità."

- Art. 128, Cost.: "(I) I Consigli della Comunità francese e della Comunità fiamminga disciplinano con decreto, ciascuno per quanto di propria competenza, le materie personalizzabili, nonché, in ordine alle materie stesse, la cooperazione tra le comunità e la cooperazione internazionale, ivi compresa la conclusione dei trattati. Una legge approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma, determina dette materie personalizzabili, così come le forme di cooperazione e le modalità per la conclusione dei trattati.

(II) Tali decreti hanno forza di legge rispettivamente nella regione di lingua francese e nella regione di lingua neerlandese, così come, salvo che una legge approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma disponga diversamente, anche nei riguardi delle istituzioni create nella Regione di Bruxelles- Capitale che, in ragione della loro organizzazione, devono essere considerate come appartenenti esclusivamente all'una o all'altra comunità."

- Art. 129, Cost.: "(I) I Consigli della Comunità francese e della Comunità fiamminga, ciascuno per quanto di propria competenza, disciplinano con decreto, con esclusione del legislatore federale, l'impiego della lingua per:

- 1° le materie amministrative;

- 2° l'insegnamento negli istituti creati, sovvenzionati o riconosciuti dai pubblici poteri;

Il Governo della Comunità, la cui composizione e il cui funzionamento è disciplinato con legge¹⁰⁵, è formato da membri eletti dal rispettivo Consiglio¹⁰⁶.

Come detto precedentemente la Comunità nasce e si fonda sul principio di identità culturale, riferendosi pertanto anche alle nozioni di “lingua” e di collettività di persone. Per questi motivi le competenze della Comunità sono strettamente connesse a questi principi e si estendono alle materie concernenti: la cultura intesa in senso lato¹⁰⁷, l’istruzione, uso delle lingue e le funzioni “personalizzabili” che comprendono la politica della sanità¹⁰⁸, l’aiuto alle persone¹⁰⁹. Inoltre la Comunità è competente anche in materia di ricerca scientifica e relazioni internazionali.

L’istituzione della Regione è strettamente connessa, a differenza della Comunità, al concetto di identità territoriale.

La Regione è formata, così come la Comunità, da due istituzioni che sono il Consiglio e il Governo. Per ciò che concerne la composizione e il

3° le relazioni sociali tra i datori di lavoro e i loro dipendenti, così come gli atti e i documenti delle imprese richiesti dalle leggi e dai regolamenti.

(II) Tali decreti hanno forza di legge rispettivamente nella Regione di lingua francese e nella Regione di lingua neerlandese, eccetto per ciò che concerne:

- *i comuni o i gruppi di comuni contigui ad un'altra regione linguistica e dove la legge prescrive o permette l'impiego di una lingua diversa da quella della regione in cui i comuni stessi ritrovano. Per tali comuni, una modifica alle regole relative all'impiego delle lingue nelle materie indicate nel comma 1 non può essere apportata se non mediante una legge approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma;*
- *i servizi la cui attività si estende oltre la regione linguistica in cui hanno la loro sede;*
- *le istituzioni federali e internazionali indicate dalla legge, la cui attività è comune a più di una comunità*

▪ Art. 130, Cost.: “(I) Il Consiglio della Comunità germanofona disciplina con decreto:

1° le materie culturali;

2° le materie personalizzabili;

3° l'insegnamento entro i limiti fissati dall'articolo 127, par.1, commi 1 e 2;

4° la cooperazione tra le comunità, così come la cooperazione internazionale, ivi compresa la conclusione dei trattati, per le materie indicate ai punti 1°, 2° e 3°;

5° l'impiego delle lingue per l'insegnamento negli istituti creati, sovvenzionati o riconosciuti dai pubblici poteri.

La legge individua le materie culturali personalizzabili menzionate ai punti 1° e 2°, così come la forma di cooperazione menzionata al punto 4 e le modalità secondo cui i trattati sono conclusi.

(II) Tali decreti hanno forza di legge nella regione di lingua tedesca.”

¹⁰⁵ Art. 123, Cost.: “(I) La legge disciplina la composizione e il funzionamento dei Governi di comunità e di Regione. Salvo per ciò che concerne il Governo della Comunità germanofona, tale legge è approvata con la maggioranza di cui all'articolo di cui all'articolo 4, ultimo comma.

(II) Una legge, approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma, indica le materie relative alla composizione e al funzionamento del Governo della Comunità francese, del Governo della Regione vallona e del Governo della Comunità fiamminga che sono regolamentate dai rispettivi Consigli, ognuno in ordine alla propria competenza, mediante decreto o provvedimento normativo di cui all'articolo 134, secondo il caso. Tale decreto e tale provvedimento normativo di cui all'articolo 134, sono adottati con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, a condizione che sia presente la maggioranza dei membri del Consiglio.”

¹⁰⁶ Art. 122, Cost.: “I componenti di ogni Governo di comunità o di regione sono eletti dal rispettivo Consiglio.”

¹⁰⁷ Rientrano in questa categoria a titolo di esempio il teatro, le biblioteche, gli audiovisivi.

¹⁰⁸ Si fa riferimento alla medicina preventiva e curativa

¹⁰⁹ Rientrano in questa categoria la protezione della gioventù, l’aiuto sociale, l’aiuto alle famiglie, l’accoglienza degli immigrati.

funzionamento di queste due istituzioni valgono le stesse considerazioni fatte a proposito della Comunità¹¹⁰.

Le competenze delle Regioni si estendono in tutti i settori che si riferiscono all'occupazione del territorio in senso lato. Pertanto le Regioni esercitano le loro competenze in materia di economia, impiego, agricoltura, politica delle acque, alloggio, lavori pubblici, energia, trasporti, ambiente, sfruttamento del territorio e urbanistica, rinnovamento rurale, conservazione della natura, credito, commercio estero, tutela sulle Province e i Comuni. Le Regioni sono, inoltre, competenti, nei campi succitati in materia di relazioni internazionali e ricerca scientifica.

La Provincia¹¹¹ rappresenta il livello intermedio di decentramento nella struttura federale dello Stato belga.

La Provincia è costituita da tre istituzioni, che sono il Consiglio, la deputazione permanente e il governatore. Le istituzioni provinciali, così come sancito dalla Costituzione¹¹², sono disciplinate direttamente dalla legge che ne determina le modalità di funzionamento. È prevista l'elezione diretta dei membri che compongono il Consiglio provinciale¹¹³, l'attribuzione di competenze rientranti nell'ambito dell'interesse provinciale, la decentralizzazione delle attribuzioni verso le istituzioni provinciali.

La Provincia è un'istituzione autonoma ma, tuttavia, subordinata ai livelli immediatamente superiori. Pertanto l'esercizio delle competenze è limitato dalle attribuzioni e dai poteri delle autorità superiori.

Nell'ambito del proprio territorio la Provincia ha il diritto di amministrare tutto ciò che rientra nell'interesse provinciale, rispettando le

¹¹⁰ Cfr. note 103-110

¹¹¹ Le Province sono attualmente dieci.

¹¹² Art. 162, Cost.: *“Le istituzioni provinciali e comunali sono disciplinate dalla legge. La legge sancisce l'applicazione dei seguenti principi:*

- a. L'elezione diretta dei membri dei consigli provinciali e comunali;*
- b. L'attribuzione ai consigli provinciali e comunali di tutto ciò che è d'interesse provinciale e comunale, senza pregiudizio dell'approvazione dei loro atti, nei casi e secondo la procedura che la legge determina;*
- c. La decentralizzazione delle attribuzioni verso le istituzioni provinciali e comunali;*
- d. La pubblicità delle sedute dei consigli provinciali e comunali nei limiti stabiliti dalla legge;*
- e. La pubblicità dei bilanci e dei conti;*
- f. L'intervento dell'autorità di tutela o del potere legislativo federale, per impedire che la legge sia violata o che l'interesse generale sia intaccato.*

In esecuzione d'una legge adottata con la maggioranza stabilita dall'articolo 4, ultimo comma, l'organizzazione e l'esercizio della tutela amministrativa possono essere regolati dai Consigli di comunità o di regione. In esecuzione d'una legge approvata con la maggioranza prevista all'articolo 4, ultimo comma, il decreto o la disposizione di cui all'articolo 134 stabilisce le condizioni e le procedure secondo cui più province o più comuni possono accordarsi o associarsi. Non è tuttavia consentito a più consigli provinciali o a più consigli comunali di deliberare congiuntamente.”

¹¹³ I membri variano tra un minimo di quarantasette e un massimo di ottantaquattro, e sono eletti per un periodo di sei anni.

competenze dello Stato federale, delle Comunità, delle Regioni e dei Comuni.

Le competenze della Provincia si riferiscono ai settori del mantenimento e della pulizia dei corsi d'acqua non navigabili, del prosciugamento delle paludi, della lotta contro le epidemie e le epizoozie, dell'organizzazione dei servizi di disinfezione, della creazione di istituti di beneficenza e di scuole tecniche e del turismo.

Infine alla base del sistema piramidale della struttura federale dello Stato belga, si trova il Comune¹¹⁴, che rappresenta il livello più prossimo ai cittadini.

Le istituzioni del Comune, nonché la relativa organizzazione e funzionamento sono regolati dalla Costituzione¹¹⁵. Le istituzioni comunali sono il Consiglio, eletto direttamente dai cittadini, il Collegio del Borgomastro, eletto in seno al Consiglio e, infine, il Borgomastro che è nominato direttamente dal Sovrano.

In linea di massima, per ciò che concerne il funzionamento delle istituzioni comunali, valgono le medesime considerazioni fatte a proposito delle corrispondenti istituzioni provinciali.

In mancanza di una precisa definizione del concetto di interesse comunale inteso in senso lato, le competenze dei Comuni sono particolarmente mobili e flessibili, riuscendo in tal modo ad adattarsi con una certa tempestività alle mutate condizioni dei bisogni.

I Comuni intervengono nei compiti connessi allo stato civile ed alla popolazione, al rilascio delle patenti di guida, alla gestione dei cimiteri, al registro degli stranieri, al rilascio delle carte di identità, alle misure di polizia destinate a far rispettare l'ordine pubblico, al rispetto della tranquillità, alla proprietà e alla salubrità pubblica, alla gestione della rete viaria comunale, al rilascio dei permessi di assegnazione in lotti e di edificazione, alla gestione dell'aiuto sociale, alle attività sportive, ecc.

4.2 Il federalismo fiscale

¹¹⁴ Attualmente il numero dei Comuni si attesta sulle cinquecentoottantanove unità

¹¹⁵ Cfr. nota 116

4.2.1 I principi fondamentali

La Costituzione belga dedica un'apposita parte, Titolo V¹¹⁶, alle disposizioni concernenti le finanze dello Stato.

Il modello di federalismo fiscale deve riprodurre quelli che sono i principi peculiari del federalismo politico: l'autonomia delle differenti componenti dello Stato, l'uguaglianza e la partecipazione delle entità federate al livello dell'autorità federale.

Ciò significa che l'applicazione del modello federale in campo fiscale deve trovare il giusto equilibrio fra autonomia dei diversi livelli di governo e unità dello Stato.

La Costituzione prevede¹¹⁷, tra i principi fondanti dello Stato federale belga, il principio della sussidiarietà, in base al quale dopo l'ultima riforma costituzionale in materia di competenze di spesa tra Stato federale e autonomie di governo, si assiste ad una devoluzione di competenze verso il basso, nel senso che lo Stato federale si occuperà solo delle materie che gli sono direttamente attribuite dal dettato costituzionale o da leggi speciali, mentre le autorità federate eserciteranno tutte le competenze espressamente assegnate dalla Costituzione, nonché le competenze residuali.

La Costituzione¹¹⁸ belga sancisce che spetta ad una legge votata a maggioranza speciale la disciplina del finanziamento dei diversi livelli di governo facenti parte della Federazione.

La legge speciale di finanziamento del gennaio 1989, modificata in seguito dalla legge speciale del luglio 1993 e, da ultimo, dalla legge speciale del luglio 2001, fissa i principi di base della responsabilità e dell'autonomia finanziaria delle entità federate.

¹¹⁶ Artt. 170-181 Cost.

¹¹⁷ Art. 35, Cost.: *“L'autorità federale è competente solo nelle materie che le sono formalmente attribuite dalla Costituzione e dalle leggi approvate in forza alla Costituzione stessa.*

Le Comunità o le Regioni, ciascuna per ciò che le riguarda, sono competenti nelle altre materie, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dalla legge. Tale legge deve essere approvato con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma.”

¹¹⁸ Gli articoli disciplinati dalla Costituzione sono:

- Art. 175, Cost.: *“Una legge, approvata con la maggioranza prevista dall'articolo 4, ultimo comma, stabilisce il sistema di finanziamento per la Comunità francese e per la Comunità fiamminga. I Consigli della Comunità francese e della Comunità fiamminga disciplinano con decreto, ognuno per quanto di competenza, la destinazione di tali introiti.”*
- Art. 177, Cost.: *“Una legge adottata con la maggioranza prevista dall'articolo 4, ultimo comma, stabilisce il sistema di finanziamento delle Regioni. I Consigli regionali, ciascuno per quanto di competenza, determinano la destinazione delle loro entrate mediante provvedimento normativo di cui all'articolo 134.”*

Il principio della responsabilità finanziaria implica l'allocazione del gettito delle imposte sulle persone fisiche, dell'imposta sul valore aggiunto e del canone radiotelevisivo tra le diverse autorità federate.

Il principio dell'autonomia finanziaria conferisce alle entità federate la massima libertà per ciò che concerne il proprio bilancio. L'autorità federata, per svolgere in modo efficiente le proprie competenze, deve essere dotata di risorse proprie sufficienti e adeguate all'espletamento delle proprie funzioni.

4.2.2 Fonti di finanziamento dei livelli di governo

Il sistema di finanziamento dei livelli di governo ha visto, in seguito alla riforma in senso federale dello Stato belga, il passaggio da un modello fortemente accentrato a uno decentrato. Il nuovo sistema di finanziamento si basa su entrate proprie, con la possibilità di dare attuazione, in virtù del livellamento delle differenze di capacità fiscale, a diversi meccanismi di perequazione finanziaria.

Tra gli strumenti di finanziamento delle autorità federate, rientra una particolare categoria di risorse, ovvero le imposte ripartite.

Lo Stato federale, attraverso il meccanismo delle imposte ripartite, effettua una suddivisione delle entrate fiscali nazionali prevedendo una redistribuzione tra le autorità federate. La ripartizione, effettuata su due livelli, prevede un'assegnazione verticale dell'imposta fra le diverse autorità federate e un'assegnazione orizzontale, vale a dire una ulteriore suddivisione della quota fra le autorità federate dello stesso livello.

Le imposte ripartite di cui beneficia la Comunità sono l'imposta sulle persone fisiche, l'imposta sul valore aggiunto ed il canone della radiotelevisione.

Per ciò che concerne questa ultima imposta, l'articolo 5 della Legge speciale sul finanziamento prevede che la localizzazione del canone radiotelevisivo è stabilita nel luogo in cui la televisione si trova.

Per ciò che concerne le Regioni, sempre nell'ambito delle imposte ripartite, va sottolineato che è presente la sola imposta sulle persone fisiche.

L'art 3 della legge speciale sul finanziamento prevede, quali imposte regionali, l'imposta sulle scommesse e sul gioco d'azzardo, l'imposta sulle slot machines, il permesso di vendita sulle bevande da consumarsi al di fuori dell'esercizio, le imposte di successione, l'imposta sul valore stimato

della proprietà, le imposte di registrazione sul trasferimento dei beni immobili, l'imposta sui veicoli a motore, l'ecotasse.

La “ratio” delle imposte ripartite risiede nel fatto che attraverso questo strumento le autorità locali federate sono in grado di espletare le proprie funzioni e di adempiere in modo efficace alle competenze loro attribuite, poiché sono dotate dei necessari mezzi per coprire i relativi bisogni finanziari.

Nel meccanismo delle imposte ripartite risulta essere di significativa importanza anche la suddivisione orizzontale fra i livelli di governo, che avviene, secondo quanto stabilito dal legislatore, in base alla localizzazione della riscossione dell'imposta.

Tuttavia le imposte ripartite risultano essere sempre imposte nazionali, trasferite dal livello centrale ai livelli decentrati al fine di consentire a questi ultimi di far fronte alle spese essenziali. Pertanto l'attuazione di un federalismo fiscale effettivo è dato dall'incremento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire dalla capacità di finanziarie con risorse proprie le spese relative all'espletamento dei propri compiti.

L'autonomia fiscale delle Comunità e delle Regioni risiede nelle risorse proprie.

Il potere fiscale autonomo delle Comunità e delle Regioni è stabilito dalla stessa Costituzione, poiché è conferito alle autorità federate il potere di stabilire una nuova imposta attraverso lo strumento del decreto o dell'ordinanza¹¹⁹, nonché la possibilità di imporre una tassa in cambio di certe prestazioni di servizio pubblico o di stabilire un'imposta in favore di un'altra autorità¹²⁰.

La legge speciale relativa al finanziamento delle Comunità e delle Regioni proibisce categoricamente la possibilità di stabilire imposte nelle materie che rientrano nell'ambito delle competenze di imposizione statale. Pertanto ne consegue che il modello di federalismo fiscale belga esclude qualsiasi possibilità di stabilire imposte concorrenti.

La nuova legge speciale sul finanziamento, del 13 luglio 2001, amplia l'autonomia finanziaria delle Comunità e delle Regioni rispetto alla disciplina precedente.

¹¹⁹ Art. 170, comma 2, Cost.: “Nessuna imposta a favore di una comunità o di una regione può essere stabilita se non in forza di un decreto o di un provvedimento normativo di cui all'art.134. La legge determina, relativamente alle imposte di cui al primo comma, le eccezioni di cui sia dimostrata la necessità.”

¹²⁰ Art. 173, Cost.: “Eccettuando le province, i polders e wateringues ed i casi espressamente individuati con legge, decreto o provvedimento normativo di cui all'articolo 134, nessuna prestazione pecuniaria potrà essere pretesa dai cittadini se non a titolo d'imposta a favore dello Stato, della comunità, della regione, dell'associazione, della federazione di comuni o del comune.”

In tal senso la nuova legge introduce nuove imposte regionali proprie¹²¹, disciplina in modo più dettagliato alcune imposte già esistenti ed amplia le risorse destinate alla Comunità¹²².

In sintesi si può affermare che la revisione della Costituzione belga ha avuto un impatto significativo sul fronte finanziario. Nell'ordinamento belga il riparto finanziario e le politiche redistributive sono rimesse alla cosiddetta legislazione speciale, sulla base di principi sanciti direttamente dalla Costituzione¹²³.

In tal senso è stabilito che nessuna imposta a favore dello Stato può essere stabilita se non in forza di una legge federale¹²⁴. Le imposte a favore dello Stato, delle Comunità e delle Regioni sono votate annualmente¹²⁵.

Per ciò che concerne le risorse finanziarie di Comuni e Province va notato come la prima fonte di finanziamento sia costituita dalle entrate fiscali. La base dell'autonomia fiscale dei Comuni e delle Province risiede nel combinato disposto degli artt. 41, 162, comma 2, 170, par. 3 e 4 della Costituzione. Il Consiglio comunale e provinciale hanno il compito di prendere l'iniziativa e di determinare la base imponibile e l'aliquota che intendono applicare alla loro popolazione. Particolarmente rilevanti, quanto ad ammontare, sono alcune imposte addizionali, tra cui:

- L'addizionale all'imposta immobiliare, percepita da Comuni e Province per cui rappresenta la principale entrata fiscale
- L'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, una percentuale dell'imposta dovuta allo Stato federale riscossa dai Comuni
- La decima addizionale all'imposta di circolazione dei veicoli automobilistici, prevista dalla legge

I Comuni e le Province possono introdurre sia imposte proprie che canoni, tra cui le imposte sulle prestazioni amministrative, sulla forza motrice, sulle prestazioni di igiene pubblica, sulle imprese industriali, commerciali e agricole, sullo spettacolo e sul divertimento, i canoni per l'occupazione del dominio pubblico e imposte sul patrimonio. I Comuni e le Province possono determinare liberamente il tasso di tutte le loro imposte, ad eccezione della decima addizionale all'imposta di circolazione dei veicoli automobilistici.

¹²¹ Titolo III, artt.3 ss. Della Legge speciale del 13/07/2001

¹²² Capitolo III, artt. 36 ss. Della legge speciale del 13/07/2001

¹²³ Artt. 170-178 Cost.

¹²⁴ Art. 170, comma 1, Cost.: "Nessuna imposta a favore dello Stato può essere stabilita se non in forza di una legge."

¹²⁵ Art.171, Cost.: "Le imposte a favore dello Stato, della Comunità e della Regione sono votate annualmente. Le norme che le disciplinano restano in vigore solo per un anno, se non sono rinnovate."

Le Regioni possono introdurre dei limiti ai margini di manovra nella fissazione delle aliquote.

Infine i Comuni e le Province dispongono di risorse trasferite dalle Regioni e dallo Stato federale.

4.2.3 La risoluzione dei conflitti: meccanismi di cooperazione e solidarietà finanziaria

Il modello di federalismo fiscale è caratterizzato dalla ricerca di un punto di equilibrio fra due fattori a volte confliggenti: la piena autonomia delle autorità locali federate e l'unione della Federazione. Il raggiungimento di tale obiettivo è reso possibile dall'uso di particolari strumenti, quali i meccanismi di cooperazione e di solidarietà.

Attraverso meccanismi di perequazione finanziaria è possibile introdurre un certo grado di solidarietà fra tutti i livelli di governo.

Dall'esame del regime di finanziamento delle Comunità e delle Regioni è possibile rinvenire diversi elementi di perequazione finanziaria, posto che in un sistema basato sul principio dell'autonomia e della responsabilità finanziaria tali elementi risultano rivestire un ruolo secondario.

I meccanismi di coordinamento, al fine di evitare un accentramento eccessivo dei poteri finanziari a livello federale, si fondano su una permanente concertazione fra l'autorità federale e le autorità locali federali.

Tali meccanismi di coordinamento si riscontrano in due settori particolari, vale a dire la politica fiscale e la politica di prestito intrapresa a livello sia federale che federato.

L'accordo nelle politiche di bilancio si basa principalmente sui deficit, il relativo finanziamento e l'indebitamento dei diversi livelli di governo.

La necessità di intervenire con meccanismi di coordinazione nell'ambito dei deficit di bilancio, del relativo finanziamento e dell'indebitamento delle autorità locali federate scaturisce da un serie di importanti motivazioni.

Il cospicuo deficit, con conseguente perdita di controllo del debito, di un'autorità locale federata comporta dei rischi non indifferenti per la relativa solvibilità. Tutto ciò a detrimento della stabilità dell'unione economica e monetaria del Belgio.

In tal senso è importante segnalare che il rispetto dei limiti al tetto del deficit e al debito pubblico fissati dal Trattato di Maastricht è possibile mediante una disciplina di bilancio collettiva che comporta un obiettivo per ogni potere.

4.3 Conclusioni

La riforma dello Stato belga in senso federale deriva dalla presenza di autonomie locali caratterizzate da forti peculiarità e differenze di natura linguistica, culturale, economica.

Il processo di riforma è stato attuato mediante quattro riforme istituzionali, in un arco temporale che va dai primi anni settanta alla prima metà degli anni novanta.

Il Belgio rappresenta un caso particolarmente raro, in cui si è passati da uno Stato unitario, quindi fortemente accentrato, ad uno federale, basato pertanto su un ampio decentramento.

L'analisi della divisione di competenze fra le diverse e molteplici autonomie locali mostra che le Regioni esercitano competenze generali legate al territorio, mentre le Comunità svolgono funzioni legate all'individuo.

Da un punto di vista finanziario con la Legge speciale del 1989, modificata più volte e da ultimo nel luglio del 2001, le Regioni e le Comunità vedono ridursi sensibilmente l'approvvigionamento dei mezzi finanziari attraverso dotazioni dello Stato, con conseguente incremento di un approvvigionamento con propri mezzi.

La riforma costituzionale del 1993 introduce, quale elemento fondante del nuovo sistema federale, il principio di sussidiarietà. L'introduzione di tale principio è particolarmente importante e significativa poiché ne consegue un cambiamento del criterio di attribuzione delle competenze di spesa tra Stato federale e autorità locali federate. In questo modo le competenze delle autorità locali federate si estendono, oltre che nell'ambito delle materie espressamente assegnate, anche nelle cosiddette competenze residuali.

Il finanziamento dei diversi livelli di governo, anch'esso caratterizzato dopo la riforma dal passaggio da un modello accentrato a uno decentrato, si basa sull'eliminazione dei trasferimenti dallo Stato centrale e sull'attribuzione di risorse proprie, con eventuali meccanismi di

perequazione finanziaria laddove si manifesta il rischio di marcate differenze di capacità fiscale.

Pertanto l'obiettivo del raggiungimento di un punto di equilibrio fra autonomia delle autorità locali federate e unione della Federazione, come detto diverse volte, è perseguito mediante il ricorso anche a strumenti correttivi quali i meccanismi di cooperazione e solidarietà finanziaria.

5. IL FEDERALISMO FISCALE IN AUSTRIA

5.1 Il quadro istituzionale

L' Austria, come sancito dal dettato costituzionale¹²⁶, è uno Stato federale fondato su tre livelli di governo: Il Governo federale¹²⁷, gli Stati¹²⁸ e gli enti locali¹²⁹.

A livello centrale il Parlamento federale è composto da due Camere: il Consiglio nazionale e il Consiglio federale.

Il Consiglio nazionale è eletto a suffragio universale diretto¹³⁰ per un periodo di quattro anni¹³¹.

I membri del Consiglio federale¹³² sono eletti dalle Diete provinciali per la durata della legislatura.

Il Governo federale¹³³ è composto dal Cancelliere e dai Ministri federali. I membri dell'esecutivo sono nominati dal Presidente federale¹³⁴.

¹²⁶ Art. 2, comma 1, Cost.: "L'Austria è uno Stato federale."

¹²⁷ Bund

¹²⁸ I Länder sono complessivamente nove: Burgenland, Carinzia, Bassa Austria, Alta Austria, Salisburgo, Stiria, Tirolo, Vorarlberg, Vienna

¹²⁹ Gemeinden

¹³⁰ Art. 26, comma 1, Cost.: "Il Consiglio nazionale viene eletto dal popolo con voto uguale, diretto, segreto e personale di uomini e donne che abbiano compiuto 18 anni di età prima del 1° gennaio dell'anno delle elezioni, secondo il principio della rappresentanza proporzionale. Con legge federale vengono disciplinati le norme sul procedimento elettorale."

¹³¹ Art. 27, comma 1, Cost.: "Una legislatura del Consiglio nazionale dura quattro anni, computati dal giorno della sua prima riunione, ma in ogni caso fino al giorno in cui si riunisce il Consiglio nazionale successivo."

¹³² Art. 34, Cost.: "(I) Nel Consiglio federale i Länder sono rappresentati in rapporto alla rispettiva popolazione secondo le disposizioni seguenti.

(II) Il Land con maggior numero di abitanti invia 12 membri, ogni altro Land ne invia un numero corrispondente al rapporto fra la sua popolazione e quella del suddetto Land, ove i resti superiori alla metà valgono come intero. Ad ogni Land spetta in ogni caso una rappresentanza di almeno tre membri. Per ogni membro viene designato un supplente.

(III) Il numero dei membri che dovranno essere inviati da ciascun Land viene determinato dal Presidente Federale dopo ogni censimento generale."

¹³³ Artt. 69-78 Cost.

Quest'ultimo è eletto direttamente dal popolo della Federazione e resta in carica per un periodo di sei anni.

Il secondo livello dello Stato austriaco è rappresentato dai Länder, la cui sovranità è riconosciuta direttamente dalla Costituzione.

Secondo quanto disposto da quest'ultima i Länder sono dotati di una propria Costituzione, approvata mediante una legge costituzionale¹³⁵.

I Länder, pur essendo caratterizzati da un'ampia autonomia, sono strettamente legati allo Stato centrale.

Ogni Länder è costituito da un Governo regionale, a capo del quale si trova il Presidente della Regione, figura eletta dalla Dieta Regionale. I membri della Dieta sono eletti secondo le norme che disciplinano le elezioni del Consiglio nazionale. Il numero dei deputati di ciascuna Dieta varia in relazione al numero degli abitanti della Regione.

Infine il terzo e ultimo livello dello Stato austriaco è costituito dai Comuni locali¹³⁶. Tra gli organi¹³⁷ costitutivi dei Comuni figurano il Consiglio comunale, ovvero l'assemblea rappresentativa eletta direttamente dal corpo elettorale, la Giunta comunale o Consiglio municipale, il Sindaco.

5.2 La ripartizione delle competenze

Il modello costituzionale di ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, modificato più volte, prevede una devoluzione verso il basso, secondo il principio della sussidiarietà, delle funzioni e dei poteri. In tal senso il disposto costituzionale sancisce che tutte le materie non attribuite direttamente alla Federazione sono disciplinate dai Länder¹³⁸.

Per ciò che concerne la Federazione la Costituzione austriaca stabilisce un preciso catalogo di competenze:

¹³⁴ Artt. 60-68 Cost.

¹³⁵ Art. 99, comma 1, Cost.: *“La Costituzione del Land, che deve essere emanata con legge costituzionale può, purché non venga modificata la Costituzione federale, venire modificata con legge costituzionale del Land.”*

¹³⁶ Art. 115, comma 1, Cost.: *“Ove negli articoli seguenti si parla di Comuni, si devono intendere i Comuni locali.”*

¹³⁷ Art. 117 Cost.

¹³⁸ Art. 15, comma 1, Cost.: *“In quanto una materia non sia espressamente attribuita dalla Costituzione federale alla competenza legislativa o esecutiva della federazione, essa rimane nella sfera autonoma di attività dei Länder.”*

- a. Competenze legislative ed esecutive esclusive¹³⁹ (Costituzione federale, elezioni Consiglio Nazionale, referendum, giustizia costituzionale, affari esteri, immigrazione ed emigrazione, passaporti, allontanamento dal territorio dello Stato, esilio, espulsione ed estradizione, finanze federali, moneta, credito, borse e banche, pesi e misure, normalizzazione e cesellatura dei metalli preziosi, diritto civile, mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico, diritto di associazione e di riunione, stato civile, ecc.)
- b. Competenza legislativa esclusiva e relativa competenza esecutiva dei Länder¹⁴⁰. Rientrano in questa categoria un rilevante numero di materie per le quali la Federazione detiene la sola competenza legislativa poiché quella esecutiva è trasferita ai Länder (cittadinanza statale, rappresentanze professionali, edilizia popolare, polizia stradale, risanamento dei centri urbani, navigazione interna, compatibilità ambientale, ecc.)
- c. Competenza legislativa di principio¹⁴¹. Tale categoria prevede materie per le quali la legislazione di principio è attribuita alla Federazione, mentre ai Länder è attribuita la legislazione attuativa e l'esecuzione amministrativa (beneficenza, politica demografica, ospizi, assistenza alla maternità, all'infanzia e alla gioventù, istituzioni pubbliche per la composizione extragiudiziale di controversie, ecc.).

La potestà legislativa ed amministrativa dei Länder, disciplinata anch'essa dalla Costituzione, prevede una competenza residuale¹⁴² e una competenza diretta¹⁴³.

Per ciò che concerne la prima tipologia di competenze, l'art. 15 della Costituzione austriaca sancisce che tutte le materie non attribuite direttamente alla Federazione rientrano, in via residuale, nella sfera di competenza dei Länder.

Per ciò che concerne la seconda tipologia di competenze il dettato costituzionale¹⁴⁴ stabilisce che nell'ambito di materie quali l'amministrazione del personale insegnante della scuola pubblica

¹³⁹ Art. 10 Cost.

¹⁴⁰ Art. 11 Cost.

¹⁴¹ Art. 12 Cost.

¹⁴² Cfr. nota 142

¹⁴³ Artt. 14, commi 4 e 6, 15, commi 2-5, Cost.

¹⁴⁴ Cfr. nota 147

dell'obbligo, i giardini d'infanzia e il doposcuola la competenza, legislativa ed esecutiva, spetta direttamente ai Länder.

Rientrano, altresì, nel dettagliato elenco di materie espressamente attribuite ai Länder quelle relative alla polizia locale e di sicurezza, teatro e cinematografo, pubblici spettacoli, rappresentazioni e divertimenti, polizia stradale e polizia fluviale, edilizia concernente edifici di proprietà della Federazione destinati a finalità pubbliche.

Infine vi è una tipologia di materie per le quali la legislazione è di competenza della Federazione mentre l'esecuzione spetta ai Länder. Rientrano in questa categoria le materie afferenti la cittadinanza statale, le rappresentanze professionali, l'edilizia popolare, la polizia stradale, il risanamento dei centri urbani, la navigazione interna, la beneficenza, la politica demografica, gli ospizi, l'assistenza alla maternità, all'infanzia e alla gioventù, gli enti e gli istituti di cura, le istituzioni pubbliche per la composizione extragiudiziale di controversie, la riforma agraria, l'elettricità, la difesa delle piante, il diritto del lavoro e la tutela degli operai e degli impiegati.

Il quadro tratteggiato evidenzia un sistema di ripartizione di competenze tendenzialmente rigido, che comprende le materie di competenza esclusiva della Federazione, le materie di competenza ripartita fra Federazione e Länder, le materie attribuite direttamente alla competenza dei Länder.

5.3 Il federalismo fiscale

5.3.1 I rapporti finanziari tra i livelli di governo

I rapporti finanziari tra Federazione ed Enti territoriali sono regolati da una legge costituzionale federale, prevista espressamente dal dettato costituzionale¹⁴⁵.

L'art. 13 della Costituzione austriaca riconosce pienamente l'autonomia finanziaria dei Länder, prevedendo l'obbligo, per tutti i diversi

¹⁴⁵ Art. 13 Cost.: "(1) Le competenze della Federazione e dei Länder in materia tributaria vengono disciplinate da un'apposita legge costituzionale federale (Legge Costituzionale Finanziaria).

(2) Federazione, Länder e Comuni devono perseguire nella loro politica di bilancio un pareggio economico generale."

livelli di governo, di perseguire un equilibrio economico generale nell'ambito delle politiche di bilancio.

La Legge costituzionale finanziaria, approvata nel 1948¹⁴⁶, ha subito nel corso degli anni una serie di modifiche ed integrazioni, con l'obiettivo di redisciplinare ogni tre o cinque anni un sistema di perequazione finanziaria tra Federazione ed Enti territoriali.

La Legge costituzionale finanziaria regola i rapporti tra Bund e Länder e tra questi ultimi e i Comuni in merito alla disciplina dei poteri impositivi, vale a dire potestà legislativa ed amministrativa, e delle capacità finanziarie degli Enti territoriali.

Il legislatore federale ha una competenza esclusiva in materia di ripartizione dei diritti impositivi, come pure del gettito fiscale tra Federazione, Länder, Comuni. L'esercizio di tale competenza è conferito ad una legge federale ordinaria; tale legge, concernente le norme sulla fiscalità propria, le dotazioni e le modalità di divisione del prodotto delle imposte federali tra i tre livelli di governo, è, previo accordo tra il Ministero federale delle finanze, i responsabili dei dipartimenti dei Länder e i delegati dei Comuni, riesaminata in media ogni quattro anni.

La Legge di perequazione finanziaria è negoziata e successivamente adottata dalla Federazione, rappresentata dal Ministro per le Finanze, e dai rappresentanti dei Länder e dei Comuni.

Secondo quanto disposto dalla Corte Costituzionale, la legge di perequazione finanziaria deve necessariamente rispettare il principio della sostanziale uguaglianza, in modo tale da considerare adeguatamente il peso dei Comuni.

La legge di perequazione finanziaria differisce dalle leggi di perequazione finanziaria di quegli Stati caratterizzati da forti diversità e disparità territoriali, tali per cui la finalità ultima è il riequilibrio delle differenze regionali.

¹⁴⁶ Legge cost. n° 45 del 1948

5.3.2 Le risorse finanziarie dei diversi livelli di governo

I rapporti e le disposizioni finanziarie tra i diversi livelli di governo sono disciplinati dalla Legge costituzionale finanziaria, espressamente prevista dalla Costituzione austriaca.

Nella Legge costituzionale finanziaria sono fissati i principi generali che regolano l'attribuzione delle imposte agli Enti territoriali.

Il sistema è caratterizzato dalla presenza di imposte esclusive o principali, imposte ripartite o comuni, soprattasse o addizionali su imposte federali o provinciali, imposte applicate sulla stessa base imponibile da Bund, Länder ed enti locali.

Per ciò che concerne la prima tipologia di imposte, vale a dire le imposte esclusive federali, provinciali e comunali, va rilevato come la disponibilità del gettito appartenga agli enti titolari.

Le imposte esclusive federali comprendono i prelievi fiscali sui tabacchi, sulle persone giuridiche ed i bolli fiscali.

Le imposte esclusive dei Länder comprendono le cosiddette tasse amministrative e, altresì, alcune imposte minori, quali quelle sulla caccia e la pesca.

Le imposte esclusive dei Comuni comprendono le imposte sugli alcolici, i terreni e i fabbricati.

Per ciò che concerne la seconda tipologia di imposte, vale a dire le imposte ripartite, va rilevato che esse sono di spettanza del Bund e dei Länder¹⁴⁷ congiuntamente ai proventi di alcune imposte indirette con una parte consistente alimentata dal gettito dell'imposta sugli oli minerali. I relativi gettiti, inoltre, sono distribuiti in modo tale da favorire il Bund.

Per ciò che concerne la terza tipologia di imposte, vale a dire le soprattasse¹⁴⁸, è evidente che esse siano esatte a beneficio dei Länder e degli Enti locali.

Le Leggi di attuazione finanziaria, che consentono di esplicitare concretamente le indicazioni di principio enunciate dalla Legge finanziaria costituzionale, sono frutto di un intenso lavoro di negoziazione fra Federazione, Länder e Comuni che ha come obiettivo finale la definizione dei criteri di attribuzione delle imposte comuni, ivi compresa la

¹⁴⁷ I gettiti di questa tipologia di imposte possono essere trasferite agli Enti locali. Figurano, tra queste, le imposte dirette sui redditi e sul giro d'affari.

¹⁴⁸ A titolo di esempio la materia concernente i prelievi fiscali su giochi e scommesse

determinazione dei rapporti fra i diversi livelli di governo e le modalità di ripartizione.

Inoltre l'esistenza di sussidi verticali consente di generare un meccanismo di perequazione orizzontale tale per cui è possibile assegnare quote suppletive di imposte comuni a favore dei Länder ed Enti locali con ridotta dotazione finanziaria. I tributi sono riscossi dalla federazione che li iscrive sul proprio bilancio e tramite un atto di trasferimento devolve le risorse ai Länder e ai Comuni.

Il sistema di imposizione comune, che rappresenta la principale fonte di entrata del sistema austriaco, prevede un meccanismo di applicazione decisamente complesso.

La semplificazione di tale meccanismo passa attraverso la definizione di due principale fasi:

- a. La prima fase è caratterizzata dalla ripartizione del gettito totale di una singola imposta tra i livelli di governo
- b. La seconda fase consiste nella ripartizione delle quote globali di partecipazione tra i nove Länder. Infine vi è una ulteriore redistribuzione, all'interno di ogni Land, fra gli Enti locali appartenenti al Land medesimo.

5.3.3 Le entrate dei Länder

Nel quadro della Legge costituzionale finanziaria e della Legge di perequazione finanziaria i Länder hanno facoltà prelievo delle imposte e di impegno delle spese.

I Länder hanno utilizzato pienamente la competenza finanziaria attribuita dalla Legge costituzionale finanziaria. In tal senso essi hanno votato le loro leggi fiscali e altri atti specifici concernenti le disposizioni relative alla divisione delle imposte dello Stato e alle imposte esclusive.

Il sistema delle entrate dei Länder si articola nel gettito derivante dalla riscossione di tributi propri, dalla partecipazione a tributi federali, vale a dire dal diritto di poter imporre maggiorazioni delle aliquote relative ai tributi federali, di cui beneficiano integralmente, nonché dalle rimesse unilaterali della Federazione, che vengono erogate secondo criteri

perequativi per l'esercizio generale della funzione amministrativa e per fini particolari.

Il regime è tuttavia caratterizzato da un forte grado di accentramento, tale per cui la maggior parte delle risorse dei Länder è derivata dai trasferimenti da parte della federazione piuttosto che da entrate proprie, che non rappresentino più dell'1% del totale.

5.3.4 Le entrate dei Comuni

L'art. 2 della Legge costituzionale finanziaria dispone che i Comuni hanno l'obbligo di coprire le spese che risultano dall'esercizio delle loro competenze. In base a quanto disposto dall'art. 6 della medesima Legge costituzionale, i Consigli municipali sono autorizzati a prelevare delle imposte locali esclusive o a percepire una parte delle imposte federali o del Land secondo differenti criteri di distribuzione.

Per quanto concerne i Comuni la legislazione federale ordinaria è competente in virtù dell'art. 7 della Legge costituzionale finanziaria per determinare la ripartizione delle imposte federali, le imposte locali esclusive e per autorizzare i Consigli locali a prendere delle deliberazioni in riguardo al prelevamento di alcune imposte.

La legislazione del Land è principalmente competente a determinare le imposte del Land da ripartire e le imposte locali esclusive, ma deve prendere in conto anche la viabilità finanziaria delle collettività.

Per ciò che concerne le risorse proprie dei Comuni, l'art. 15 della Legge di perequazione del 2001 dispone che l'imposta fondiaria, la tassa locale, la tassa sulle residenze secondarie, la tassa sugli spettacoli, l'imposta locale dell'amministrazione e altre imposte sono considerate delle imposte locali esclusive. La stessa Legge di perequazione finanziaria autorizza i Consigli locali a fissare il tasso specifico per alcune imposte.

La tassa fondiaria e la tassa sulle imprese costituiscono le principali imposte proprie dei Comuni.

L'imposta fondiaria riguarda i proprietari di terreni edificabili o non edificabili, terreni agricoli inclusi. Una volta determinato l'imponibile il comune applica un tasso d'imposizione nel limite di un tasso massimo del 500%¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Legge di perequazione finanziaria del 2001

L'imposta comunale sulle imprese è stata creata nel 1994. Il tasso è fissato dalla Federazione al 3% della massa salariale delle imprese.

L'imposta sulle bibite è stata soppressa nel gennaio del 2001, in seguito ad una decisione della Corte di Giustizia CE che l'ha considerata contraria al diritto comunitario sulla fiscalità indiretta.

Pertanto, in seguito a tale vicenda, i Comuni ricevono una dotazione di compensazione della Federazione.

Le restanti imposte proprie dei Comuni rappresentano un quinto delle entrate fiscali proprie. I Comuni, altresì, non godono di margine di manovra sul tasso d'imposizione.

Poiché anche nel caso dei Comuni le risorse proprie sono poco sostanziali, vi è una forte incidenza delle risorse trasferite.

Per ciò che concerne queste ultime è importante rilevare come alcune assegnazioni finanziarie possano essere concesse alle collettività locali mediante la federazione e i Länder, sotto forma sia di dotazioni, sia di dotazioni globali, sia di aiuti¹⁵⁰. I Comuni, inoltre, possono ricevere anche delle sovvenzioni stanziati¹⁵¹.

Le dotazioni e le sovvenzioni possono essere sottoposte a condizioni al fine di assicurare l'equilibrio o il riassetto dell'equilibrio del budget o per raggiungere un particolare scopo¹⁵².

I Länder sono autorizzati, nei limiti previsti dalla legge, a trasferire ai Comuni e alle associazioni dei Comuni oneri fiscali, nella misura in cui essi non sono coperti da altre entrate.

Pertanto i Comuni ricevono una parte del prodotto delle imposte dello Stato ripartite tra la Federazione, i Länder e i Comuni, delle dotazioni di compensazione della Federazione e delle dotazioni globali o specifiche concesse dalla Federazione o dal Land.

In applicazione delle disposizioni contenute nella Legge costituzionale finanziaria, la Legge di perequazione finanziaria ha previsto numerose imposte ripartite tra la federazione, i Land e i Comuni. Tali imposte sono riscosse dalla Federazione dividendone il prodotto fra i tre livelli di governo¹⁵³, secondo criteri stabiliti dalla legge e differenti a seconda dell'imposta.

¹⁵⁰ Art. 12-1 Legge costituzionale finanziaria

¹⁵¹ Art. 12-2 Legge costituzionale finanziaria

¹⁵² Art. 13 Legge costituzionale finanziaria

¹⁵³ Federazione, Länder e Comuni.

Lo stanziamento destinato ai Comuni è prima ripartito tra i Länder in funzione di criteri che differiscono secondo le diverse imposte.

Ciascun Land opera una redistribuzione tra i Comuni del suo territorio in funzione di criteri fiscali e demografici. Le più importanti sono l'imposta sul reddito, l'imposta sui salari e l'imposta sulla cifra d'affari.

I Comuni, inoltre, ricevono una dotazione di compensazione del Bund dopo la soppressione dell'imposta sulle bevande. Questa dotazione assume la forma di un aumento della parte comunale dell'imposta sulla cifra d'affari.

La soppressione delle due imposte comunali sugli annunci pubblicitari è compensata da una dotazione della Federazione, sotto forma di un aumento della parte comunale dell'imposta federale sulla pubblicità.

Infine vanno segnalate le dotazioni globali e specifiche. Esse rappresentano circa il 10% delle risorse dei Comuni.

Le dotazioni globali sono attribuite ad opera della Federazione in funzione della capacità fiscale di ogni Comune e dei suoi bisogni finanziari.

Le dotazioni specifiche possono suddividersi in due categorie:

- a. Dotazioni per i Comuni in difficoltà: tali dotazioni sono destinate a compensare gli squilibri di budget e a coprire delle spese eccezionali e sono attribuite dalla federazione attraverso il Land.
- b. Dotazioni vincolate: tali dotazioni, attribuite direttamente dalla Federazione, sono destinate e riferite a progetti specifici

5.4 Conclusioni

Il federalismo dello Stato austriaco si fonda su un'articolata struttura di diversi livelli di governo, ciascuno dotato di propri istituti e di una spiccata autonomia, sempre, tuttavia, nel rispetto del forte legame con lo Stato centrale.

L'assetto federale dello Stato austriaco si è sviluppato, a partire dall'immediato secondo dopoguerra, con modalità incrementali basate,

alternativamente, su interventi di revisione costituzionale e su un elevato numero di disposizioni costituzionali.

Gli interventi volti alla realizzazione di un sistema ancora più marcatamente federale si sono intensificati durante gli anni dell'adesione dell'Austria all'Unione europea e procedono attualmente.

In tal senso è fondamentale ricordare, come nota di chiusura, che dal 2003 si è avviato un processo di riscrittura della Costituzione federale che, fermo restando quelli che sono i principi fondamentali su cui l'ordinamento austriaco¹⁵⁴ si fonda, ha il compito di ridisegnare l'assetto istituzionale modificando, principalmente, i criteri di ripartizione delle competenze, i fondamenti della Costituzione finanziaria e i meccanismi di perequazione fiscale, nonché la creazione di un efficiente sistema di controlli tanto a livello federale quanto a livello regionale.

Per ciò che concerne il federalismo fiscale, l'analisi condotta mostra un forte grado di coordinamento e cooperazione fra i diversi livelli di governo.

6. IL FEDERALISMO FISCALE IN SPAGNA

6.1 Il quadro istituzionale

Fino al momento in cui è iniziato il processo di riforma dell'ordinamento, lo Stato spagnolo è stato caratterizzato da uno spiccato grado di centralizzazione.

Il processo di decentralizzazione, iniziato nel 1978 con la riforma della Costituzione, ha avuto come diretta conseguenza l'istituzione delle attuali diciassette Comunità autonome¹⁵⁵.

La Costituzione spagnola del 1978 disegna un singolare modello che non può essere semplicisticamente assimilato alle classiche tipologie di federalismo o di regionalismo.

¹⁵⁴ Il principio democratico, il principio federale, il principio dello Stato di diritto, la forma di Stato repubblicana

¹⁵⁵ Le prime Comunità autonome costituite sono state: Catalogna, Paesi Baschi, Galizia e in seguito Andalusia. Successivamente sono state costituite: Asturie, Cantabria, Navarra, Rioja, Aragona, Madrid, Castiglia e Leon, Castiglia La Mancha, Estremadura, Comunità valenziana, Baleari, Murcia, Canarie

Secondo quanto sancito dalla Costituzione spagnola, fermo restando il principio fondante dell'indissolubile unità della Nazione¹⁵⁶, è riconosciuto pienamente il diritto all'autonomia come elemento determinante l'organizzazione dell'ordinamento statale.

Pertanto la diretta conseguenza del riconoscimento costituzionale di suddetto principio consiste nella suddivisione del territorio nazionale in Comuni, Province e Comunità Autonome¹⁵⁷.

A livello centrale vi è un Parlamento, la cui struttura è stabilita dal Titolo III della Costituzione¹⁵⁸, caratterizzato da un bicameralismo imperfetto.

Il Parlamento spagnolo è costituito dal Congresso dei Deputati e dal Senato.

Il Congresso è composto da un numero di membri che varia tra un minimo di trecento e un massimo di quattrocento deputati, eletti a suffragio universale diretto per un periodo di quattro anni¹⁵⁹.

Il Senato, Camera di rappresentanza territoriale, è composto da senatori eletti a suffragio universale diretto in ogni Provincia¹⁶⁰.

Il Governo¹⁶¹ è composto dal Presidente, dal Vicepresidente, se previsto, dai Ministri e, eventualmente, da altri membri stabiliti dalla legge.

¹⁵⁶ Art. 2, Cost.: *La Costituzione si fonda sull'indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia di tutte le nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà tra tutte loro.*"

¹⁵⁷ Art. 137, Cost.: *"Lo Stato è diviso territorialmente nei municipi, nelle province e nelle Comunità Autonome che si costituiscono. Tutti questi enti godono di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi."*

¹⁵⁸ Artt. 66-80 Cost.

¹⁵⁹ Art. 68, Cost.: *"(1) Il Congresso si compone di un minimo di 300 e un massimo di 400 deputati, eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, nei termini stabiliti dalla legge. (2) La circoscrizione elettorale è la provincia. Le popolazioni di Ceuta e Melilla sono rappresentate ciascuna da un deputato. La legge distribuisce il numero totale dei deputati, assicurando una rappresentanza minima iniziale ad ogni circoscrizione e distribuendo gli altri in proporzione alla popolazione. (3) L'elezione ha luogo in ogni circoscrizione in base a criteri di rappresentanza proporzionale. (4) Il Congresso è eletto per 4 anni. Il mandato dei deputati ha termine quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera. (5) Sono elettori ed eleggibili tutti gli spagnoli che abbiano il pieno godimento dei diritti politici. La legge riconosce, e lo Stato facilita, l'esercizio del diritto di voto agli spagnoli che si trovano fuori dal territorio della Spagna. (6) Le elezioni hanno luogo fra trenta e sessanta giorni dalla fine del mandato. Il Congresso eletto deve essere convocato entro i venticinque giorni seguenti le avvenute elezioni."*

¹⁶⁰ Art. 69, Cost.: *"(1) Il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale. (2) In ogni Provincia sono eletti quattro senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto da parte degli elettori di ciascuna di esse, nei termini indicati dalla legge organica. (3) Nelle Province insulari, ogni isola o gruppo di isole con Capitolo o Consiglio insulare costituisce una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei senatori; ognuna delle isole maggiori ne ha diritto a tre: Gran Canaria, Mallorca e Tenerife; ne hanno diritto ad uno, ognuna delle seguenti isole o gruppi di isole: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma. (4) Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggono due senatori ciascuna. (5) Le Comunità Autonome designano un senatore più un altro per ogni milione di abitanti dei rispettivi territori. L'assegnazione è di competenza dell'Assemblea legislativa o in sua mancanza dell'organo collegiale superiore della Comunità Autonoma d'accordo con quanto stabiliscono gli Statuti che assicurano in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale. (6) Il Senato è eletto per quattro anni. Il mandato dei senatori ha termine quattro anni dopo la loro elezione o il giorno dello scioglimento della Camera."*

Il Presidente del Governo è proposto, previo rinnovo del Congresso dei Deputati, dal Re che lo nomina formalmente in seguito all'approvazione a maggioranza assoluta dei membri del Congresso dei Deputati.

Gli altri membri del Governo sono nominati, su proposta del Presidente, dal Re.

Per ciò che concerne l'amministrazione locale essa si articola in Comuni e Province.

I Comuni sono costituiti da una Giunta, formata dal Sindaco e dai Consiglieri¹⁶².

La Provincia, altro livello territoriale dello Stato spagnolo, nasce come raggruppamento dei Comuni¹⁶³.

La formazione dell'ultimo livello di governo dello Stato spagnolo, vale a dire le Comunità autonome, è stata determinata da una volontà autonoma delle stesse Comunità, sulla base di quanto disposto dal dettato costituzionale¹⁶⁴.

Le Comunità Autonome, per poter essere riconosciute quale parte integrante dell'ordinamento giuridico dello Stato, devono dotarsi di uno Statuto¹⁶⁵ che rappresenta, in tal senso, la norma istituzionale delle Comunità medesime.

¹⁶¹ Artt. 97- 116 Cost.

¹⁶² Art. 140, Cost.: *“La Costituzione garantisce l'autonomia dei municipi che godono di piena personalità giuridica. Il loro governo e la loro amministrazione competono, rispettivamente, alle Giunte comunali, composte dai Sindaci e dai Consiglieri. I Consiglieri sono eletti dai residenti nel comune a suffragio universale, eguale, libero, diretto e segreto, nella forma stabilita dalla legge. I Sindaci sono eletti dai Consiglieri o dai residenti. La legge disciplina la procedura del Consiglio convocato.”*

¹⁶³ Art. 141, Cost.: *“(1) La Provincia è un ente locale con personalità giuridica propria, formata dal raggruppamento dei municipi e dalla divisione territoriale, per l'adempimento delle attività dello Stato. Qualunque modifica dei confini provinciali deve essere approvata dalle Cortes Generali mediante legge organica. (2) Il Governo e l'amministrazione autonoma delle province sono affidati a Diputaciones o ad altri enti a carattere rappresentativo. (3) Al di là dell'ente provincia, possono essere istituiti raggruppamenti di municipi diversi. (4) Negli arcipelaghi, le isole sono amministrate dai Capitoli (Cabildos) o dai Consigli.”*

¹⁶⁴ Art. 143, Cost.: *“(1) Nell'esercizio del diritto all'autonomia riconosciuto dall'articolo 2 della Costituzione le province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province con carattere regionale storico possono accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome, secondo quanto previsto in questo capo e nei rispettivi statuti. (2) L'iniziativa del processo autonomistico compete a tutte le deputazioni interessate o all'organo interinsulare corrispondente e ai due terzi dei municipi la cui popolazione rappresenti, almeno, la maggioranza degli elettori di ciascuna provincia o isola. Tali requisiti devono essere soddisfatti entro sei mesi dal primo accordo stipulato al riguardo da uno degli enti locali interessati. (3) L'iniziativa, in caso di mancato sviluppo, può ripetersi soltanto dopo cinque anni.”*

¹⁶⁵ Art. 147, Cost.: *“(1) Entro i limiti della presente Costituzione gli statuti costituiscono la norma istituzionale di base di ciascuna Comunità Autonoma e lo Stato li riconosce e li tutela come parte integrante del suo ordinamento giuridico. (2) Gli Statuti di autonomia devono contenere:*

- a. *La denominazione della Comunità che meglio risponde alla sua identità storica;*
- b. *La delimitazione del suo territorio;*
- c. *La denominazione, l'organizzazione e la sede delle istituzioni autonome proprie;*
- d. *Le competenze assunte nel quadro stabilito dalla Costituzione e le basi per il trasferimento dei servizi corrispondenti alle stesse.*

Ogni Comunità Autonoma ha competenza circa l'organizzazione delle sue istituzioni di autogoverno¹⁶⁶.

Gli organi delle Comunità Autonome, previste direttamente dal dettato costituzionale¹⁶⁷, sono l'Assemblea legislativa, il Consiglio di Governo e un Presidente dell'Assemblea.

Il Presidente ed i membri del Consiglio di governo sono politicamente responsabili davanti all'Assemblea. L'amministrazione centrale delle Comunità Autonome è molto simile a quella dell'amministrazione centrale dello Stato.

6.2 La ripartizione delle competenze legislative ed amministrative

Il decentramento politico spagnolo può essere considerato aperto poiché la sua realizzazione graduale nel tempo ha portato ad una continua redistribuzione di funzioni e competenze tra Stato centrale e Regioni.

Secondo quanto disposto dal dettato costituzionale uno dei principi fondanti dell'ordinamento spagnolo consiste nell'indissolubile unità della Nazione e nel diritto all'autonomia delle Regioni¹⁶⁸, nonché nel riconoscimento del diritto all'autogoverno e la costituzione di Comunità autonome¹⁶⁹.

(3) La riforma degli statuti deve avvenire secondo il procedimento stabilito negli stessi e richiede, in ogni caso, l'approvazione delle Cortes Generali con legge organica."

¹⁶⁶ Art. 148, comma 1, Cost.: "Le Comunità Autonome sono competenti nelle seguenti materie: 1. organizzazione delle istituzioni di autogoverno."

¹⁶⁷ Art. 152, comma 1, Cost.: "Negli statuti approvati con il procedimento cui si riferisce l'articolo precedente, la organizzazione istituzionale autonomistica si fonda su una assemblea legislativa eletta a suffragio universale secondo un sistema di rappresentanza proporzionale che assicuri, inoltre, la rappresentanza delle diverse zone del territorio; un Consiglio di Governo con funzioni esecutive ed amministrative, e un Presidente, eletto dall'Assemblea tra i suoi membri e nominato dal Re, cui spetta la direzione del Consiglio di Governo, la suprema rappresentanza della Comunità e l'ordinaria rappresentanza dello Stato in essa. Il Presidente e i membri del Consiglio di Governo sono politicamente responsabili davanti all'Assemblea. Un Tribunale Superiore di Giustizia, senza pregiudizio della giurisdizione che spetta al Tribunale Supremo, è collocato al vertice dell'organizzazione giudiziaria nell'ambito territoriale della Comunità Autonoma. Negli statuti delle Comunità Autonome possono essere stabiliti i presupposti e le forme di partecipazione di queste all'organizzazione delle circoscrizioni giudiziarie del territorio. Tutto ciò in conformità con quanto previsto nella legge organica del potere giudiziario e nell'ambito dell'unità e dell'indipendenza di questo. Senza pregiudizio rispetto a quanto disposto all'articolo 123, le successive istanze processuali si devono esaurire davanti agli organi giudiziari insediati nel territorio della Comunità Autonoma in cui si trovi l'organo competente in prima istanza."

¹⁶⁸ Art. 2, Cost.

¹⁶⁹ Art. 143, comma 1: "Nell'esercizio del diritto all'autonomia riconosciuto dall'articolo 2 della Costituzione le province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province con carattere regionale possono accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome, secondo quanto previsto in questo capo e nei rispettivi statuti."

Il sistema di ripartizione delle competenze, così come disciplinato dalla Costituzione spagnola, prevede materie di competenza esclusiva statale e materie che possono essere di competenza regionale.

Caratteristica peculiare del sistema è la possibilità concessa alle Comunità Autonome di scegliere, tra le materie elencate dall'art.148 della Costituzione, quelle di cui farsi carico in sede di formazione dei rispettivi Statuti.

La competenza nelle materie che non siano assunte dagli Statuti di Autonomia, spetta allo Stato¹⁷⁰ e, in base al principio della sussidiarietà del diritto statale nei confronti di quello regionale. Nei casi in cui le Comunità non hanno esercitato la loro potestà legislativa, si applica la normativa statale.

La competenza delle Comunità Autonome non è limitata alle sole materie indicate dall'art. 148 della Costituzione. Infatti trascorsi cinque anni dall'approvazione della Costituzione, le Comunità Autonome potevano estendere le proprie competenze nell'ambito stabilito dall'art.143, comma 3 della Costituzione, mediante riforma degli Statuti¹⁷¹.

Il sistema di ripartizione delle competenze, quindi, non risulta rigidamente definito dalle norme costituzionali e statutarie.

È, infatti, facoltà delle Cortes Generali autorizzare tutte le Comunità Autonome, od alcune di esse, ad esercitare la potestà legislativa in materie di competenza statale, sulla base dei principi, basi e direttive stabiliti dalla legge statale¹⁷².

Attraverso una legge organica lo Stato può, poi, trasferire o delegare alle Comunità Autonome facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che, per loro natura, siano suscettibili di trasferimento o delega¹⁷³.

¹⁷⁰ Art. 149, comma 3, Cost.: *“Le materie non attribuite espressamente allo Stato da questa Costituzione possono competere alle Comunità Autonome, in virtù dei loro rispettivi Statuti. La competenza sulle materie che non siano state contemplate dagli Statuti di Autonomia appartiene allo Stato, le cui norme prevalgono, in caso di conflitto, su quelle delle Comunità Autonome in tutto ciò che non sia stato attribuito alla loro esclusiva competenza. Il diritto dello Stato, in ogni caso, ha carattere suppletivo rispetto al diritto delle Comunità Autonome.”*

¹⁷¹ Art. 148, comma 2, Cost.: *“Dopo cinque anni e per mezzo di una riforma dei loro statuti, le Comunità Autonome possono ampliare ulteriormente le loro competenze nel quadro stabilito dall'articolo 149.”*

¹⁷² Art. 150, comma 1, Cost.: *“Le Cortes Generali, nelle materie di competenza statale, possono attribuire a tutte o a qualcuna delle Comunità Autonome la facoltà di dettare, per se stesse, norme legislative nel quadro dei principi di base e delle direttive fissate dalla legge statale. Senza pregiudizio della competenza dei tribunali, in ogni legge quadro devono essere stabilite le modalità del controllo, da parte delle Cortes Generali, di tali norme legislative delle Comunità Autonome.”*

¹⁷³ Art. 150, comma 2, Cost.: *“Lo Stato può trasferire o delegare alle Comunità Autonome, mediante legge organica, le facoltà corrispondenti alle materie di competenza statale che, per il loro carattere, sono suscettibili di essere trasferite o delegate. La legge prevede in ogni caso il corrispondente trasferimento dei mezzi finanziari, così come le forme di controllo che lo Stato si riserva.”*

Qualora l'interesse generale lo richieda, lo Stato è legittimato ad emanare leggi che stabiliscano principi per l'armonizzazione delle disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche in materie di competenza propria delle stesse¹⁷⁴.

Per ciò che concerne la ripartizione delle competenze amministrative tra Stato e Comunità Autonome è possibile rinvenire, dopo un'attenta analisi del dettato costituzionale, alcuni importanti elementi.

In alcune materie si attribuisce allo Stato la competenza esclusiva, vale a dire sia le competenze normative che esecutive, escludendo, in tal senso, qualsiasi intervento delle Comunità Autonome.

In altre materie, ovvero le più numerose, si attribuisce allo Stato la legislazione di base, in modo tale che alle Comunità Autonome spetta la residua potestà normativa di dettaglio e la relativa esecuzione.

Infine, in determinate materie si attribuisce allo Stato esclusivamente la cosiddetta legislazione, intesa in senso lato come normazione giuridica e comprensiva della potestà regolamentare, con la conseguenza che alle Comunità Autonome compete meramente l'esercizio della potestà di attuazione delle norme statali.

Secondo quanto disposto dal dettato costituzionale¹⁷⁵, lo Stato ha una competenza esclusiva in molteplici materie, quali:

- disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'uguaglianza di tutti gli spagnoli;
- nazionalità, immigrazione, emigrazione, Statuto degli stranieri e diritto di asilo;
- relazioni internazionali;
- difesa e Forze Armate;
- Amministrazione della Giustizia;
- legislazione commerciale, penale e penitenziaria; legislazione processuale, senza pregiudizio delle necessarie specializzazioni che derivino dalle particolarità del diritto sostanziale delle Comunità Autonome;
- legislazione del lavoro, senza pregiudizio di una sua attuazione da parte delle Comunità Autonome;

¹⁷⁴ Art. 150, comma 3, Cost.: *“Lo Stato può dettare leggi per stabilire i principi necessari ad armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche nel caso di materie attribuite alla loro competenza, quando così esiga l'interesse generale. Spetta alle Cortes Generali, a maggioranza assoluta di ogni Camera, la valutazione di tale necessità.”*

¹⁷⁵ Art. 149, Cost.

- legislazione civile, senza pregiudizio del mantenimento, modifica e sviluppo da parte delle Comunità Autonome dei diritti civili, locali o speciali, là dove esistano. I ogni caso disciplina le regole relative alla applicazione ed efficacia delle norme giuridiche, le relazioni giuridico- civili relative alle forme di matrimonio, la disciplina dei registri ed atti pubblici, le basi delle obbligazioni contrattuali, le norme per risolvere I conflitti di leggi e la determinazione delle fonti del diritto, con rispetto, in quest'ultimo caso, delle norme di diritto locale o speciale;
- legislazione sulla proprietà intellettuale e industriale;
- regime doganiero e tariffario, commercio estero;
- sistema monetario: valute, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni;
- legislazione sui pesi e misure, determinazione dell'ora ufficiale;
- principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica;
- finanza e debito pubblico;
- sviluppo e coordinamento generale della ricerca scientifica e tecnica;
- sanità estera; fondamenti e coordinamento generale della sanità; legislazione sui prodotti farmaceutici;
- legislazione fondamentale e regime economico della sicurezza sociale, senza pregiudizio dello svolgimento dei relativi servizi tramite le Comunità Autonome;
- basi del regime giuridico delle Amministrazioni Pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento uniforme davanti alle medesime; il procedimento amministrativo comune, senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sull'espropriazione forzata; la legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle responsabilità di tutte le Pubbliche Amministrazioni;
- pesca marittima, senza pregiudizio delle competenze che nella disciplina del settore vengano affidate alle Comunità Autonome;
- marina mercantile e immatricolazione del naviglio; fari costieri e segnali marittimi; porti di interesse generale; aeroporti di interesse

generale; controllo dello spazio aereo, traffico e trasporti aerei, servizio meteorologico e immatricolazione degli aeromobili;

- ferrovie e trasporti via terra che attraversino il territorio di più di una Comunità Autonoma; regime generale delle comunicazioni; traffico e circolazioni di veicoli a motore; poste e telecomunicazioni; cavi aerei, sottomarini e radiocomunicazioni;
- legislazione, ordinamento e concessioni relative alle risorse e approvvigionamenti idraulici, quando le acque scorrono attraverso più di una Comunità Autonoma e l'autorizzazione all'installazioni elettriche, quando il relativo approvvigionamento interessa altra Comunità o il trasporto di energia sia diretto all'esterno del suo ambito territoriale;
- legislazione fondamentale sulla protezione ambientale, senza pregiudizio della facoltà delle Comunità Autonome di fissare norme protettive addizionali; legislazione fondamentale su boschi, miglioramenti forestali e pascoli;
- opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione interessi più di una Comunità Autonoma;
- principi fondamentali del regime minerario ed energetico;
- regime della produzione, commercio, detenzione ed uso di armi ed esplosivi;
- norme fondamentali del regime della stampa, radio e televisione, e in generale di tutti i mezzi di comunicazione sociale, senza pregiudizio delle facoltà che spettino alle Comunità Autonome nel loro sviluppo e attuazione;
- difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo dalle esportazioni e spoliazioni; musei, biblioteche e archivi spettanti allo Stato, senza pregiudizio della loro gestione da parte delle Comunità Autonome;
- pubblica sicurezza, senza pregiudizio della costituzione da parte delle Comunità Autonome di forze di polizia nella forma che venga stabilita dai rispettivi Statuti e nel quadro di quanto disponga la legge organica;
- disciplina delle condizioni per il conseguimento, rilascio e omologazione dei titoli accademici e professionali e norme fondamentali per lo svolgimento dell'articolo 27 della Costituzione, al fine di assicurare l'attuazione degli obblighi dei pubblici poteri in questa materia;

- statistica per fini statali;
- autorizzazione alla convocazione di consulte popolari per mezzo di referendum.
- Per ciò che concerne le competenze delle Comunità Autonome, la Costituzione spagnola¹⁷⁶ indica un dettagliato elenco delle materie che rientrano nella loro competenza, vale a dire:
 - organizzazione delle istituzioni di autogoverno;
 - variazioni dei confini municipali compresi nel loro territorio e, in generale, le funzioni che spettano allo Stato nei confronti degli Enti Locali e il cui trasferimento venga autorizzato dalla legislazione sugli Enti Locali;
 - ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione;
 - opere pubbliche di interesse della Comunità Autonoma sul proprio territorio;
 - ferrovie e strade il cui tracciato si svolga interamente sul territorio della Comunità Autonoma e, nello stesso ambito, i trasporti svolti con questi mezzi o via cavo;
 - porti di rifugio, porti e aeroporti sportivi e, in generale, quelli non addetti ad attività commerciali;
 - agricoltura e allevamento, in conformità all'ordinamento generale dell'economia;
 - boschi e le migliorie forestali;
 - gestione della tutela ambientale;
 - progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti idraulici, canali e sistemi di irrigazione d'interesse della Comunità Autonoma: acque minerali e termali;
 - pesca nelle acque interne, pesca dei frutti di mare e acquicoltura, caccia e pesca fluviale;
 - mercati locali;
 - aiuto allo sviluppo economico della Comunità Autonoma nel quadro degli obiettivi indicati dalla politica economica nazionale;
 - artigianato;

¹⁷⁶ Art. 148, Cost.

- musei, biblioteche, conservatori musicali d'interesse della Comunità Autonoma;
- patrimonio artistico d'interesse delle Comunità Autonome;
- aiuto alla cultura, alla ricerca e, se del caso, all'insegnamento della lingua della Comunità Autonoma;
- promozione e controllo del turismo nel proprio ambito territoriale;
- promozione dello sport e della conveniente utilizzazione del tempo libero;
- assistenza sociale; Sanità e igiene.

L'assunzione da parte delle diverse Comunità Autonome delle competenze in materie comprese nel suddetto elenco doveva aver luogo, secondo quanto stabilito dallo stesso dettato costituzionale, nel quinquennio immediatamente successivo all'approvazione della Costituzione e si è realizzata attraverso la predisposizione dei rispettivi statuti secondo il procedimento stabilito dalla Costituzione stessa.

Infine va rilevato come la Costituzione spagnola preveda la possibilità per lo stato di trasferire o delegare proprie competenze alle Comunità Autonome.

Le competenze degli Enti Locali sono proprie o attribuite per delegazione.

Le competenze proprie si possono determinare soltanto con legge¹⁷⁷, e si esercitano in regime di autonomia e sotto la propria responsabilità, coordinandone la programmazione e l'esecuzione con le altre amministrazioni pubbliche¹⁷⁸.

Le competenze delegate si esercitano nei limiti della delega, che può prevedere modalità di direzione e controlli di merito che, in ogni caso, debbono rispettare la potestà di autoorganizzazione dei servizi degli Enti Locali¹⁷⁹.

In ogni caso spettano a Comuni e Province¹⁸⁰:

- potestà regolamentare e di autoorganizzazione;
- potestà tributaria e finanziaria;
- potestà di programmazione o di pianificazione;

¹⁷⁷ Art. 7, comma 1, Ley 7/1985

¹⁷⁸ Art. 7, comma 2, Ley 7/1985

¹⁷⁹ Art. 7, comma 3, Ley 7/1985

¹⁸⁰ Art. 4, Ley 7/1985

- potestà di espropriazione e di investigazione, di delimitazione e recupero d'ufficio dei propri beni;
- presunzione di legittimità ed esecutività dei propri atti;
- potestà di esecuzione forzata e sanzionatoria;
- potestà di revisione d'ufficio dei propri atti e deliberazioni.

I Comuni, per la gestione dei propri interessi e nell'ambito delle proprie competenze, possono promuovere tutti i tipi di attività e prestare i servizi pubblici che contribuiscano a soddisfare le necessità ed aspirazioni della comunità¹⁸¹.

In ogni caso i Comuni, nei termini fissati dalla legislazione dello Stato e delle Comunità Autonome, hanno competenza nelle seguenti materie¹⁸²:

- sicurezza nei luoghi pubblici;
- regolamentazione del traffico di veicoli e persone nelle strade urbane;
- protezione civile, prevenzione ed estinzione di incendi;
- regolamentazione, gestione, esecuzione e disciplina urbanistica; promozione e gestione di abitazioni, parchi e giardini, pavimentazione di strade pubbliche urbane e conservazione dei sentieri e strade rurali;
- patrimonio storico-artistico;
- protezione dell'ambiente;
- mercati, macelli, fiere, tutela degli utenti e dei consumatori;
- protezione dell'igiene pubblica;
- partecipazione alla gestione dell'assistenza sanitaria primaria;
- cimiteri e servizi funerari;
- prestazione dei servizi sociali e di promozione e reinserimento sociale;
- fornitura di acqua e illuminazione pubblica; servizi di pulizia stradale, di raccolta e trattamento dei rifiuti, fognature e trattamento delle acque reflue;

¹⁸¹ Art. 25, comma 1, Ley 7/1985

¹⁸² Art. 25, comma 2, Ley 7/1985

- trasporto urbano;
- attività o strutture culturali e sportive; occupazione del tempo libero; turismo;
- partecipazione alla programmazione dell'istruzione e cooperazione con l'Amministrazione educativa nella creazione, costruzione e sostegno dei centri di istruzione pubblica, intervento nei suoi organi di gestione e partecipazione alla vigilanza sull'adempimento dell'istruzione obbligatoria.
- I Comuni, da soli o in associazione, devono fornire i seguenti servizi¹⁸³:
 - in tutti i Comuni: illuminazione pubblica, cimiteri, raccolta rifiuti, pulizia stradale, fornitura domiciliare di acqua potabile, fognature, accesso ai nuclei abitativi, pavimentazione delle strade pubbliche e controllo di alimenti e bevande;
 - nei Comuni con popolazione uguale o superiore a 5000 abitanti: parchi comunali, biblioteche pubbliche, mercato e trattamento dei rifiuti;
 - nei Comuni con popolazione uguale o superiore a 20000 abitanti: protezione civile, prestazione dei servizi sociali, prevenzione ed estinzione degli incendi e strutture sportive di uso pubblico;
 - nei Comuni con popolazione uguale o superiore a 50000 abitanti: trasporto pubblico urbano e protezione dell'ambiente.

I Comuni possono richiedere alle rispettive Comunità Autonome la dispensa dall'obbligo di prestare i servizi sopra indicati qualora, per caratteristiche peculiari dei Comuni stessi, risulti impossibile o molto difficile il loro svolgimento¹⁸⁴.

Nella prestazione dei servizi pubblici minimi, i Comuni ricevono l'assistenza delle Diputaciones provinciales¹⁸⁵.

Lo Stato, le Comunità Autonome ed altri Enti Locali possono delegare ai Comuni l'esercizio di competenze proprie, sempre che ciò

¹⁸³ Art. 26, comma 1, Ley 7/1985

¹⁸⁴ Art. 26, comma 2, Ley 7/1985

¹⁸⁵ Art. 26, comma 3, Ley 7/1985

migliori l'efficacia della gestione pubblica e si consegua una maggiore partecipazione dei cittadini¹⁸⁶.

I Comuni, inoltre, possono esercitare attività complementari proprie di altre Amministrazioni pubbliche, in particolare nei settori dell'istruzione, della cultura, delle pari opportunità, degli alloggi, della sanità e della protezione dell'ambiente¹⁸⁷.

Le Province (Diputaciones), su attribuzione di leggi dello Stato e delle Comunità Autonome, hanno competenza nelle seguenti materie¹⁸⁸:

- coordinamento dei servizi comunali per garantire la prestazione integrale ed adeguata dei servizi comunali minimi;
- assistenza e cooperazione giuridica, economica e tecnica ai Comuni, in particolare quelli con minori capacità economiche e di gestione;
- prestazione di servizi pubblici di carattere sovracomunale e, eventualmente, sovraregionale;
- sviluppo ed amministrazione degli interessi peculiari della Provincia.

Per poter garantire un efficace coordinamento dei servizi comunali, le Province (Diputaciones) approvano annualmente un Piano provinciale di cooperazione per le opere e per i servizi di competenza comunale, alla cui elaborazione debbono partecipare i Comuni della Provincia. Il Piano viene finanziato con mezzi propri della Provincia, contributi dei Comuni e sovvenzioni fornite dalle Comunità Autonome e dallo Stato¹⁸⁹.

Le Comunità Autonome possono delegare proprie competenze alle Province, così come affidare alle stesse la gestione ordinaria di servizi propri nei termini previsti dagli Statuti corrispondenti. In quest'ultimo caso, le Province devono osservare le istruzioni generali e particolari delle Comunità¹⁹⁰.

Lo Stato, previa consultazione delle Comunità Autonome interessate, può delegare alle Province competenze di mera esecuzione quando

¹⁸⁶ Art. 27, Ley 7/1985

¹⁸⁷ Art. 28, Ley 7/1985

¹⁸⁸ Art. 36, Ley 7/1985

¹⁸⁹ Art. 36, comma 2, Ley 7/1985

¹⁹⁰ Art. 37, comma 1, Ley 7/1985

l'ambito provinciale risulta maggiormente idoneo per la prestazione dei servizi corrispondenti¹⁹¹.

Occorre, poi, tener presente che le Province possono realizzare la gestione ordinaria dei servizi propri dell'Amministrazione, in conformità agli Statuti ed alla legislazione delle Comunità Autonome¹⁹².

Le assemblee degli Enti Locali (consiglio municipale e consiglio provinciale) possono emanare ordinanze e regolamenti nell'ambito delle loro competenze.

L'ordinanza rappresenta tradizionalmente un provvedimento di carattere generale, che viene adottato dagli Enti nell'esercizio dei loro poteri di ordine pubblico.

Il regolamento viene adottato nell'ambito delle attività di servizio pubblico, dei poteri di organizzazione e regolamentazione interna.

Un importante strumento che dovrebbe consentire una nuova ripartizione delle competenze, a favore degli Enti Locali, è il Patto Locale.

Il Patto Locale considera gli Enti Locali come lo strumento più efficace per rispondere alle domande della cittadinanza. Esso si basa, quindi, sull'avvicinamento delle Amministrazioni Pubbliche ai cittadini per prestare più adeguatamente i servizi richiesti, in virtù del principio di sussidiarietà affermato nella Carta Europea dell'Autonomia Locale.

L'idea di un Patto tra il Governo e gli Enti Locali, per l'estensione delle competenze di quest'ultime, venne formulata per la prima volta nel 1993 nell'Assemblea Straordinaria della Federazione Spagnola dei Comuni e delle Province (FEMP).

Il Patto Locale ha già dato alcuni risultati destinati a raggiungere una migliore governabilità locale e una maggiore protezione dell'autonomia locale.

Risulta, tuttavia, lontano l'obiettivo finale, cioè lo sviluppo del principio di sussidiarietà, a causa dello scarso interesse delle Comunità Autonome che dovrebbero invece ricoprire un ruolo fondamentale, nell'individuazione delle competenze, che trovano un ambito spaziale più adeguato nella sfera locale.

6.3 Il federalismo fiscale

¹⁹¹ Art. 37, comma 2, Ley 7/1985

¹⁹² Art. 8, Ley 7/1985

6.3.1 I rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo

Il modello di federalismo fiscale trae le proprie origini nel 1978, anno particolarmente significativo poiché, con l'approvazione della nuova Costituzione, inizia il processo di decentramento dello Stato spagnolo.

In tal senso la nuova Costituzione prevede la possibilità per le Province limitrofe che hanno caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni di costituirsi in Comunità Autonome.

Per ciò che concerne i rapporti finanziari tra Stato ed Enti territoriali è la stessa Costituzione¹⁹³ a stabilire i principi basilari, vale a dire:

- a. La potestà primaria di stabilire tributi spetta esclusivamente allo Stato tramite legge;
- b. Le Comunità Autonome e gli Enti locali possono stabilire ed esigere tributi, in accordo con la Costituzione e con le leggi;
- c. Ogni esenzione fiscale che interessi i tributi statali dovrà determinarsi in base alla legge.

Il disposto costituzionale prevede, relativamente ai rapporti finanziari con le Comunità Autonome, un sistema basato su una forte apertura alle spinte autonomistiche emergenti con diversa intensità. In tal senso ciascuna delle Comunità Autonome è dotata di uno statuto di autonomia che stabilisce, nei limiti delle competenze riservate allo Stato, le rispettive competenze.

La Costituzione¹⁹⁴ spagnola non determina direttamente i particolari delle entrate regionali, ma, dopo averne fissato la tipologia, rinvia alla legge organica di finanziamento per la disciplina concreta della materia.

¹⁹³ Art. 133, Cost.: "(1) Il potere originario di stabilire i tributi spetta esclusivamente allo Stato per mezzo della legge. (2) Le Comunità Autonome e gli Enti locali possono stabilire ed esigere tributi in conformità alla Costituzione e alle leggi. (3) Tutti gli sgravi fiscali che riguardano i tributi dello Stato devono essere stabiliti a norma di legge. (4) Le pubbliche amministrazioni possono contrarre obbligazioni finanziarie ed effettuare spese solo in accordo con la legge."

¹⁹⁴ Art. 157, Cost.: "(1) Le risorse delle Comunità Autonome sono costituite da:

- a. Imposte cedute totalmente o parzialmente dallo Stato; aumenti sulle imposte statali o altre partecipazioni alle entrate dello Stato;
- b. Imposte proprie, tasse e contributi speciali;
- c. Trasferimenti da un fondo di compensazione interterritoriale e altre assegnazioni a carico del bilancio preventivo generale dello Stato;
- d. Rendite provenienti dal loro patrimonio e entrate di diritto privato;
- e. Prodotto delle operazioni di credito.

(2) Le Comunità Autonome non possono adottare in nessun caso misure tributarie su beni situati fuori dal loro territorio, che rappresentino ostacolo alla libera circolazione delle merci o dei servizi. (3) Mediante legge organica può essere disciplinato

La concreta realizzazione del disegno contenuto nella Costituzione è frutto di una legge organica promulgata nel 1980, comunemente nota come Legge Organica di Finanziamento delle Comunità Autonome¹⁹⁵.

La LOFCA n. 8/80 è stata parzialmente abrogata dalla legge n. 3/96 a sua volta modificata dalla recente L.O. 27 dicembre 2001, n. 7¹⁹⁶

Il modello di finanziamento di regime comune prefigurato dalla LOFCA si basa su un patto politico tra gli Enti territoriali e lo Stato. Tale patto, che trova piena attuazione generalmente nella legge Finanziaria, scaturisce da una negoziazione tra le parti schematicamente riassumibile in due principali fasi.

La prima fase si svolge in seno al Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria¹⁹⁷, organo istituito dalla LOFCA e composto da Ministri delle Finanze, dell'economia, dell'amministrazione territoriale e dal consigliere finanziario di ciascuna Comunità.

La seconda fase si svolge in seno alle Commissioni miste paritarie Stato- Comunità Autonoma.

Osservando l'evoluzione del sistema di finanziamento delle Comunità Autonome è riscontrabile, attraverso questa ripetuta negoziazione, un incremento progressivo dell'autonomia finanziaria delle stesse Comunità, rispettando, tuttavia, le peculiarità delle diverse Comunità Autonome e alcuni principi equitativi di base.

Secondo quanto disposto dalla Costituzione del 1978, le Comunità Autonome devono assumere esclusivamente le competenze che sono in grado di gestire, distinguendo, pertanto, tra Comunità che assumono tutte le competenze suscettibili di devoluzione e tra quelle che assumono solo le competenze comuni.

Le spese relative alle competenze devolute sono finanziate, data l'assenza di una contabilità credibile circa i servizi devoluti, attraverso il cosiddetto metodo del "costoeffettivo" che prevede un trasferimento, dallo Stato alle Comunità Autonome, della differenza tra il costo del servizio trasferito e il gettito derivante dalle tasse legate al servizio stesso, escludendo tuttavia, dalle somme finanziabili con trasferimento, le somme relative ai nuovi investimenti.

l'esercizio delle competenze finanziarie elencate al precedente comma 1, le norme per risolvere i conflitti che possono sorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria tra le Comunità Autonome e lo Stato."

¹⁹⁵ LOFCA 8/ 1980

¹⁹⁶ Un commento alla nuova legge in L. ANTONINI, M. BARBERO, A. PIN, La legge organica spagnola sulla finanza delle comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., n.1, 2005, 87 ss.

¹⁹⁷ CPFF

Il complesso sistema del costoeffettivo permette di determinare, in riferimento alle varie competenze trasferite, le spese riconducibili alla gestione ordinaria e straordinaria e le spese considerate investimenti nuovi, da finanziare mediante il Fondo di Compensazione Interterritoriale.

In un primo momento ad ogni Comunità Autonoma è garantito un ammontare di risorse sufficiente e necessario a soddisfare le competenze trasferite, successivamente vi è un sostanziale e progressivo incremento del livello di autonomia finanziaria delle Comunità, attraverso il passaggio da un trasferimento chiuso condizionato a un trasferimento aperto e non condizionato, che consiste nella ripartizione tra le Comunità Autonome di una quota del gettito statale¹⁹⁸.

Il sistema di finanziamento persegue un equilibrio tra l'autonomia finanziaria e la determinazione di chiari vincoli in merito all'evoluzione dinamica delle risorse delle Comunità Autonome, con lo scopo di evitare il sopraggiungere, con il corso del tempo, di forti disparità tra Comunità Autonome.

Per ciò che concerne il sistema di finanziamento degli Enti locali, va rilevato che esso è disciplinato direttamente dalla Costituzione¹⁹⁹ nonché dalla legge 39/1988.

In tal senso le finanze degli Enti locali devono disporre di mezzi sufficienti all'assolvimento delle funzioni che la legge assegna ai rispettivi enti, alimentandosi, secondo il principio della sufficienza finanziaria, con tributi propri e con la partecipazione a quelli dello Stato e delle Comunità Autonome.

L'esistenza di un sistema tributario locale consente di garantire i principi di autonomia locale e di sufficienza in ambito finanziario. L'unico vincolo è il rispetto dell'unità del mercato, nonché la necessità di evitare l'esportazione dell'imposta.

In tal senso la stessa legge 39/1988 stabilisce che i tributi locali non possano gravare i beni né le attività al di fuori del proprio territorio e non possano ostacolare la libera circolazione di persone, servizi e capitali.

6.3.2 *Le risorse finanziarie delle Comunità Autonome*

¹⁹⁸ La partecipazione nel gettito dei tributi non ceduti

¹⁹⁹ Art. 142, Cost.: "Gli uffici di finanza locale devono disporre dei mezzi sufficienti per l'esercizio delle funzioni che la legge attribuisce ai rispettivi enti e si finanziano principalmente con tributi propri e con partecipazioni a tributi dello Stato e delle Comunità Autonome."

Le Comunità Autonome hanno a disposizione tre diversi sistemi di finanziamento.

Il primo sistema, vale a dire il regime comune, riguarda gran parte delle Comunità Autonome e contempla il diritto delle stesse di stabilire tributi propri, fatto salvo il divieto della doppia imposizione.

Il secondo sistema, vale a dire il regime forale o di concerto del Paese Basco e di Navarra, prevede la piena potestà tributaria, con il limite degli oneri finanziari gravanti sulle Comunità per contribuire alle spese generali.

Il terzo sistema, vale a dire il regime speciale delle isole Canarie, è caratterizzato da una più lieve pressione fiscale.

Secondo quanto disposto dal dettato costituzionale²⁰⁰, tra le risorse spettanti alle Comunità Autonome rientrano:

- a. Imposte cedute in tutto o in parte allo Stato, quote di imposte erariali e altre forme di partecipazione alle entrate dello Stato;
- b. Imposte proprie, tasse e contributi speciali;
- c. Trasferimenti dal Fondo di Compensazione interterritoriale e stanziamenti ulteriori a carico del bilancio dello Stato;
- d. Utili che derivano dal patrimonio regionale ed entrate di diritto privato;
- e. Prodotto delle operazioni di credito.

La Costituzione²⁰¹ spagnola prevede, inoltre, che lo stanziamento fissato dal bilancio generale dello Stato sia determinato in funzione del volume dei servizi e delle attività statali da esse svolti e del livello minimo di prestazioni dei servizi pubblici fondamentali. In tal senso a ciascuna Comunità, al fine di garantire il livello minimo, può essere erogata una sovvenzione condizionata al raggiungimento di tale obiettivo direttamente dallo Stato.

²⁰⁰ Cfr. nota 198

²⁰¹ Art. 158, Cost.: "(1) Nel bilancio preventivo generale dello Stato può essere prevista un'assegnazione alle Comunità Autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali che esse abbiano assunto e in funzione della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali in tutto il territorio spagnolo. (2) Al fine di correggere squilibri economici interterritoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà si costituisce un fondo di compensazione destinato a spese di investimenti, le cui risorse devono essere distribuite alle Cortes Generali tra le Comunità Autonome e le province, a seconda dei casi."

La riforma finanziaria ha segnato una netta evoluzione verso la diminuzione dei trasferimenti dello Stato e l'introduzione del cosiddetto principio di corresponsabilità fiscale con un aumento, per esempio, dell'aliquota delle imposte sul reddito delle persone fisiche riservata alle Comunità Autonome.

Per ciò che concerne le risorse proprie, la Costituzione spagnola fissa una serie di limiti generali che restringono anche la potestà tributaria statale, e una serie di limiti specificatamente applicabili ad esse. La LOFCA stabilisce che i tributi stabiliti dalle Comunità Autonome non possano ricadere su basi imponibili già gravate dallo Stato.

Le Comunità Autonome hanno autonomia impositiva rispetto alle imposte, alle tasse, entrate da multe o sanzioni amministrative, contribuzioni speciali.

In linea di massima non è scorretto affermare che il peso delle entrate tributarie nell'insieme delle fonti di finanziamento delle Comunità Autonome è piuttosto esiguo.

Per ciò che concerne le imposte proprie va segnalato che la LOFCA pone una serie di limiti che le Comunità sono tenute a rispettare.

Innanzitutto è fatto divieto di assoggettare ad imposte elementi patrimoniali situati, redditi originati o spese realizzate fuori del territorio della rispettiva Comunità.

In secondo luogo non possono essere gravati, in quanto tali, negozi giuridici, atti o fatti celebrati o realizzati fuori del territorio della Comunità Autonoma impositrice, né la trasmissione o l'esercizio di beni, diritti e obbligazione che non siano sorti e non debbano essere compiuti in detto territorio o il cui acquirente non sia residente in esso.

Le imposte proprie non possono costituire ostacolo alla libera circolazione di persone, merci e servizi, né influenzare in modo determinante la scelta della residenza delle persone o dell'ubicazione di imprese e capitali all'interno del territorio spagnolo.

Le principali imposte proprie adottate dalle Comunità sono, a titolo esemplificativo, l'imposta sui giochi, sulle terre, sulle risorse idriche.

Per ciò che concerne le tasse va rilevato che la LOFCA pone una serie di limiti alla creazione delle medesime.

Il gettito potenziale di ogni tassa regionale non può essere maggiore del costo del servizio o dell'attività per la cui prestazione essa viene richiesta.

Per la fissazione delle aliquote delle tasse possono essere tenuti in considerazione criteri generici di capacità economica, sempre che ciò sia compatibile con la natura della tassa stessa.

Inoltre va segnalato che le Comunità Autonome hanno ereditato alcune tasse al momento della prima devoluzione di competenze, dato che la stessa LOFCA sancisce che, nel caso di trasferimento di servizi connessi con tasse, queste ultime acquistano la natura di tributi propri delle Comunità Autonome. Queste ultime, pertanto, hanno acquistato non solo il diritto al gettito ma anche la competenza normativa su dette tasse.

Per ciò che concerne le contribuzioni speciali va detto che le Comunità Autonome, in accordo con la LOFCA, possono stabilire tali tributi nel caso di ottenimento da parte del soggetto passivo di un beneficio o di un aumento del valore dei propri beni come conseguenza della realizzazione da parte delle Comunità Autonome di lavori pubblici o dello stabilimento o ampliamento a loro carico di servizi pubblici.

Tuttavia il gettito derivante dalla Contribuzione speciale non può superare il costo dei lavori o dello stabilimento o ampliamento del servizio sopportato dalle Comunità Autonome.

Per ciò che concerne le risorse trasferite alle Comunità autonome va detto che esse sono regolate dalla legge 14/1996.

La cessione dei tributi è stata condizionata all'assunzione da parte delle Comunità Autonome delle competenze previste dalla Costituzione, e si è generalmente prodotta in blocco.

Con la riforma del 1996 la competenza delle Comunità Autonome in materia fiscale non è più limitata alla riscossione delle imposte, ma si estende all'attività normativa: oltre ad essere dotati di maggiore corresponsabilità nell'esercizio della potestà impositiva, alle Comunità Autonome è stata ceduta potestà impositiva da parte dello Stato rispetto ad alcuni tributi, tra cui una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Il meccanismo scelto ha fatto sì che abbiano ricevuto la cessione dei tributi le Comunità che per prime hanno completato il trasferimento di competenze.

In seguito alla legge 14/1996 l'ambito della cessione dei tributi si allarga, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, dato che sono concesse alle Comunità Autonome alcune competenze normative sui tributi ceduti.

In tal senso è bene ricordare che prima della riforma la cessione riguardava solo la distribuzione del gettito delle imposte cedute ricavato nell'ambito di ogni Comunità Autonoma e la delega da parte dello Stato delle competenze di gestione.

Le principali imposte cedute sono:

- l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF): La misura della partecipazione delle Comunità Autonome fino al 2002 era fissata nella misura del 30%. Rispetto a metà dello stanziamento le Comunità Autonome avevano potestà di determinare tassi e riduzioni rispetto a metà dello stanziamento; l'altra metà era una quota variabile calcolata sulla base di parametri economici individuati in funzione di diversi criteri: il coefficiente della popolazione, il reddito reale pro-capite, il deficit nelle infrastrutture sociali, i costi pro-capite per i servizi sociali ed amministrativi della Comunità Autonoma rispetto a quelli dello Stato. A partire dal 2002, l'accordo pluriennale ha innalzato la soglia di partecipazione al 33%. Le Comunità Autonome hanno la possibilità di modificare i tassi, nell'ambito di un intervallo del 20% e di concedere deduzioni o riduzioni:

- le imposte sul patrimonio, sui trasferimenti a titolo oneroso di beni mobili e immobili e a titolo gratuito (donazioni e successioni);

- imposta sul Valore Aggiunto, nel limite massimo del 35%;

- imposte speciali di Fabbricazione e sull'Elettricità;

- imposte speciali su determinati mezzi di trasporto;

- imposte sui giochi e sulle vendite di alcuni carburanti:

L'elenco di tali imposte è modificabile, senza ricorrere alla specifica procedura di revisione statutaria, tramite accordo tra la Comunità Autonoma e il Governo nazionale, che lo presenterà come progetto di legge.

Infine va detto che le Comunità Autonome possono stabilire, secondo quanto stabilito dalla legge 14/1996, addizionali sui tributi statali suscettibili di cessione, tra cui sono incluse, in aggiunta alle imposte, anche le tasse²⁰².

²⁰² Unica eccezione è rappresentata dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche

Secondo quanto sancito dalla legge le addizionali alle imposte possono essere stabilite solo nella misura in cui non comportino una riduzione delle entrate dello Stato e non alterino la natura o la struttura delle imposte statali sulle quali si stabiliscono.

Le principali addizionali create da parte delle Comunità Autonome risultano essere:

- a. addizionali sull'IRPF
- b. addizionali sulla tassa statale sul gioco
- c. addizionali sulle quote minime municipali dell'Imposta sulle attività economiche

6.3.3. Le risorse finanziarie di Comuni e Province

Il sistema del finanziamento degli enti locali (Comuni, Province e Isole) viene disciplinato dalla legge 39/1988, che individua le seguenti fonti di finanziamento:

- risorse patrimoniali, derivate dalla proprietà degli enti locali: affitti degli immobili, interessi o altre risorse derivate dai trasferimenti di proprietà,
- sistema tributario locale, che comprende tasse, contributi speciali ed imposte, sovrimposte delle Regioni o di altri enti locali;
- partecipazioni ai tributi statali e regionali;
- sovvenzioni ricevute dallo Stato, dalle Regioni o dall'Unione Europea;
- risorse derivate dai prezzi pubblici per la prestazione di alcuni servizi;
- operazioni di credito, soprattutto dell'indebitamento;
- multe e sanzioni, nell'ambito della propria competenza;
- altre risorse di Diritto Pubblico.

Per ciò che concerne le risorse proprie i Comuni godono di tutte le risorse sopra elencate: sono, infatti, gli unici enti locali a poter esigere imposte. Le risorse comunali possono avere diversa natura, a seconda che si tratti di:

- risorse tributarie;
- trasferimenti da parte di Stato, Regioni, Province o Isole;
- indebitamento e altre risorse.

Le risorse tributarie includono tasse, contributi speciali e imposte: la principale fonte di finanziamento per l'ente locale è costituita da sei imposte proprie, di cui tre obbligatorie e tre volontarie:

- imposta sui Beni Immobili: è la principale fonte di entrate comunali, la cui gestione tributaria spetta ai Comuni, mentre la gestione catastale allo Stato. Si tratta di un tributo obbligatorio, diretto e a carattere reale. L'art. 66 della Legge 39/1988 stabilisce che l'imposta colpisce il valore catastale di beni immobili urbani, rustici e con caratteristiche speciali;
- imposta sulle Attività Economiche: è un tributo diretto a carattere reale (art.79 della Legge 39/1988), che colpisce l'esercizio dell'attività aziendale, professionale e artistica. Sono esenti da questa imposta tutte le persone fisiche o giuridiche il cui reddito netto sia inferiore ad un milione di euro;
- imposta sulla Circolazione: l'imposta diretta e reale che colpisce la proprietà di tutti i tipi di veicoli (Art.93, L.39/1988) e rappresenta la terza fonte di reddito per i Comuni in ordine di importanza.;
- imposta sulle Costruzioni, le Installazioni e le Opere: questa imposta, a carattere volontario, colpisce il costo di qualsiasi costruzione, installazione o opera che necessiti di licenza urbanistica: la base dell'imposta è il costo materiale (reale ed effettivo) al netto dell'IVA e di altri tributi (Art. 103, L.39/1988);
- imposta sul plusvalore dei Terreni Urbani: imposta volontaria, diretta e a carattere reale che colpisce l'incremento di valore dei terreni urbani (o di immobili con caratteristiche speciali) determinato dal trasferimento della loro titolarità;
- imposta Comunale sulle Spese Suntuarie: imposta a carattere residuale, introdotta prima dell'IVA e rimasta in vigore esclusivamente rispetto alle riserve di caccia e pesca.

Per ciò che concerne le risorse trasferite ai Comuni i trasferimenti da altri enti rappresentano la seconda risorsa di reddito per i Comuni e sono ripartiti come segue:

- partecipazione del Comune ai tributi statali. È regolamentata dalla L. 52/2002 (che riforma la L.39/1998), che stabilisce tre sistemi di trasferimento (a favore dei grandi Comuni, ordinario e speciale per i Comuni turistici) entrati in vigore a partire dal 1° gennaio 2004. Nel volume dei trasferimenti lo Stato è il primo a contribuire;
- trasferimenti dalle Regioni, che non sono particolarmente consistenti, fatta eccezione per Navarra e le Isole Canarie;
- trasferimenti dalle Province e dalle Isole, anch'essi di entità trascurabile.

Nel trattare il tema delle risorse finanziarie delle Province, va tenuto presente che tali enti nella realtà spagnola sono istituzioni caratterizzate, in genere, da una certa debolezza: questo fatto ha determinato che nelle Regioni con una sola Provincia, l'organo di governo sia stato completamente assorbito da quello regionale.

Esistono , al contrario, alcune Province (quelle del Paese basco e di Navarra) che godono di un regime speciale che consente loro la diretta riscossione di tributi statali.

Per quanto riguarda le Province a regime normale, la Legge 39/1998 ha statuito che ciascuna di esse possa stabilire un'addizionale sull'Imposta sulle Attività Economiche fino al 40%. In realtà l'aliquota rappresenta una parte estremamente trascurabile delle risorse provinciali.

Per ciò che concerne le risorse trasferite alle Province va detto che esse si distinguono in:

- trasferimenti dallo Stato, che sono la risorsa finanziaria più importante delle Province a regime normale;
- interventi di cooperazione economica locale da parte del Programma di Cooperazione Economica Locale, uno strumento di intervento dello Stato negli investimenti locali.

6.3.4 Trasferimenti perequativi

Tra i trasferimenti perequativi figura, in primo luogo, nell'ordinamento spagnolo il Fondo di Compensazione territoriale, che è direttamente previsto dal dettato costituzionale²⁰³.

Il Fondo di Compensazione è stato costituito al fine di garantire la realizzazione del principio di solidarietà, secondo il quale a tutti i cittadini spagnoli deve essere garantito l'accesso ai servizi pubblici essenziali e un livello di prestazione analogo, a parità di sforzo fiscale e indipendentemente dal reddito o dal luogo di residenza.

Il Fondo è regolato per la prima volta dall'art.16 della LOFCA, in cui ristabiliscono il limite inferiore all'importo annuale del Fondo, i limiti per quanto riguarda la destinazione delle risorse e i criteri di distribuzione del Fondo, la cui ponderazione deve essere stabilita dalla legge ogni cinque anni.

I criteri stabiliti dalla LOFCA concernono:

- a. Inverso del reddito per abitante
- b. Percentuale di popolazione emigrata negli ultimi dieci anni
- c. Superficie territoriale
- d. Insularità, in relazione alla lontananza dal territorio peninsulare

La legge 29/1990 ha modificato in modo significativo la disciplina del Fondo, poiché è stato stabilito che ne possono beneficiare solo le Comunità Autonome considerate "Obiettivo uno" a effetto dei Fondi strutturali dell'Unione europea.

Inoltre è stabilito che le risorse del fondo debbano essere destinate al finanziamento di progetti di investimento delle Comunità Autonome che promuovano la creazione di reddito e ricchezza nel territorio beneficiario.

Infine tra i trasferimenti perequativi figurano quelli complementari, vale a dire trasferimenti necessari a garantire un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici, così come sancito dalla Costituzione²⁰⁴, al

²⁰³ Art. 157-158 Cost.

²⁰⁴ Art. 158, comma 1, Cost.: *"Nel bilancio preventivo generale dello Stato può essere prevista un'assegnazione alle Comunità Autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali che esse abbiano assunto e in funzione della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali in tutto il territorio spagnolo."*

fine di evitare che le disparità regionali di reddito e ricchezza portino a diversità nel livello e nella qualità dei servizi pubblici essenziali.

Tali trasferimenti hanno una valenza prettamente complementare poiché le Comunità Autonome ne possono beneficiare qualora le risorse ottenute tramite imposte cedute e Percentuale di Partecipazione risultino insufficienti per garantire il livello minimo di prestazioni essenziali, perché hanno carattere temporale e perché sono assegnazioni finalizzate.

6.4 Conclusioni

L'ampia trattazione del modello di federalismo fiscale attuato nell'ordinamento spagnolo, che comprende un'approfondita disamina del sistema istituzionale e della ripartizione delle competenze legislative ed amministrative fra i diversi livelli di governo, comporta alcune sintetiche considerazioni finali.

In primo luogo la Spagna mostra le peculiarità e le diverse sfaccettature del lento ma profondo ed incisivo processo di decentramento che ha condotto alla realizzazione di formule di autonomia molto avanzate.

La Costituzione spagnola del 1978, anno in cui inizia il processo di riforma, realizza un modello a metà tra lo Stato unitario e lo Stato federale.

In tale modello il ruolo principale è svolto dalle Comunità Autonome, che vedono trasferite da parte dello Stato importanti funzioni e poteri normativi, esecutivi, finanziari.

7. IL FEDERALISMO FISCALE NEL REGNO UNITO

Il modello di fiscalità locale britannico presenta un grado di autonomia molto ridotto per due ordini di motivi, dati dall'assenza di compartecipazioni ai grandi tributi nazionali e dall'ampio utilizzo da parte del centro di sovvenzioni e trasferimenti perequativi vincolanti che generano una forte dipendenza degli enti territoriali dalle scelte decisionali del centro.

Il processo di *devolution* delle competenze legislative e amministrative inglese è culminato nel 1998 con lo *Scotland Act* e il *Wales Act*. La Scozia diviene titolare delle potestà amministrative e legislative

non riservate al governo inglese secondo una logica federalista. La *devolution* del Galles si caratterizza per una ridefinizione del riparto delle competenze amministrative e non legislative, dando vita ad un articolato decentramento amministrativo²⁰⁵.

Il tratto più interessante della riforma è data dalla costituzione di due parlamenti dotati di poteri diversi. Il Parlamento scozzese, infatti, ha poteri legislativi su gran parte delle questioni interne e un limitato potere impositivo, mentre quello gallese ha poteri meno ampi, poiché gli sono conferite per lo più funzioni esecutive e amministrative oltre ad un ruolo consultivo sulla legislazione centrale nelle questioni di interesse del Galles. L'assemblea gallese ha poteri legislativi solo in caso di legislazione delegata dal parlamento inglese²⁰⁶.

Le riforme appena descritte si affiancano ad una serie di riforme amministrative degli anni settanta. Si tratta del *Local Government Act* del 1972 relativo ad Inghilterra e Galles e al *Local Government (Scotland) Act* del 1974, cui ha fatto seguito la riforma del 1992 che ha proposto un unico modello di governo locale intermedio. Essa è stata poi successivamente modificata dalla riforma del 1996 che ha operato una ulteriore distinzione degli enti locali in base alla loro collocazione in zone rurali o urbane. La peculiarità dell'ordinamento britannico sta nel fatto che la struttura amministrativa così delineata non prevede una configurazione definita delle funzioni degli enti locali e il Parlamento centrale può in ogni momento modificare la struttura delle competenze di detti enti²⁰⁷.

Ciò evidentemente si riverbera sull'assetto delle relazioni intergovernative finanziarie per le quali è essenziale la definizione del riparto delle funzioni. Così, la finanza locale resta derivata per più del 50% il che, a sua volta, incide direttamente sulla configurazione degli enti interessati, dotati per lo più di autonomia amministrativa piuttosto che di autonomia politica²⁰⁸.

²⁰⁵ Sul processo di *devolution* in corso nell'ordinamento cfr. : D.J. GALLIGAN, *Myth and reality in the English Constitution*, Roma, 1997; A. LUCARELLI, *La finanza locale in Gran Bretagna*, in ATRIPALDI, BIFULCO, (a cura di) *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2001, 297 ss.; G. CARAVALE, *Devolution scozzese e nuovi assetti costituzionali in Gran Bretagna*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, 687 ss.

²⁰⁶ Sul punto cfr. : G. CRISCUOLI, *Introduzione allo studio del diritto inglese*, Milano, Giuffrè, 1988, 470 ss.; LUCARELLI, *La finanza*, cit., 301.

²⁰⁷ Sul punto, cfr. S. TROILO, *L'organizzazione costituzionale e amministrativa*, in AA.VV. *il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, in *Archivio Isap*, n.8, Milano, 1998, 216 ss.

²⁰⁸ Così, LUCARELLI, op. cit., 305.

7.1 Il riparto finanziario

Le riforme del ventennio 1970-1990, come si è appena evidenziato, non hanno generato una finanza autonoma. Il *Local Government Act* del 1974 voleva razionalizzare i contributi statali ai governi locali con finalità prettamente sociali, volte cioè ad evitare di avere prestazioni sociali troppo differenziate nelle varie parti del territorio. Nel 1980 con il *Local Government Planning and Land Act* il Parlamento britannico assegnava agli enti locali il potere di imporre tasse sulle rendite immobiliari, mentre al centro restavano tutte le altre forme di imposizione. La riforma riduceva le sovvenzioni da parte del centro, dando la possibilità ai livelli locali di utilizzare la loro seppur esigua potestà impositiva. La riforma del 1982 (*Local Government Finance Act*) ripristina la situazione precedente dando al governo il potere di ridurre le tasse determinate da altre autorità²⁰⁹. In sostanza all'inizio degli anni ottanta la finanza locale resta una finanza derivata dai trasferimenti statali quasi per l'80% delle risorse²¹⁰.

Un'evoluzione si registra nella seconda metà degli anni ottanta con una serie di riforme aventi l'obiettivo di ampliare la responsabilità delle amministrazioni locali in materia finanziaria. Con il *Local Government Finance Act*, del 1988, infatti, venne introdotta la c.d. *Poll Tax* (tassa sul voto), applicata a tutti i cittadini con più di ventuno anni salvo alcune categorie, quali gli studenti e gli indigenti. Data l'incongruità dei criteri con cui è stata istituita, l'imposta ha registrato un fallimento, in quanto generatrice di forti sperequazioni²¹¹ ed è stata sostituita nel 1992 (*Local Government Finance Act*) dalla *Council tax* e dal *Business rate*. Si tratta di imposte che colpiscono i locatori di abitazioni da un lato e i titolari di attività commerciali, che però non hanno inciso in maniera rilevante sull'autonomia impositiva degli enti locali. Come è stato sottolineato dalla dottrina, ciò deriva principalmente dall'assenza di un'imposta locale sul reddito o di una compartecipazione locale ai tributi nazionali²¹².

Con le riforme del 1998 si è compiuto parzialmente un passo in avanti poiché il Parlamento scozzese ha ottenuto la competenza in materia di governo locale che comprende alcuni aspetti della finanza locale. Al legislatore scozzese, infatti, è riservata la limitata facoltà di incidere sull'aliquota fiscale relativa all'imposta sui redditi entro il limite del 3%. Si

²⁰⁹ *Ibidem*, 307 ss.

²¹⁰ Secondo le stime di S.G. RICHARDS, *Introduction to British Government*, London, 1978, 188 ss.

²¹¹ Sul fallimento della *poll tax* si rinvia alle considerazioni di J.J. GIBSON - P. A. WATT, *The political economy of the failure of the British Poll tax. A Public Choice interpretation*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, 1994, p. 346.

²¹² Riassume questa posizione, condivisa da più autori, LUCARELLI, *ibidem*, 310.

evince però che la quota di autonomia finanziaria è tuttora esigua rispetto ai trasferimenti statali che continuano a costituire la maggiore entrata degli enti decentrati²¹³.

7.2 La perequazione

Il sistema delle relazioni finanziarie come si è esaminato si fonda per lo più su trasferimenti statali e su sovvenzioni aventi finalità redistributive, tra cui spicca la *Revenue Support Grant*.

La finalità redistributiva deriva dal fatto che per ogni livello di governo esiste uno *standard di spesa* determinato su base annuale; ciò in quanto le autorità locali hanno funzioni di carattere sociale assegnate dalla legislazione centrale, di un certo peso (pubblica istruzione, servizi sociali, viabilità, alloggi, protezione dei consumatori etc.)²¹⁴. Il meccanismo prevede che più alto sia il livello di spesa del livello di governo (*standard spending assessment*), maggiore sarà il contributo statale (*support grant*). Scopo del contributo statale è alimentare le finanze delle amministrazioni locali, mettendole in grado di fornire servizi secondo *standard* uniformi²¹⁵. Il sistema così congegnato è sottoposto a critiche dovute all'eccessiva discrezionalità del governo centrale nella definizione degli *standards* e nella determinazione delle priorità dei livelli di governo²¹⁶, che genera un'ingerenza eccessiva del governo centrale sulla politica e sull'amministrazione dei livelli subordinati. Un modello così prefigurato è stato definito contrario ai dettami del federalismo fiscale²¹⁷.

²¹³ L'aspetto della ridotta autonomia finanziaria costituisce il punto debole della *devolution*. Così G. POGGESCHI, *La devolution in Scozia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 937 ss.

²¹⁴ Questi profili sono messi in luce da LUCARELLI, op. cit., 312-313.

²¹⁵ Sul punto cfr. i contributi in G. POLA, (a cura di), *Perequazione e finanza locale. Esperienze europee a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1992, 97 ss.

²¹⁶ LUCARELLI, op. cit., 313 ss.

²¹⁷ Sul punto cfr. P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995, 19 ss.