

Facoltà di Economia

Cattedra di Diritto Tributario

*IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA*  
*Ragioni, percorsi e norme*

RELATORE

Prof. Fabio Marchetti

CANDIDATO

Bianca Maria Semararo

144351

ANNO ACCADEMICO 2009 /2010



# INDICE

INTRODUZIONE.....	p....4
-------------------	--------

## CAPITOLO PRIMO: *Il federalismo fiscale*

1.1. Cos'è il federalismo fiscale.....	10
1.2. Modalità di finanziamento degli enti locali.....	15
1.3. Possibili vantaggi del federalismo fiscale.....	18

## CAPITOLO SECONDO: *Il federalismo fiscale in Italia*

2.1. Quadro storico.....	31
2.2. Tributi propri del federalismo fiscale.....	36
2.2.1. IRAP.....	37
2.2.2. ICI.....	47

## CAPITOLO TERZO: *Le norme sul federalismo fiscale*

3.1. La riforma del Titolo V della Costituzione.....	59
3.2. Dalla legge delega n. 133 del 1999 alla.....	69
legge n. 42 del 2009	

BIBLIOGRAFIA.....	75
-------------------	----

# INTRODUZIONE.

Il termine “federalismo fiscale” proviene da una traduzione letterale del termine inglese *fiscal federalism*, dove l’aggettivo “fiscale”, come ad esempio nell’espressione *fiscal policy*, si riferisce non alla politica tributaria ma alla politica di bilancio e riguarda quindi entrate ed uscite dello Stato. La connessione tra il lato attivo (le attività) e quello passivo (le fonti) del bilancio spesso viene dimenticata nel linguaggio italiano, si tende dunque, erroneamente, a circoscrivere l’ambito del federalismo fiscale al solo decentramento degli strumenti tributari.

L’espressione viene introdotta negli studi di finanza pubblica nel 1959 e per la prima volta la si ritrova scritta nella *Theory of Public Finance* di Richard Musgrave, emigrato dalla Germania negli Stati Uniti negli anni trenta. Con “federalismo fiscale”, Musgrave intendeva affermare, anche se ad oggi può apparire come un paradosso, la necessità di un intervento attivo da parte di un governo federale (nel caso specifico quello del nord America ) mirante ad intervenire nelle attività dei livelli di governo inferiori. Il

termine “federalismo fiscale” nasce quindi come reazione ad un eccesso di localismo e di differenze tra enti locali e Stati esistenti in uno Stato federale. Afferma, dunque, un’esigenza di uniformità rispetto all’eccesso di differenziazione. Il termine inizia quindi ad essere utilizzato quasi a conclusione di un lungo dibattito che aveva come oggetto specifico le regole di equità orizzontale per un sistema tributario, il principio di uguaglianza e di parità di trattamento del cittadino di fronte alla tassazione.

In realtà, però, la teoria del federalismo fiscale viene trattata per la prima volta nella Bibbia degli economisti, *La Ricchezza delle Nazioni*, di Adam Smith del 1776. Sono, infatti, presenti lunghi paragrafi dedicati al problema del decentramento dei poteri tributari e delle responsabilità di spesa, anche se in realtà il libro di Smith si riferiva alla realtà di un Paese, la Gran Bretagna del XVIII secolo, che non aveva nulla di federalista. Nel testo, Smith fa spesso riferimento alla “teoria della dispersione della conoscenza” secondo cui ogni individuo, nella sua condizione locale, ha maggiori conoscenze rispetto a qualunque legislatore, senato o assemblea e questo perché esistono conoscenze di tempo e di luogo disperse nella società. Questo teorema indica quindi che buona parte delle conoscenze economicamente rilevanti sono

necessariamente distribuite tra milioni e milioni di individui all'interno del contesto sociale e che, di conseguenza, la totalità dei dati economici non può essere in alcun modo padroneggiata e ricapitolata da una singola mente pianificatrice. Questo concetto quindi fa subito pensare al federalismo fiscale come una pratica ed effettiva attuazione della teoria dell'economista.

Non solo, il concetto di federalismo fiscale è ben individuabile anche attraverso il concetto di “mano invisibile” essendo questa una diretta conseguenza di quanto esposto nella “teoria della dispersione della conoscenza”<sup>1</sup>.

La “mano invisibile” non è altro che una teoria dello sviluppo economico e della limitazione del potere. Per quanto attiene alla prima definizione, gli attori vengono posti nelle condizioni di mobilitare le loro conoscenze di tempo e di luogo svolgendo autonomamente funzioni imprenditoriali. Per ciò che riguarda, invece, la seconda definizione, Smith sostiene che il potere centrale non deve intervenire a causa delle forti carenze informative che lo contraddistinguono e che sono causate dalle dispersioni di tempo e di luogo. Il potere centrale, quindi, operando

---

<sup>1</sup> INFANTINO L., *L'ordine senza piano. Le ragioni dell'individualismo metodologico*, Roma, Armando Editore, 2008.

in attività che non gli competono direttamente non fa altro che provocare il sorgere di costi aggiuntivi di tipo in intenzionale. Secondo Smith, infatti, le uniche attività di piena competenza statale sono: proteggere la società dai nemici esterni, amministrare la giustizia in modo equo, creare e mantenere opere pubbliche<sup>2</sup>. Camillo Benso conte di Cavour fu un convinto sostenitore dei vantaggi del decentramento amministrativo ricordando che questo, così come suggerisce Chanchal Kumar Sharma<sup>3</sup>, è il processo di applicazione dei “principi guida”, utili nella progettazione di rapporti finanziari tra i livelli nazionali e subnazionali del governo espressi dal federalismo.

Infatti, proprio alla vigilia della proclamazione del Regno d'Italia, il 17 marzo 1861, il Cavour conferì mandato al ministro dell'Interno Marco Minghetti di elaborare un progetto di riordino amministrativo ispirato ad un ampio decentramento. Su questa linea, Minghetti elaborò, quindi, un'articolata proposta, tendente a conciliare le esigenze del nuovo Stato con le esperienze e le tradizioni dei governi locali. Il ministro ipotizzava sei grandi unità territoriali (delle

---

<sup>2</sup> INFANTINO L. , *Metodo e mercato e storia delle idee*, Roma, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008

<sup>3</sup> CHANCHAL KUMAR SHARMA, *quando la decentralizzazione trasporta? Il dilemma di Design*, Giornale asiatico del sud degli studi sociopolitici<sup>6</sup>, 2005.

vere e proprie macro- Regioni) da costituire come corpi intermedi tra centro e periferia. Queste aggregazioni avrebbero riunito, sulla base di un consorzio di territoriale, per storia, per interessi, per modelli culturali e tradizioni.

Grazie alla dislocazione amministrativa, le Regioni avrebbero introdotto con gradualità e senza forzature gli ordinamenti dello Stato unitario, con l'obiettivo di armonizzarli con le antiche prerogative dei territori e delle comunità. Minghetti proponeva dunque un disegno realmente innovativo, del tutto inedito nel contesto europeo, che si basava sull'idea di uno «Stato minimo» in grado di enfatizzare il principio del self-government, nel settore cruciale della spesa pubblica, ma anche di preservare il diritto naturale dei cittadini di associarsi in entità fortemente coese, per contrastare quella che il Cavour aveva definito la "tirannia centralizzatrice".

Negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso la teoria del federalismo fiscale ha preso una svolta rilevante ma rimangono aperte alcune questioni. Le attività di carattere pubblico è bene che siano affidate al governo centrale o a governi periferici? Quali sono gli strumenti ottimali di finanziamento? C'è una dimensione ottima delle circoscrizioni territoriali degli enti decentrati? Le



decisioni politiche sui bilanci decentrati possono essere separate dalle scelte di organizzazione dell'offerta pubblica?

Sull'argomento si sono sviluppate posizioni teoriche, costruite con gli strumenti dell'analisi economica, dirette a definire i caratteri dell'intervento pubblico a livello territoriale, l'organizzazione dell'offerta locale, gli strumenti e le modalità di finanziamento, i rapporti finanziari tra centro e periferia nonché tra diversi livelli di governo decentrato. Tutti temi questi che sono, o dovrebbero essere, il presupposto conoscitivo e il bagaglio culturale degli organi che, come il nostro Parlamento, stanno trattando simili questioni.

# 1 IL FEDERALISMO FISCALE.

## *1.1 Struttura del Federalismo Fiscale.*

L'idea di federalismo nacque e trovò pronta applicazione nel Nord America verso la fine del 1700, quando le ex colonie britanniche, ormai indipendenti ed autonome, si posero il problema di restare separate oppure di fondersi in un unico Stato. Ogni ex colonia aveva un proprio ordinamento giuridico, una propria economia ed un proprio assetto sociale al quale nessuna voleva rinunciare. Fra le varie e spesso contrapposte idee, prevalse quella del federalismo. Fu così creata un'autorità sovrastante quella dei singoli Stati e dotata di sufficienti poteri da poter impedire conflitti fra essi, così da non incombere in guerre come succedeva nel vecchio continente. Nacquero, in tal modo, gli Stati Uniti d'America.

L'intento del federalismo, dunque, sin dalla sua nascita, non era quello di operare una divisione fra i vari Stati, bensì di rafforzare l'unità degli stati associati senza, tuttavia, che questi rinunciassero alle proprie particolarità.

Lasciando alle spalle le ragioni storiche del federalismo e tornando ai giorni nostri, negli ultimi mesi della XIII legislatura, il Parlamento italiano ha approvato, al termine di un complesso iter politico e legislativo, una legge costituzionale diretta a modificare il titolo V della Costituzione riguardante le Regioni, le Province e i Comuni.

E' da tener presente che il federalismo politico è ben differente dal termine federalismo in senso economico. Quest'ultimo, infatti, riguarda un decentramento del settore pubblico rivolto ad attribuire a livelli di governo sottostanti quello centrale, responsabilità circa le entrate e il finanziamento di alcuni beni pubblici. Al contrario, il federalismo in senso politico mira a distribuire tra i diversi livelli di governo uno specifico campo di responsabilità.

Secondo la teoria del federalismo fiscale, l'attribuzione delle competenze ai diversi livelli governativi determina anche l'ammontare delle risorse di cui ciascun governo deve disporre per il finanziamento delle funzioni da svolgere. Pertanto, per incentivare la responsabilità fiscale, le spese relative a ciascun livello di governo, dovrebbero essere coperte, nella maggior misura, da entrate fiscali proprie. A queste, è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dell'intervento

pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali.

Fondamentale è responsabilizzare le Regioni sull'efficiente ed efficace uso dei beni e delle risorse pubbliche. Si tratta quindi di creare pungoli e stimoli affinché le amministrazioni locali siano motivate ed incentivate a perseguire il più alto rapporto tra qualità e quantità dei servizi in uscita ed in entrata.

Nel dettaglio, dunque, gli aspetti più innovativi della riforma costituzionale sono i seguenti:

a) L'affermazione del principio di sussidiarietà in materia amministrativa (il principio in base al quale di regola lo Stato interviene a curare concretamente la realizzazione degli interessi pubblici soltanto se e nella misura in cui gli enti e le altre comunità locali non siano in grado di provvedervi autonomamente).

b) Il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di uscita delle Regioni e degli altri enti locali che, oltre a partecipare al gettito dei tributi statali o erariali riferibili al loro territorio, possono anche introdurre e applicare dei tributi propri. Lo Stato, però, per garantire l'attuazione del principio costituzionale di solidarietà, deve creare un fondo perequativo e destinare risorse aggiuntive allo scopo di rimuovere o comunque di ridurre gli

squilibri territoriali di carattere economico e sociale. A tal proposito, esistono due forme di perequazione: quella di tipo verticale e quella di tipo orizzontale. Secondo la prima, i valori obiettivo delle spese nelle diverse Regioni sono finanziati con il gettito standardizzato dei tributi propri, con i proventi di una compartecipazione e con il riparto tra le regioni più povere di un fondo perequativo. La perequazione verticale, dunque, si caratterizza per la discrezionalità che è conservata nelle mani del legislatore nazionale sulla dinamica del fondo da ripartire. Nella perequazione orizzontale, invece, la differenza tra la somma dei valori obiettivo delle spese e il gettito complessivo standardizzato dei tributi propri viene coperta per intero con una compartecipazione al gettito di tributi erariali ad aliquota uniforme per tutte le Regioni, tali proventi affluiscono inizialmente alle singole Regioni dove essi maturano, per dare poi luogo a trasferimenti interregionali, dalle Regioni più ricche alle regioni più povere.

c) L'attribuzione di alcune funzioni sul piano comunitario e internazionale alle Regioni che, nelle materie di loro competenza, possono partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e concludere accordi e intese con altri Stati o

con altri enti territoriali stranieri nel rispetto dei limiti indicati dalla legge dello Stato.

d) Il rafforzamento del potere legislativo delle Regioni, che sono competenti in via residuale ed esclusiva in tutte le materie che non sono riservate alla competenza dello Stato.

Ultimo elemento di novità è la soppressione della figura del commissario del Governo e del visto sulle leggi Regionali che, in precedenza, attribuivano allo Stato un controllo preventivo sull'attività legislativa delle Regioni. Ferma restando comunque la possibilità di promuovere una questione di legittimità costituzionale da parte dello Stato nei confronti delle leggi di una Regione che eccedano la sua competenza. Lo stesso vale per una Regione nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra Regione che invadano la sua competenza costituzionalmente garantita.

Per comprendere a pieno i cambiamenti introdotti dal federalismo fiscale, è utile analizzare l'oggetto di quest'ultimo ovvero le entrate e le spese qualunque sia la loro natura .E' perciò utile considerare il "valore normativo dell'autogoverno". Tale espressione implica il soddisfacimento del principio di corrispondenza espresso da Luigi Einaudi secondo cui è

necessario che ci sia piena corrispondenza tra responsabilità dell'entrata e responsabilità dell'uscita ad ogni livello. Ne deriva che la capacità di imporre e quella di spendere devono essere collocate a capo dello stesso soggetto o dello stesso organo politico.

## *1.2 Modalità di finanziamento degli enti locali.*

La spesa pubblica è definita come “insieme delle erogazioni del settore delle amministrazioni pubbliche per consumi, trasferimenti e investimenti”<sup>4</sup>. Per il finanziamento di questa, esistono due modelli diametralmente opposti: il primo è definito “Finanza locale derivata” e si concretizza nel massimo intervento da parte dello Stato tramite un continuo trasferimento di risorse; il secondo modello è invece definito “Finanza locale caratterizzata da autonomia impositiva” e si differenzia dal primo proprio perché gli enti attingono risorse tramite tributi propri, raccolti sul territorio di competenza.

---

<sup>4</sup> EMMANUELE F. M. E., *Lezioni di scienza delle finanze*, ESI, Napoli, 2005.

Data quest'ultima tipologia di finanziamento della spesa locale, è individuabile, come vantaggio, la responsabilizzazione dei centri di spesa locale poiché, se le risorse disponibili provengono dal territorio di competenza, la spesa di queste sarà più contenuta e conseguentemente ci saranno meno sprechi. Punto critico, però, è il forte rischio di sperequazione e accentuazione delle differenze economico-sociali tra i territori. I servizi saranno migliori nelle regioni o comunque nei territori in cui si registrano maggiori entrate. Per risolvere questo punto di debolezza della teoria della "Finanza locale caratterizzata da autonomia impositiva", possono essere usati due modelli di federalismo fiscale: il federalismo fiscale di carattere cooperativo ovvero il federalismo fiscale di carattere competitivo.

Il primo modello, cerca di creare forme di perequazione ovvero di equilibrio delle risorse mediante appunto una cooperazione tra i territori più ricchi e quelli più poveri. In questo caso, naturalmente, la forma di perequazione auspicata è quella di tipo orizzontale. Cosa molto diversa sarebbe, infatti, se lo Stato centrale erogasse trasferimenti verso gli enti che ne hanno bisogno; in questo modo, i punti di forza di questo modello verrebbero rapidamente a mancare, mancando la responsabilizzazione dei centri di spesa



locale. Si potrebbe misurare l'insufficienza di risorse da parte degli enti tramite la spesa storica (ma tale misurazione non fa altro che giustificare gli sprechi del passato) oppure utilizzare i cosiddetti costi standard ovvero quei costi di tipo ipotetico che vengono calcolati tramite delle stime derivanti da applicazioni di modelli statistici. Questo criterio di misurazione risulta, perciò, più credibile del precedente poiché viene individuato un costo da associare ad un dato servizio sulla base di alcuni studi specifici e quindi si eroga il trasferimento da parte dello Stato lì dove l'ente non riesce effettivamente a coprire il costo.

La prima tipologia (il federalismo fiscale di tipo competitivo) non contempla alcun intervento esterno quindi ogni territorio effettivamente spende le proprie risorse senza ulteriori possibilità di ottenere altre entrate.

Il secondo modello (il federalismo fiscale di carattere cooperativo) garantisce una certa autonomia agli enti, anche se essi dipendono pur sempre dallo Stato centrale, il quale disciplina alcune materie essenziali. Si instaura, quindi, tra questi enti e lo Stato centrale, una cooperazione ben definita dalla Costituzione, la quale sancisce le competenze.

Le possibili modalità di finanziamento degli enti locali sono i tributi propri quali ad esempio l'ICI e l'IRAP. Questa categoria di tributi realizza, infatti, la responsabilizzazione in modo abbastanza soddisfacente poiché il gettito è completamente a favore degli enti e questi hanno un margine decisionale su almeno uno dei tre elementi essenziali del tributo (i soggetti passivi, la base imponibile, l'aliquota).

Un'altra possibile modalità di finanziamento degli enti locali sono i tributi addizionali. Questa categoria di tributi si concretizza nell'applicazione di aliquote aggiuntive da applicare ai tributi erariali a favore dell'ente locale interessato.

Infine, un'ultima modalità di finanziamento degli enti locali è la compartecipazione al gettito dei tributi erariali ovvero una parte del gettito è destinato alle regioni.

### *1.3 Possibili vantaggi del Federalismo.*

E' utile, prima di affrontare le varie argomentazioni circa i possibili vantaggi derivanti dal federalismo fiscale, premettere che per un proficuo rendimento della teoria federalista, all'autonomia

decisionale occorre aggiungere anche quella amministrativa e impositiva. E' fondamentale comprendere che la mancanza di autonomia in senso economico comporta un impoverimento stesso del termine "autonomia". Con l'attuazione del federalismo, le Regioni passerebbero da una forma tributaria tramite la quale lo Stato percepisce tutto quanto è prodotto dai singoli enti restituendo loro solo una minima parte, ad una forma tributaria locale dove le imposte sono raccolte ed amministrare direttamente dagli enti stessi, salvo una certa percentuale che sarebbe erogata dallo Stato necessaria per il funzionamento dei servizi pubblici, per la costruzione di opere pubbliche e per lo sviluppo di zone più povere del Paese. È evidente che l'adozione del federalismo fiscale comporterebbe lo smantellamento dell'enorme apparato burocratico statale, che non è più in grado di funzionare, e la conseguente istituzione di agili organismi locali, le cui decisioni sarebbero controllate ed approvate dalla Regione. Come diretto vantaggio, si avrebbe un enorme snellimento delle procedure ed un importante risparmio circa la gestione.

Nel 1959 Luigi Einaudi scriveva: "Se regioni, provincie, comuni devono ricorrere ad entrate proprie, nasce il controllo dei cittadini sulla spesa pubblica, nasce la speranza di una gestione sensata

del danaro pubblico”. Se gli enti territoriali minori vivono di proventi ricevuti o rinunciati dallo Stato o vivono, come accade, addirittura di sussidi, manca l'orgoglio del vivere del frutto del proprio sacrificio e nasce la psicologia del vivere a spese altrui<sup>5</sup>.

Date queste premesse, tra le varie argomentazioni a favore del federalismo, risaltano quelle relative ad una maggiore efficienza dei governi locali nell'offrire beni e servizi pubblici orientati alla specifica domanda e quindi maggiormente pertinenti alla specifica popolazione ed allo specifico territorio.

I governi locali, avendo accesso ad informazioni di piccola scala circa la popolazione, possono essere più efficienti nell'adeguare l'offerta pubblica ai bisogni specifici. Al contrario, una situazione centralizzata porterebbe a decisioni più uniformi che spesso generano disfunzioni e sprechi.

A vantaggio dei cittadini, è di notevole importanza la considerazione che questi, tramite forme di decentramento e quindi di federalismo, potrebbero esercitare un maggior controllo sulla classe dirigente, sugli operatori pubblici e quindi sul loro operato proprio grazie alla maggior vicinanza tra questi e i

---

<sup>5</sup> EINAUDI L. , *Prediche inutili* , Torino, Giulio Einaudi Editore, 1959.

processi decisionali. Inoltre, la comunicazione risulterebbe facilitata il che potrebbe portare ad un miglioramento dei servizi collettivi e finanziari tramite forme di imposizione meglio riflettono la responsabilità fiscale per i benefici ottenuti. Il federalismo poi sarebbe un ottimo strumento per aumentare la concorrenza tra i diversi enti locali e tutto ciò non farebbe altro che andare a vantaggio dei cittadini. Le diverse amministrazioni, riducendo le imposte, i rischi, i costi di transazione e fornendo servizi migliori rispetto alle “concorrenti”, attirerebbero facilmente persone e capitali aumentando così la loro base imponibile; mentre le giurisdizioni, che operano in modo non corretto o comunque non vantaggioso, non riscuoterebbero consensi perdendo cittadini e avviandosi sulla strada del fallimento.

Questa idea non fa altro che applicare le regole più elementari del mercato della concorrenza al campo del settore pubblico che, proprio in quanto tale, risente della mancanza, al suo interno, dei meccanismi che contraddistinguono il privato.

Il primo ad argomentare circa i vantaggi del federalismo fu Charles Tiebout<sup>6</sup>. Egli sosteneva che, in certe condizioni, la qualità

---

<sup>6</sup> TIEBOUT C.M., *A pure theory of local expenditure*, in *Journal of political economy*, vol. 64, 1956.

ottimale dei beni pubblici locali può essere raggiunta attraverso un meccanismo analogo a quello del mercato poiché, oltre al meccanismo politico del voto, esiste la possibilità di esprimere le proprie preferenze “votando con i piedi” cioè fissando la propria residenza in una giurisdizione che offre la combinazione preferita tra oneri fiscali e servizi offerti. L'emigrazione dei cittadini provoca una concorrenza fiscale che comporta una differenziazione nei beni e servizi erogati nelle diverse giurisdizioni in base alle diverse esigenze dei cittadini<sup>7</sup>. Il modello prevede un numero di ipotesi molto restrittive per giungere alla conclusione di un'offerta efficiente di beni pubblici, come risultato dalla competizione tra giurisdizioni locali.

Si ipotizza che esistano giurisdizioni sufficienti a soddisfare le esigenze dei cittadini e che questi sono perfettamente mobili rispetto al lavoro e al capitale, e spinti nella selezione del luogo di residenza esclusivamente da criteri fiscali<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> TIEBOUT C. M., *An economic theory of fiscal decentralization*, in National Bureau of Economic Research, Princeton, Princeton University, 1961.

<sup>8</sup> BEWELEY T., *A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures*, in “Econometrica”, vol. 49, 1981. MUELLER D. C., *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Un'altra teoria a sostegno della validità del federalismo fiscale è quella del "Leviatano" di G. Buchanan e J. M. Brennan, del 1980<sup>9</sup>. I due ritengono che l'obiettivo ultimo dei governanti sia la massimizzazione del surplus che è dato dalla differenza tra entrate e uscite. Questa teoria individua nel federalismo uno strumento utile per controllare lo sfruttamento effettuato dalla classe governante nei confronti dei contribuenti. La concorrenza in ambito fiscale fra i governi dello stesso livello condurrebbe ad una riduzione delle aliquote e quindi ad una riduzione del surplus di cui può appropriarsi il "Leviatano". Da questa teoria sono state tratte diverse conclusioni. La più importante è quella che vede una relazione inversa tra ampiezza del settore pubblico e decentralizzazione fiscale, misurata nel numero delle giurisdizioni in competizione<sup>10</sup>.

A giustificazione della teoria federalista, è utile esporre anche il cosiddetto "principio di sussidiarietà" ovvero che le funzioni collettive devono essere sempre svolte ai livelli inferiori tranne

---

<sup>9</sup> BRENNAN G. e BUCHANAN J. M., *The power to tax. An analytical foundation of fiscal constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

<sup>10</sup> ZAMPELLI E. M., *Is Leviathan a Mythical Beast?*, in "American Economic Review", vol.79, 1989.  
MOESEN W. e VAN ROMPY P., *The growth of government size and fiscal decentralization*, in Public finance and several levels of government.

quando queste non possono essere attuate in modo efficiente e di efficace dalle giurisdizioni locali. Spesso, tale principio è utilizzato per affermare il primato della persona sullo Stato contenuto nell'art. 2 della Costituzione *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”* Secondo questa interpretazione, dunque, è lasciata alla persona e quindi alla società civile, la libertà di iniziativa lì dove le istituzioni pubbliche non sono in grado di svolgere tali compiti o non riescono a mantenere alti standard di qualità, di efficienza e di trasparenza. Il principio, però, contempla sempre e comunque la presenza di uno Stato abilitato nell'intervenire lì dove si verifichi inadeguatezza nella gestione locale delle risorse.

In particolare, la necessità di esistenza dei governi centrali risiede nell'allocazione dei cosiddetti “beni pubblici”. Secondo la nota definizione di Paul Samuelson, in economia, un bene pubblico è un bene che è difficile, o impossibile, produrre per trarne un profitto privato. Per definizione, un bene pubblico è



caratterizzato da: assenza di rivalità nel consumo<sup>11</sup> ovvero il consumo di un bene pubblico da parte di un individuo non implica l'impossibilità per un altro individuo di consumarlo, allo stesso tempo (si pensi ad esempio a forme d'arte come la musica, o la pittura); la non escludibilità nel consumo ovvero una volta che il bene pubblico è prodotto, è difficile o impossibile impedirne la fruizione da parte di consumatori (si pensi ad esempio all'illuminazione stradale). Solo i beni pubblici puri possiedono in senso assoluto tali proprietà ed è proprio per questo beni impuri che rappresentano il fulcro della teoria dei beni pubblici locali che giustifica in senso economico ed in modo rilevante la teoria del federalismo fiscale. L'offerta centralizzata ovvero standardizzata dei beni pubblici tende inevitabilmente all'omogeneizzazione che non permette un'effettiva allocazione delle risorse lì dove e come vengono richieste. Il sistema del federalismo fiscale non fa altro che ovviare a tale carenza adeguando i servizi e i beni alle esigenze specifiche del cittadino-contribuente.

Il processo di attuazione del federalismo in ambito fiscale rappresenta un'ovvia conseguenza dell'adeguamento italiano ai

---

<sup>11</sup> SAMUELSON P., *Aspects of public expenditure theories*, in *Review of economics and statistic*, vol.4.

movimenti del mercato globale. Osservando un quadro di tipo internazionale, è lampante il binomio positivo tra reddito pro-capite e decentramento delle funzioni amministrative e fiscali così come lo è l'indice di democratizzazione. Risulta quindi ragionevole affermare che il decentramento risulta più accentuato lì dove è maggiore lo sviluppo economico e politico.

Così come esplicita Vito Tanzi<sup>12</sup>, vi è uno specifico rapporto di complementarità tra decentramento e la decisa ed attuale apertura dei mercati internazionali. In un contesto molto ampio, che va quindi oltre i limitati confini geografici, è richiesta un'aderenza sempre crescente a quella che è la dimensione internazionale unita a quelle che sono le esigenze delle singole comunità che richiedono interventi tanto mirati quanto calibrati.

Come conseguenza di questi due aspetti, sembra fisiologico che a fronte di una massima apertura dei mercati, corrisponda una drastica riduzione del potere centrale da parte degli Stati nazionali<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> TANZI V., *The future of fiscal federalism*, European journal of political economy, 24, 2008.

<sup>13</sup> TANZI V., *Fiscal federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*, in Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, The World Bank, 1996.

Per concludere e per comprendere a pieno quelle che sono le ragioni del federalismo fiscale, è utile leggere le relazioni circa la spesa di alcuni enti, stilate della Corte dei Conti: macchine della Tac comprate senza collaudo e quindi inutilizzabili, lavori e forniture assegnati e mai realizzati anche all'Arsenale di Brindisi, chiusura del reparto di Radioterapia dell'ospedale di Sora a pochi giorni dalla sua apertura, "lavori inutili" per la Chiesa del Comune di Satriano, la mancata utilizzazione dell'ospedale di Gerace e del Palazzetto dello Sport di Ricardi, ecc...<sup>14</sup>

Un sistema di finanza derivata consacra il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno, perché è stato più efficiente, deve continuare a spendere meno. Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza, non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. Ad esempio, il Molise è beneficiario del decreto salva-deficit e ha 288 dipendenti regionali 100.000 abitanti, la Calabria ne ha 257, contro i 43 della Lombardia e i 69 del Veneto. Risultato: per far funzionare la macchina amministrativa regionale, Molise, Basilicata, Umbria,

---

<sup>14</sup> Corruzione, l'allarme della Corte dei Conti,: "Sprechi nelle opere pubbliche,in [www.altroquotidiano.it/?p=29516](http://www.altroquotidiano.it/?p=29516), 17/02/2010.

Abruzzo e Campania spendono tra i 180 e i 380 euro per abitante; Veneto e Lombardia, invece, sono sotto i 100 euro.

Nel Rapporto 2007 di Fondazione per la Sussidiarietà, il 60,8% degli intervistati ritiene che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e minori sprechi. Vuol dire che anche tra la popolazione meridionale sta maturando la consapevolezza che il federalismo fiscale costituisce un passaggio indispensabile per combattere l'inefficienza e modernizzare il "patto fiscale". Come diceva Luigi Einaudi, "il cittadino vuole sapere perché paga le imposte"<sup>15</sup>.

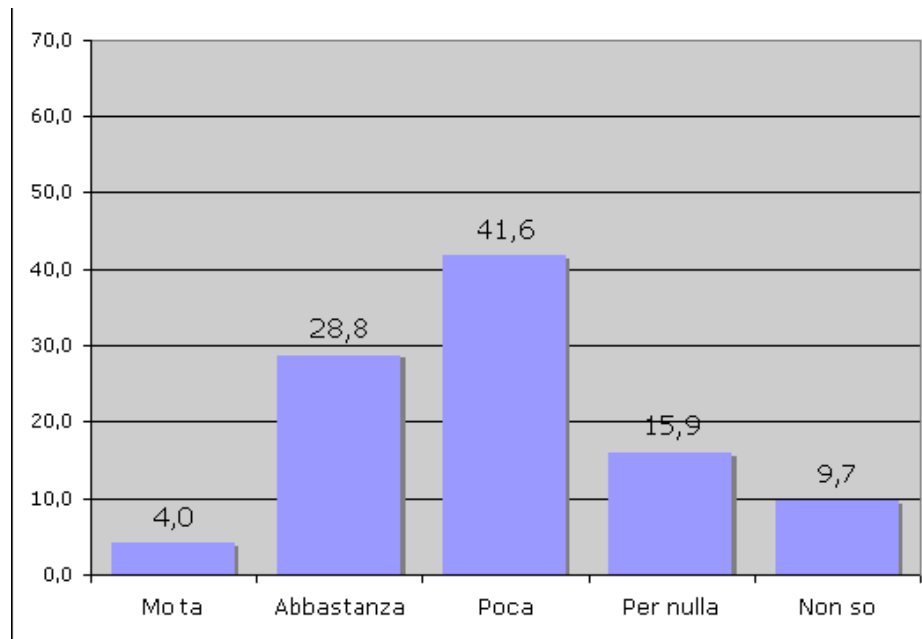
In sintesi, al federalismo fiscale corrisponde la possibilità di attuare la parola "responsabilità", favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. In pratica, si sa (e si controlla) meglio chi spende meno e perché.

---

<sup>15</sup> EINAUDI L., Miti e paradossi della giustizia tributaria, Torino, Einaudi, 1940.

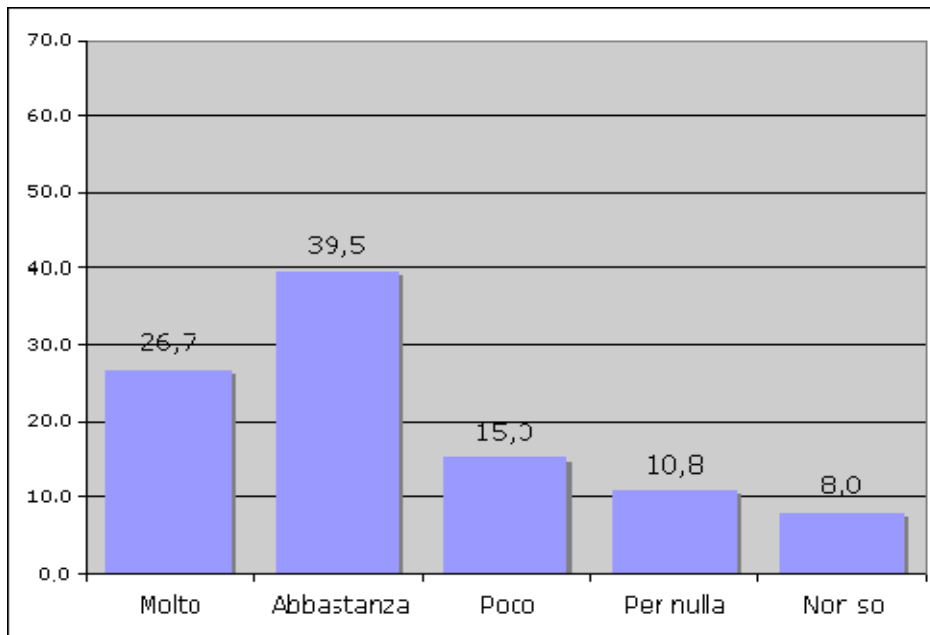
Prova di quanto fino ad adesso sostenuto sono questi grafici la cui fonte è: indagine Confcommercio - Format ricerche di mercato 20/01/2009<sup>16</sup>.

1. Quanta fiducia ha nella capacità degli attuali amministratori della Regione nella quale risiede di riuscire a identificare i costi reali dei servizi che è chiamata a offrire ai suoi cittadini?

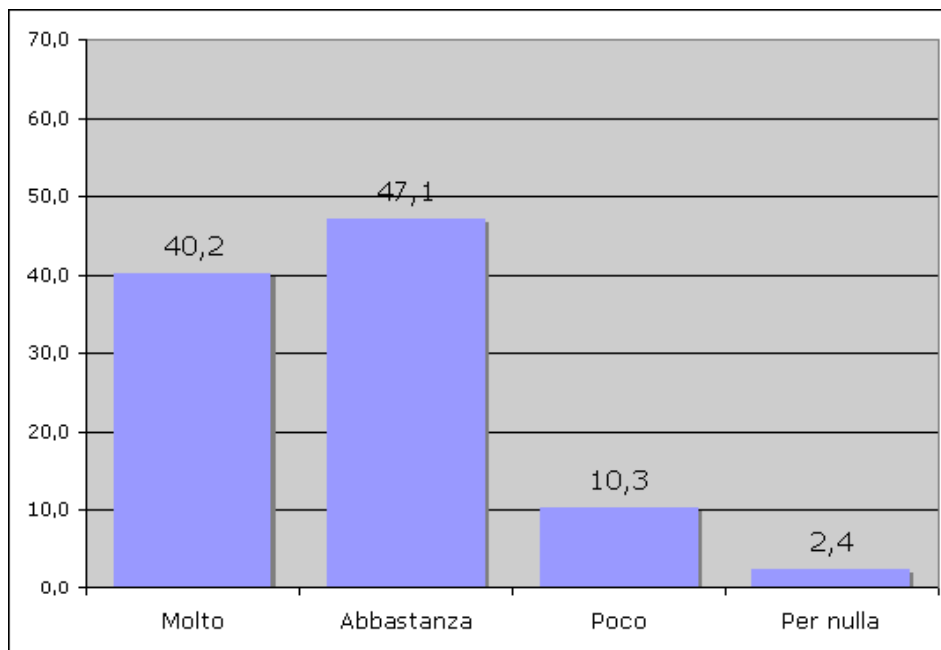


<sup>16</sup> Indagine format – Confcommercio: grafici e tabelle, [www.confcommercio.it/home/ArchivioGi/2009/Varie/confcommercio-e-federalismo.doc\\_cvt.htm](http://www.confcommercio.it/home/ArchivioGi/2009/Varie/confcommercio-e-federalismo.doc_cvt.htm), 20/01/2010.

2. Quanto è favorevole ad uno spostamento di una parte delle strutture e dei dipendenti dello Stato dal centro alle Regioni?



3. Lei condivide la possibilità per gli enti locali di gestire autonomamente le risorse del proprio territorio?



## 2.IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA.

### *2.1 Quadro storico.*

Già nel XVIII secolo, un discreto numero di pensatori ritenevano fortemente che il federalismo fosse la forma più consona rispetto a quella che era la tradizione italiana (si citava a tal proposito la gloria dei Comuni e l'organizzazione delle città etrusche). Alcuni esempi di questa corrente di pensiero furono il napoletano Antonio Genovesi, i piemontesi Gian Francesco Galeani Napione e Giovanni Antonio Ranza. Il federalismo, inoltre, era ben rappresentato in Toscana con Pietro Leopoldo di Toscana e, più tardi, con Leopoldo II di Toscana.

Ma è con il XIX secolo che l'idea federalista vive un momento di grande favore. Tra i più importanti pensatori federalisti dell'800 abbiamo Carlo Cattaneo e Vincenzo Gioberti. Il federalismo "neoguelfo" promosso e capeggiato da quest'ultimo, ebbe un momento di grande fortuna tra il 1846 e l'estate del 1848. L'idea di

Gioberti era quella di creare una confederazione di Stati italiani sotto la presidenza del papa Pio IX. Nella primavera del 1848 tutti gli stati italiani sembravano convinti del progetto, che dopo non molto si tradusse in una lega doganale e in una guerra comune contro l'Austria. Nonostante le divergenze, le sconfitte militari subite dagli eserciti italiani, nell'estate del 1848 il governo provvisorio patriottico di Milano e Lombardia (guidato da Gabrio Casati) tentò di rilanciare il progetto originario del federalismo. Il Piemonte vi aderì ma a condizione che gli venissero annessi Lombardia, Parma e Piacenza. La proposta, però, fu rifiutata dal governo Casati e il progetto federalista si eclissò completamente.

A riscoprire e rilanciare il progetto federalista fu Carlo Cattaneo, che, dopo aver partecipato agli eventi del 1848, si rese conto che i popoli italiani, facendo forza sulle proprie risorse locali in maniera ben coordinata e unita, potevano sconfiggere i grandi stati.

Austria e Russia, però, non lasciarono spazio alle nuove idee federaliste e alle esperienze di autogoverno sorte nel 1848 sia in ambito italiano (Milano, Roma, Firenze, Venezia, Palermo, ...) sia in ambito europeo (Vienna, Budapest, ..) per cui l'idea di un nuovo tipo di governo fu nuovamente abbandonata. Fu quindi per molti una



grossa sconfitta vedere avverarsi il sogno politico risorgimentale in un'Italia centralistica e decisamente non federale.

Nel 1860, comunque, a Napoli si riaccesero per un attimo le speranze federaliste, quando , alla "corte" di Garibaldi accorse Carlo Cattaneo per chiedere con forza la concessione del suffragio e la riunione di un'assemblea costituzionale a cui far decidere i modi di unione del Sud al Piemonte e l'assetto istituzionale del nuovo stato. In quel contesto, sembra che addirittura Mazzini si fosse avvicinato a Cattaneo su posizioni federaliste. Ma anche questo ulteriore tentativo si rivelò fallimentare e questo perché il nuovo stato vedeva anche la più piccola concessione di autogoverno come un pericolo e una caduta di immagine. Così, lo stato unitario si mantenne accentratore fino agli anni '70 del XIX secolo.

L'apice del centralismo, in Italia, si ebbe durante il regime fascista, durante il quale furono soppresse molte autonomie locali (Comuni e province ebbero vertici di nomina governativa).

Non mancarono però importanti opposizioni e resistenze, a partire da Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari e altri federalisti.

L'azione del partito federalista - autonomista fu però di scarso rilievo.

Paradossalmente, comunque, con l'aumentare dell'italianizzazione della società italiana, aumentò anche l'antistatalismo, il bisogno di autonomia, di maggior rappresentanza per le istanze locali.

Tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX secolo ci fu una ripresa delle idee autonomiste e federaliste per opera della "Rivista repubblicana", diretta da Alberto Mario, da parte di un gruppo non indifferente di membri del Partito Socialista Italiano e del nascente movimento politico cattolico di don Sturzo.

Con l'inizio, nel 1914, della Prima guerra mondiale, moltissime furono le adesioni, sia in Italia che in Europa, alle idee federaliste .

Dopo lo scoppio della Rivoluzione russa nel 1917, anche nel movimento socialista andò prevalendo il programma massimalista e i temi dell'autonomia e del federalismo persero interesse. Fu solo dopo la presa del potere del fascismo e del nazismo in molti paesi europei, che le idee federaliste e autonomiste si imposero in tutti i partiti (eccetto i nazionalisti e i Comunisti). Dopo la fine della

Seconda guerra mondiale, l'Europa intraprese finalmente la strada delle autonomie e del federalismo, anche se vi furono numerose contraddizioni. Per esempio, in Italia la nuova Costituzione repubblicana ridiede dignità alle autonomie locali e istituì le Regioni quali enti autonomi con poteri legislativi. Molti dei protagonisti della nascita della Repubblica Italiana, primo fra tutti Alcide De Gasperi, non nascondevano le loro idee federaliste, anche se le condizioni politiche e sociali in cui versava il paese consigliarono i governanti dell'Italia ad una cautela nei confronti del riassetto federale del paese. La Guerra Fredda, il monopolio politico della DC, lo scontro ideologico, la coincidenza di vedute filo-centraliste tra DC e PCI portarono quindi ad un ulteriore ritardo nell'applicazione delle idee federaliste. Le Regioni a statuto ordinario furono infatti create solamente nel 1970. Quelle a statuto speciale furono create essenzialmente con il fine di evitare perdite territoriali.

Con la crescente crisi politica, culturale, economica e sociale dell'Italia, lo sviluppo del sistema delle autonomie regionali, l'allentarsi delle tensioni a livello internazionale, negli anni '70 le idee federaliste ripresero un certo vigore. Infatti per la prima volta

si assicurò a Comuni e Province potestà impositiva autonoma con la conseguente necessità di adeguare la legislazione tributaria.

A partire dall'inizio degli anni Novanta, si è sviluppato in Italia un orientamento politico favorevole a una riforma costituzionale che modificasse le assegnazioni di compiti e di poteri definiti dalla Costituzione del 1948. L'inversione di tendenza, in tema di finanza locale, può essere individuata nella legge 142/90 con cui si riformavano le autonomie locali riconoscendo, tra l'altro, autonomia finanziaria agli enti locali con certezza di risorse proprie e trasferite.

## *2.2 Tributi propri del Federalismo Fiscale.*

Partendo da quanto previsto nell'art. 119 della Costituzione “*l Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno*

*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*”, le fonti di entrata delle Regioni possono essere distinte in diverse categorie: 1) tributi regionali; 2) entrate extratributarie; 3) quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al proprio territorio; 4) quote del fondo perequativo; 5) risorse aggiuntive ed interventi speciali.

La costituzione dell'autonomia impositiva delle Regioni e la quasi completa eliminazione degli strumenti della finanza derivata rispondono alle esigenze di affermazione del principio di responsabilità, il quale appare sicuramente meglio aderente ad un assetto costituzionale che valorizza e rafforza l'autonomia finanziaria delle Regioni. Nell'ambito di questa autonomia d'entrata e di spesa attribuita alle Regioni, sono state istituite varie imposte tra cui le più corpose sono l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

### *2.2.1 Imposta regionale sulle attività produttive.*

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è stata istituita con il D. Lgs. 446/1997 entrato in vigore nel nostro

ordinamento tributario a partire dal 1° gennaio 1998 con l'obiettivo esplicito di introdurre un tributo spendibile per l'attuazione del federalismo fiscale e di semplificare così il sistema tributario stesso. Con la sua istituzione, infatti, sono stati soppressi l'ILOR (Imposta locale sui redditi), l'ICIAP, imposta sul patrimonio netto delle imprese, tassa di concessione governativa, contributo per il servizio sanitario nazionale (tassa della salute), contributi per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, contributo per l'assistenza di malattia ai pensionati, tassa di concessione comunale e la TOSAP.

L'IRAP è un'imposta a carattere reale e colpisce il valore della produzione netta derivante dall'attività esercitata nel territorio regionale. E' stata istituita nell'ambito della riforma della finanza locale che ha istituito anche l'addizionale regionale IRPEF. Questa è l'unica imposta a carico delle imprese che è proporzionale al fatturato e non all'utile d'esercizio. Il suo gettito finanzia il 40% della spesa sanitaria italiana.

Per comprendere a pieno la portata dell'imposta in questione, risulta utile analizzare i seguenti articoli del D. Lgs. 446/1997.

Art.1 – Istituzione dell'imposta.

*“E' istituita l'imposta regionale sulle attività produttive esercitate nel territorio delle Regioni. L'imposta ha carattere reale e non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi”.*

Art.2 – Presupposto dell'imposta.

*“Presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. L'attività esercitata dalle società e dagli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato, costituisce in ogni caso presupposto di imposta”.*

Comprende quindi attività commerciali, agricole, professionali e artistiche (con il requisito dell'abitudine e dell'organizzazione autonoma).

La capacità contributiva è individuata dalla potenzialità economica espressa da un apparato produttivo senza connessione con una capacità contributiva di tipo personale.

Art. 3 – Soggetti passivi.

*“Soggetti passivi dell'imposta sono coloro che esercitano una o più delle attività di cui all'articolo 2.”*

Pertanto, sono soggetti passivi dell'IRAP a) società di capitali ed enti commerciali di cui all'art. 73 T.U.I.R.; b) società in nome

collettivo e in accomandita semplice e quelle a queste equiparate secondo l'art. 5, comma 3, T.U.I.R. nonché le persone fisiche esercenti attività commerciali ai sensi dell'art.55 dello stesso testo unico; c) persone fisiche, società semplici e associazioni tra artisti e professionisti che svolgono attività artistiche o professionali ai sensi dell'art. 49 T.U.I.R.; d) produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'art. 32 T.U.I.R., esclusi quelli con volume d'affari annuo non superiore a 15 milioni di lire esonerati dagli adempimenti contabili ai fini IVA (art.34, D.P.R. 633) ove non abbiano rinunciato all'esonero; e) enti privati non aventi per oggetto principale o esclusivo l'esercizio di attività commerciali di cui all'art. 73 nonché le società di ogni tipo e gli enti non residenti , le Amministrazioni pubbliche, di cui all'art 1, comma 2, D. Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, nonché le amministrazioni della Camera dei Deputati, del Senato, della Corte Costituzionale, della Presidenza della Repubblica e gli organi legislativi delle Regioni a statuto speciale. Risultano pertanto esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione dell'IRAP i lavoratori dipendenti, i parasubordinati e coloro i quali esercitino attività che danno luogo a redditi di natura occasionale, ovvero a redditi di lavoro autonomo.



Art.4 – Base imponibile.

*“L'imposta si applica sul valore della produzione esercitata nel territorio della regione”.*

Data questa definizione, è bene evidenziare quello che è il concetto di valore aggiunto e il riferimento al territorio regionale.

Il valore aggiunto è il valore dei beni e servizi prodotti, in un dato intervallo di tempo, da un'impresa con l'applicazione dei fattori produttivi (terra, lavoro, capitale finanziario ecc...) al netto dei costi sostenuti per acquisti di materie prime e prodotti intermedi.

La riferibilità al territorio regionale è desunta dall'ammontare delle retribuzioni corrisposte al personale, a qualunque titolo utilizzato con continuità, addetto a stabilimenti, cantieri, uffici o basi fisse operanti nelle Regioni per almeno tre mesi; nella base imponibile è quindi compreso anche il valore prodotto in altre Regioni da attività esercitate senza impiego di personale. La base imponibile corrisponde alla somma delle remunerazioni dei fattori produttivi impiegati vale a dire i profitti, gli interessi, i salari e gli stipendi ed è calcolata sulla base del metodo della “sottrazione” applicato ai risultati di bilancio.

Con la finanziaria per il 2008 (art. 5, primo comma), la base imponibile di questo tributo è calcolata dalle società di capitali e da

tutti i soggetti in contabilità ordinaria, direttamente a partire dalle poste di bilancio mentre tutti gli altri soggetti continuano a fare riferimento ai dati fiscali. Per un'impresa in contabilità ordinaria, la base imponibile è pari alla differenza tra il valore della produzione (ricavi, variazioni delle rimanenze e lavori in corso) e una serie di costi di produzione (costi di acquisto delle materie prime, sussidiarie e di consumo, delle merci, dei servizi, i costi di ammortamento e dei canoni di locazione anche finanziaria dei beni strumentali materiali ed immateriali). Esistono, inoltre, alcune particolarità sulla determinazione della base imponibile:

a) Banche ed enti finanziari: è ammessa la deducibilità degli interessi passivi per il 96% del loro ammontare. Restano indeducibili le spese per il personale.

b) Imprese di assicurazione: gli ammortamenti e le altre spese di amministrazione sono deducibili al 90% e i dividendi sono tassati per il solo 50% del loro ammontare. Non sono deducibili le spese per il personale, le svalutazioni, le perdite e le riprese di valore dei crediti.

c) Organi e amministrazioni di Stato, Regioni, Province, Comuni ed enti pubblici e privati non commerciali: il valore della produzione è determinato in un importo pari all'ammontare delle

retribuzioni corrisposte al personale dipendente e assimilato e per prestazioni occasionali.

d) Esercenti arti e professioni: il valore della produzione è determinato come differenza tra l'ammontare dei compensi percepiti e l'ammontare dei costi sostenuti, compreso l'ammortamento dei beni materiali ed immateriali, esclusi gli interessi passivi e le spese per il personale dipendente.

e) Imprese agricole: il valore della produzione è dato dalla differenza tra l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione.

Data la base imponibile, vi è la possibilità di effettuare delle deduzioni; la prima deduzione è a favore delle PMI: 7.350 euro per i contribuenti a base imponibile fino a 180.759,91 euro; per le imprese individuali, le società di persone diverse dalle imprese agricole e gli esercenti arti e professioni, la deduzione è invece pari a 9.500 euro; non sono deducibili gli interessi passivi e i costi del personale nel caso di impresa in contabilità ordinaria.

Vi sono inoltre due insiemi alternativi di deduzioni finalizzate principalmente ad agevolare l'impiego di lavoratori dipendenti a

tempo indeterminato:

1) esclusione dalla base imponibile dei contributi previdenziali e assistenziali e abbattimento forfetario della base imponibile per un importo pari a 4.600 euro per ciascun lavoratore (9.200 euro per le Regioni del Mezzogiorno);

2) deduzione commisurata al numero di dipendenti impiegati che compete a tutti i soggetti passivi (con componenti positivi non superiori a 400.000 euro) pari a 1.850 euro per ogni lavoratore, fino a un massimo di 5.

Analogamente alle imposte sul reddito, l'IRAP è dovuta per periodi di imposta, a ciascuno delle quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma (art.14).

Il tributo è determinato applicando al valore della produzione netta (fra i costi che si detraggono dal valore dei beni prodotti si aggiunge anche l'ammortamento) l'aliquota del 3,9% (aliquota così modificata dalla legge finanziaria del 2008; anteriormente al 1 gennaio 2008, l'aliquota applicata era del 4,25%). Le Regioni potevano variare l'aliquota, in aumento o in diminuzione fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali e differenziarla per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. A partire dal 2009 però tale possibilità è sospesa. Ai soggetti operanti nel settore agricolo,

alle cooperative di piccola pesca e loro consorzi si applica un'aliquota agevolata dell'1,9%. Nei confronti delle Amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici di cui al D. Lgs n. 29, nonché delle Amministrazioni della Camera dei deputati, del Senato, della Corte Costituzionale e degli organi legislativi delle Regioni a statuto speciale, l'imposta si applica con aliquota dell'8,5% relativamente al valore prodotto nell'esercizio di attività non commerciali.

Concludendo, le finalità generali ed i vantaggi dell'imposta sono quelli di semplificare e razionalizzare il sistema di tassazione delle imprese; aumentare il grado di autonomia tributaria delle Regioni; contribuire a rendere il sistema fiscale neutrale rispetto alle scelte di investimento delle imprese e ad abbassare il costo del lavoro. Inoltre, la base imponibile molto ampia (valore aggiunto della produzione) e contestualmente un'aliquota base uniforme e bassa possono garantire un gettito stabile, sfavorendo la tendenza delle imprese italiane ad essere credito-dipendenti e molto sottocapitalizzate, favorendone il rafforzamento patrimoniale.

Art. 14 – Periodo d'imposta.

*“L'imposta è dovuta per periodi di imposta a ciascuno dei quali corrisponde una obbligazione tributaria autonoma. Il periodo di imposta è determinato secondo i criteri stabiliti ai fini delle imposte sui redditi”.*

Anche per le regole di dichiarazione e di versamento si seguono le stesse regole di IRPEF e IRES.

Fino al periodo fiscale 2007 era necessario allegare il modello della dichiarazione IRAP (Quadro IQ) al modello Unico; successivamente in attuazione dell'art.1 comma 52 della Legge 244 del 2007 (Legge Finanziaria 2008) la dichiarazione non deve più essere presentata in forma unificata. Il versamento, per le imprese commerciali, dovrà essere effettuato tramite il modello F24, sezione Regioni, in due rate, generalmente da effettuarsi entro il 16 giugno (modifica con decorrenza 1° maggio 2007, precedentemente era il 20 giugno) e il 30 novembre dell'anno di competenza. Il saldo andrà versato il 16 giugno (precedentemente era il 20 giugno) dell'anno successivo unitamente al primo acconto del periodo d'imposta in corso. È previsto per la rata del 16 giugno il versamento nei 30 giorni successivi con la maggiorazione dello 0,4%. Fanno eccezione al modello F24 le pubbliche

amministrazioni che calcolano l'imponibile ai sensi dell'Art. 10-bis del D. Lgs. 446/1997 che dal primo gennaio 2008 devono utilizzare a tale scopo il modello F24-EP (Enti pubblici). Dal 14 marzo 2008 sono stati predisposti con la risoluzione n°98E i codici di versamento anche per la cosiddetta IRAP commerciale o mista, per quanto riguarda gli acconti ed il saldo. Precedentemente, fino al 31/12/2007 le pubbliche amministrazioni dovevano versare l'IRAP, sia quella Retributiva che quella Commerciale, utilizzando il modello 124T, essendo vietato per loro, l'utilizzo del modello F24. Conseguenza del divieto dell'utilizzo del modello F24 (diverso dall'F24-EP) per le pubbliche amministrazioni è l'impossibilità di fare compensazioni tra IRAP ed altre imposte.

### *2.2.2 Imposta comunale sugli immobili.*

L'imposta comunale sugli immobili (ICI) è stata istituita con il D. Lgs. 30 Dicembre 1992 n. 504.

L'imposta si è rapidamente evoluta divenendo una delle entrate più importanti nel bilancio dei Comuni italiani, sostituendo

trasferimenti di fondi dallo Stato centrale. L'ICI è un'imposta sul patrimonio immobiliare, non progressiva, gravante sul valore di un immobile con una percentuale fissa decisa dal Comune con una apposita delibera del Consiglio Comunale, da emanarsi entro il 31 dicembre di ogni anno con effetto per l'anno successivo. Fra i tributi comunali, l'ICI è di gran lunga la più importante sia per l'entità del gettito, sia per gli ampi poteri attribuiti ai Comuni nell'accertamento e nella riscossione.

Per comprendere a pieno la portata dell'imposta in questione, risulta utile analizzare i seguenti articoli del D. Lgs. 30 Dicembre 1992 n. 504.

Art.1 – Istituzione dell'imposta.

*“ A decorrere dall' anno 1993 è istituita l'imposta comunale sugli immobili ( I. C. I.).*

*Presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa.”*

Il presupposto dell'imposta è quindi il mero possesso che può essere a titolo di proprietà, usufrutto o uso abitazione a prescindere dall'uso a cui sono destinati fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio dello Stato.



L'art.2 esplicita cosa il legislatore abbia inteso per fabbricato (l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano), aree fabbricabili (area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici, generali o attuativi, ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione) e terreni agricoli (terreno adibito all'esercizio delle attività indicate nell' art.2135 cod. civ.). Si considerano invece esclusi i terreni posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli sui quali persiste l' utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività agricole.

Art.3 – Soggetti passivi.

*“ Soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario di immobili di cui al comma 2 dell'articolo 1, ovvero il titolare del diritto di usufrutti, uso o abitazione sugli stessi, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività.*

*Per gli immobili concessi in superficie, enfiteusi o locazione finanziaria soggetto passivo è il concedente con diritto di rivalsa, rispettivamente, sul superficiario, enfiteuta o locatario”.*

Nel caso di concessioni su aree demaniali (es. stabilimenti balneari), soggetto passivo è il concessionario ed in caso di immobili concessi in leasing finanziario, soggetto passivo è il conduttore del leasing e non il titolare del diritto di proprietà sul bene.

L'art. 4 identifica il soggetto attivo per cui l'imposta è liquidata, accertata e riscossa da ciascun comune per gli immobili la cui superficie insiste, interamente o prevalentemente, sul territorio del comune stesso. L'imposta non si applica per gli immobili di cui il comune è proprietario ovvero titolare dei diritti indicati nell'articolo precedente quando la loro superficie insiste interamente o prevalentemente sul suo territorio.

L' art. 5 delinea quella che è la base imponibile dell'imposta ovvero il valore che risulta applicando alle rendite catastali i coefficienti moltiplicatori determinati ai fini della valutazione automatica degli immobili ai sensi dell'art. 52 del T.U. del registro, n. 131 del 1986 per quel che riguarda fabbricati e terreni agricoli. Per le aree fabbricabili, non essendo applicabili i criteri automatici, la base imponibile è rappresentata dal valore venale in comune commercio, riferito al 1 gennaio dell'anno di imposizione.

Alla base imponibile così determinata si applica l'aliquota stabilita con deliberazione da adottare entro il 31 ottobre di ogni anno, entro i limiti del 4 per mille e del 7 per mille. La legge finanziaria per il 2008 (24 dicembre 2007, n. 244) consente ai Comuni di fissare aliquote agevolate anche inferiori al 4 per mille per i soggetti passivi che installano impianti a fonte rinnovabile per la produzione di energia elettrica o termica per uso domestico. Il D. Lgs. 446/1997 nel Titolo III (artt. 52 e 59) ha istituito per Comuni e Province la possibilità di disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie entro certi limiti: la legge nazionale, in assenza di regolamentazione, prevale sempre; non sono soggette a regolamentazione l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi; devono essere rispettate le esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

L'art.8, prevede attualmente alcune riduzioni e detrazioni d'imposta valide per unità immobiliari e relative pertinenze adibite a prima abitazione di categorie catastali A1, A8, A9 (detrazione di Euro 103,29 rapportati al periodo dell'anno durante il quale si protrae tale destinazione). Per queste tipologie di immobili il comune può deliberare anche una riduzione d'imposta fino al 50%

ed una detrazione fino a Euro 258,22; fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto inutilizzati (riduzione dell'imposta del 50% rapportata al periodo di effettiva inagibilità o inabitabilità); unità immobiliari appartenenti a cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite a prima abitazione dai soci assegnatari, e unità immobiliari assegnati dagli IACP (riduzione dell'imposta fino al 50% e, in alternativa detrazione di Euro 258,22).

Per quel che riguarda il versamento dell'imposta, l'art. 37 - comma 13 - del decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006 ha modificato con decorrenza dal 2007 i termini di versamento dell'imposta comunale sugli immobili, mantenendo sempre la possibilità di effettuare il pagamento in unica soluzione entro la scadenza della prima rata.

Il versamento viene effettuato da ciascun proprietario proporzionalmente alla quota e ai mesi di possesso dell'immobile in due soluzioni:

a) dal 1 al 16 giugno : si versa il 50% dell'imposta dovuta calcolata utilizzando le aliquote e le detrazioni dell'anno precedente;

b) dal 1 al 16 dicembre: si versa il saldo dell'imposta dovuta (totale imposta dovuta al netto dell'acconto versato a giugno),

calcolata utilizzando aliquote e detrazioni dell'anno in corso. Alcuni Comuni consentono di effettuare un versamento complessivo alla scadenza della seconda rata. Il versamento può essere effettuato opzionalmente su appositi bollettini di conto corrente postale o tramite il modello F24 ordinario, con il quale è possibile compensare l'ICI con altri tributi, oppure tramite il modello F24 predeterminato, che permette di versare esclusivamente l'ICI, senza poter effettuare compensazioni.

Fino all'anno 2006, il versamento minimo previsto era di Euro 2,07. Se il versamento dovuto per la prima rata era di importo inferiore al minimo, si recuperava con il versamento a saldo. I Comuni potevano comunque deliberare limiti superiori. (Art. 6 comma 5 D. L. del 31/05/1994 n. 330).

Dall'anno 2007 il pagamento deve essere effettuato con arrotondamento all'euro per difetto se la frazione è inferiore a 49 centesimi, ovvero per eccesso se superiore a detto importo. (Art. 1 comma 166 Legge 296/2006), e inoltre i Comuni hanno ora facoltà di applicare dei limiti minimi propri, in assenza dei quali si applica il limite previsto dalla normativa nazionale, ovvero dall'art. 25 della Legge 289/2002 (12,00 euro). (Art. 1 comma 168 Legge 296/2006).

Le persone fisiche non residenti nel territorio dello Stato possono effettuare il versamento dell'ICI in unica soluzione entro la scadenza del mese di dicembre, con applicazione degli interessi.

Il Consiglio dei Ministri, in data 4 agosto 2010, si è riunito a Palazzo Chigi per approvare, su proposta dei Ministri Tremonti, Bossi, Calderoli, Fitto e Ronchi, un nuovo schema di decreto legislativo attuativo della riforma del federalismo fiscale, il primo che entra nel vivo della devoluzione fiscale ai Comuni<sup>17</sup> delineata dalla legge delega n.42/2009.

Il decreto, incentrato su quel che viene definito “federalismo municipale”, prevede una prima fase di avvio (di durata triennale 2011-2014) durante la quale i Comuni riceveranno il gettito dei tributi immobiliari, nell’assetto attuale; una seconda fase, a partire dal 2014, quando saranno introdotte nell’ordinamento fiscale due nuove forme di tributi propri: l’imposta municipale propria e l’imposta municipale secondaria facoltativa. La prima sostituirà, per la componente immobiliare, l’imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali per i redditi fondiari relativi ai beni

---

<sup>17</sup> [www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=59351](http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=59351)

non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili; essa non si applicherà al possesso dell'abitazione principale. La seconda potrà essere introdotta, dall'anno 2014 e con esclusione degli immobili ad uso abitativo, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa ed il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza<sup>18</sup>. I punti di maggiore innovazione sono dunque la cedolare secca sugli affitti con aliquota tra il 20 e il 25%, la stretta per chi affitta in nero, la devoluzione ai municipi degli incassi sulle imposte sugli immobili fino ad arrivare alla tassa unica per i comuni. Nel dettaglio, il provvedimento prevede:

a) la devoluzione ai comuni del gettito delle imposte sugli immobili ubicati nel proprio territorio. I trasferimenti erariali verranno ridotti in misura pari al gettito devoluto. In particolare,

---

<sup>18</sup> [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo\\_municipale](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_municipale)

saranno trasferite: l'imposta di registro e di bollo, quella ipotecaria e catastale, l'Irpef in relazione ai redditi fondiari (escluso il reddito agrario), l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione degli immobili, i tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, e la cedolare secca sugli affitti.

b) a partire da gennaio 2011, scatterà la cedolare secca sugli affitti. L'aliquota dovrebbe essere tra il 20 e il 25% e riguarderà, a detta del Ministro Calderoli, gli affitti "normali", non quelli agevolati (è però ancora da valutare l'impatto finanziario della nuova aliquota, prima di decidere se sarà del 20 o del 25 per cento). La cedolare sostituirà l'Irpef sugli affitti, il registro e il bollo anche se il nuovo regime sarà facoltativo; questo potrà essere applicato anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione. Inoltre, raddoppiano le sanzioni per chi non dichiara le abitazioni in affitto.

c) Dal 2014 verrà applicata l'imposta municipale che toccherà il possesso degli immobili, prima casa esclusa, e il loro trasferimento in caso di vendita, donazione o eredità. La fiscalità immobiliare dei comuni, stimata in circa 15 miliardi, confluirà nel «Fondo sperimentale di riequilibrio» che dopo cinque anni lascerà il posto al «Fondo perequativo» previsto dal federalismo fiscale. Allo Stato è attribuita una compartecipazione sul gettito dei tributi la cui



percentuale, però, sarà definita in seguito da un decreto del Tesoro.

La formulazione del decreto è stata ben accolta da importanti esponenti dell'ANCI(associazione nazionale comuni italiani): per il presidente pugliese l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del D. Lgs. sul federalismo municipale è “un passo importante verso la riforma del federalismo fiscale e l'attuazione di una democrazia su base locale. Importante unificare i centri di prelievo con quelli di spesa nell'ottica dell' autonomia finanziaria dei comuni. E'fondamentale però che il federalismo fiscale sia solidale, preveda meccanismi di perequazione e sia accompagnato da quello istituzionale, quindi dall'effettiva attuazione del Titolo V della Costituzione”<sup>19</sup>.

“Con l'approvazione del Decreto sul federalismo municipale siamo di fronte ad una nuova era per i Comuni”. Così Attilio Fontana, sindaco di Varese e Presidente di ANCI Lombardia, commenta l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del decreto sul federalismo municipale<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> [www.81.73.233.135/ANCI/perrone-su-federalismo-municipale-importante-passo-verso-federalismo-fiscale-e-democrazia-locale](http://www.81.73.233.135/ANCI/perrone-su-federalismo-municipale-importante-passo-verso-federalismo-fiscale-e-democrazia-locale)

<sup>20</sup> [www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it)

Alessandro Cosimi, presidente di ANCI Toscana, afferma “non si può negare che il decreto approvato dal Consiglio dei Ministri sul federalismo municipale sia per i comuni un primo risultato positivo”<sup>21</sup> ed infine il commento di Giacomo D’Arrigo, coordinatore nazionale di ANCI Giovane e componente dell’Ufficio di Presidenza dell’associazione dei Comuni “dal Governo un segnale positivo per gli Enti locali, nei Comuni c’e’ una nuova generazione pronta alla sfida della responsabilità”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> [www.anci.toscana.it](http://www.anci.toscana.it)

<sup>22</sup> [www.anci.it](http://www.anci.it)

### 3. LE NORME DEL FEDERALISMO FISCALE.

#### *3.1 La riforma del Titolo V della Costituzione.*

La riforma del titolo V della Costituzione italiana rappresenta la conclusione di un processo di decentramento fiscale e finanziario avviato a partire dagli anni '90 del secolo scorso. Nel 1990, infatti, il grado di decentramento esistente era trascurabile. Solo il 15% delle risorse disponibili degli enti decentrati derivava da tributi propri; oggi questa percentuale è superiore al 44% e non risulta di molto dissimile da quella riscontrabile in molti Stati federali<sup>23</sup>.

Il Titolo V della Costituzione, così come apparso nella Carta costituzionale del 1948, può essere definito come il frutto del compromesso tra l'acceso regionalismo<sup>24</sup> degli autori del progetto e

---

<sup>23</sup> VISCO V., *Perché la riforma non è una panacea*, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 9 settembre 2008.

<sup>24</sup> Per una bibliografia sull'evoluzione storica delle regioni italiane si veda BASSANINI F., *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, Il Mulino, 1976; TRABELLA T., *Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo*, Firenze, Pirola, 1984; GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1986; SPAGNA E. MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1987; CUOCOLO F., *Diritto regionale italiano*, Milano, UTET, 1991; MASCIOCCHI G., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1995; MEALE G., *Principi di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario*, Cacucci, 1996; CAVALERI P., *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1997.

la posizione più cauta dell'Assemblea costituente<sup>25</sup>.

Fin dal principio, il disegno di riforma è apparso ambiguo e di difficile interpretazione a causa delle vaghe formulazioni in esso contenute. Proprio a causa di questi interrogativi, è stato necessario, prima negli anni '80 e poi negli anni '90, analizzare tali dubbi e tensioni tramite l'istituzione di due Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali, note come Prima e Seconda Bicamerale. La Prima Bicamerale, istituitasi nell'aprile del 1983 ed estintasi dopo un anno e mezzo si è concentrata sulla riforma riguardante Comuni e Province senza trattare la questione delle autonomie. La Seconda Bicamerale (Commissione De Mita-lotti) viene istituita nel 1992 ma non esaurisce il proprio mandato a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere nel 1994.

La Terza Bicamerale è stata caratterizzata dall'assegnazione di compiti più ampi di quelli attribuiti alle due precedenti, infatti si può affermare che la legge n. 59/1997 (legge Bassanini), frutto dell'attività della Bicamerale, costituisca un vero e proprio punto di svolta per la ristrutturazione territoriale "a Costituzione invariata". Il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Bicamerale si

---

<sup>25</sup> MARCAZZAN S.,  
[www.db.formez.it/fontinor.nsf/0/.../\\$file/Articolo.Marcazzan.pdf](http://www.db.formez.it/fontinor.nsf/0/.../$file/Articolo.Marcazzan.pdf).

prefiggeva espressamente di ri-visitare l'intero sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo. A questo fine si prevedeva la creazione di un Titolo VI intitolato "partecipazione dell'Italia all'Unione europea", in cui l'articolo 114 avrebbe dovuto recitare *"L'Italia partecipa, in condizione di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea"*. In questo modo si intendeva costituzionalizzare l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, senza però trascurare l'esplicitazione dei cosiddetti contro-limiti alle limitazioni di sovranità. Il Titolo VI e le previsioni dell'art. 114 sono tuttavia rimasti soltanto sulla carta, forse a causa della loro portata fin troppo innovativa. E' da sottolineare, comunque, che la Commissione Bicamerale ha avuto il merito di indirizzare il dibattito su temi di estrema importanza ed ha contribuito alla definizione delle nuove previsioni costituzionali contenute nel Titolo V.

Il programma di revisione costituzionale varato dal Consiglio dei Ministri nel marzo 1999 (progetto D'Alema – Amato), pur perdendo un po' dello slancio riformatore che aveva caratterizzato il lavoro delle Bicamerale, ha anticipato alcuni aspetti fondamentali della successiva legge n.3 del 2001. Le previsioni contenute nel nuovo

Titolo V costituiscono lo sviluppo dell'art. 5 Cost., rimasto immutato, secondo cui *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*. Con la modifica del Titolo V, la Costituzione del 1948 si è adeguata alla nuova realtà dell'ordinamento regionale, alla riforma degli enti locali realizzata nel decennio 1990-2000 ed al decentramento amministrativo. La legge costituzionale del 2001 ridefinisce, all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando il ruolo di queste ultime tanto a livello interno quanto sul piano internazionale. La legge di revisione punta quindi a creare le basi e le condizioni essenziali per una futura trasformazione dell'Italia in una Repubblica federale, in prima istanza rovesciando l'ordine di preminenza nella formazione delle leggi disposto dall'art.117: se prima venivano elencate le materie in cui le Regioni avevano potere di legiferare (in via concorrenziale) ed era lasciata allo Stato la competenza su tutto il resto, ora vengono elencate le materie di competenza esclusiva dello Stato, nonché alcune materie di competenza

concorrente dello Stato e delle Regioni, mentre viene lasciata alle Regioni la competenza generale o "residuale" (federalismo legislativo).

E sempre l'art. 117 risulta uno degli articoli maggiormente innovativi della riforma poiché il testo opera un capovolgimento del criterio stabilito in precedenza sempre dallo stesso articolo in materia di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Il testo enumera una serie di materie la cui disciplina è demandata alla competenza esclusiva dello Stato; sono individuate una serie di materie, dette di legislazione concorrente, per la quali è attribuita alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato; su tutte le altre materie la potestà legislativa spetta in via esclusiva alle Regioni. Il quinto comma del nuovo art. 117 stabilisce il principio della partecipazione delle regioni alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale. Viene inoltre stabilito il principio della competenza regionale nell'attuazione ed esecuzione nelle stesse materie degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali.

Il settimo comma dell'art. 117 nel nuovo testo introduce, riferendolo alla legislazione regionale, un principio, quello della

parità non solo formale ma sostanziale tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e nell'accesso alle cariche elettive.

Il nono ed ultimo comma del medesimo articolo prevede la possibilità per le Regioni di concludere accordi internazionali pur se nei limiti e secondo le modalità che saranno stabilite dalla legge dello Stato.

Altri effetti della riforma sono ad esempio quelli relativi soprattutto all'art. 114: l'ordinamento policentrico della Repubblica italiana adesso costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (art. 114 comma 1); la "costituzionalizzazione" di Roma capitale della Repubblica (art.114 comma 2)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> A tal proposito, è utile ricordare che in data 17 settembre 2010, è stato approvato alla quasi unanimità il Decreto su Roma Capitale, ossia il Decreto Legislativo intitolato "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n.42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale" pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 settembre 2010. Nasce, dunque, l'ente territoriale "Roma Capitale", dotato di speciale autonomia, cui sono attribuite, ulteriori funzioni amministrative, oltre a quelle svolte attualmente, relative alla valorizzazione dei beni artistici, storici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo, turistico, urbano (con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità), all'edilizia tanto pubblica quanto privata ed alla protezione civile. La delega, inoltre, assegna ulteriori risorse, in considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite. In fine, il decreto legislativo reca la disciplina degli organi di governo di Roma capitale, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco.



Ulteriori cambiamenti sono: l'introduzione dei principi di sussidiarietà verticale tra i vari livelli di governo della Repubblica e di sussidiarietà orizzontale tra gli enti pubblici e i cittadini (art. 118); l'inserimento dei principi del federalismo fiscale e la previsione di un fondo perequativo per le aree svantaggiate del Paese eliminando qualsiasi riferimento specifico al Mezzogiorno e alle Isole (art. 119 comma 4); l'introduzione del potere di supplenza dello Stato qualora una Regione o un ente locale non svolga le funzioni proprie o attribuite (art. 120 comma 2); la previsione dell'inserimento negli Statuti regionali del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali (art.121); la possibilità, nelle more dell'istituzione del Senato federale (evento che completerà l'evoluzione in senso federale del Paese), di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

Questa riforma, realizzata dall'Ulivo sulla base di un testo approvato da maggioranza e opposizione nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema, non è stata appoggiata dal quorum del 2/3 del Parlamento. Ciò ha permesso l'indizione di un referendum per

chiederne all'elettorato l'approvazione o la bocciatura. Attraverso il voto popolare del referendum, svoltosi il 7 ottobre 2001, il 64,20% dei votanti (34,10% di affluenza) ha espresso la volontà di confermare la riforma, entrata poi in vigore l'8 novembre 2001.

Nelle successive Tabelle si mette in comparazione quanto è stato descritto fino a questo punto circa l'art. 114, l'art. 117 e la potestà legislativa dopo la Riforma costituzionale.

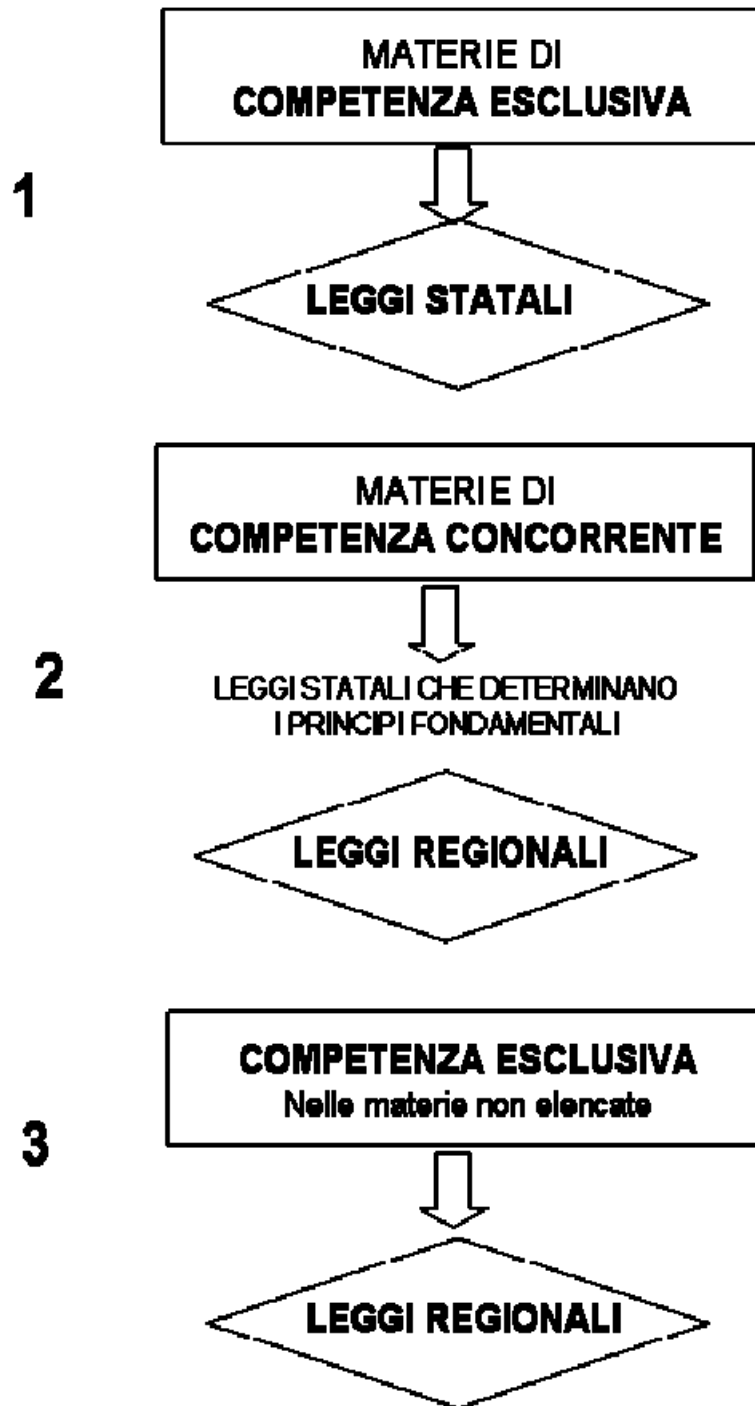
Risulta intuitivo notare il profondo cambiamento che è avvenuto nelle funzioni dello Stato italiano e delle sue articolazioni amministrative<sup>27</sup>.

<b>PRECEDENTE TESTO del 1948</b>	<b>NUOVO TESTO del 2001</b>
<p><b>Art. 114</b>  <b>La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.</b></p>	<p><b>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</b></p> <p><b>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</b></p> <p><b>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</b></p>

<sup>27</sup> FERRARIO P., *Le grandi riforme: la riforma costituzionale del 2001 e i suoi effetti sui servizi socioeducativi e sui servizi sanitari e sociosanitari*  
[www.segnalo.it/AULEVIRT/2010.../DistribComplst.doc](http://www.segnalo.it/AULEVIRT/2010.../DistribComplst.doc)

<p><b>PRECEDENTE TESTO del 1948</b></p>	<p><b>NUOVO TESTO del 2001</b></p>
<p>Art. 117</p>	<p>Sono materie di <b>legislazione concorrente</b> quelle relative a:  rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;  commercio con l'estero;  tutela e sicurezza del lavoro;  istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;  professioni;  ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;  <b>tutela della salute;</b>  alimentazione;  ordinamento sportivo;  protezione civile;  governo del territorio;  porti e aeroporti civili;  grandi reti di trasporto e di navigazione;  ordinamento della comunicazione;  produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;  previdenza complementare e integrativa;  armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;  valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;  casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;  enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.</p> <p><b>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</b></p> <p><b>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</b></p> <p>....</p>

**LA POTESTA' LEGISLATIVA DOPO  
LA RIFORMA COSTITUZIONALE del 2001  
3 SFERE DI REGOLAZIONE NORMATIVA**



### ***3.2 Dalla legge delega n. 133 del 1999 alla legge n. 42 del 2009.***

La legge delega n.133 del 13 maggio 1999 reca “*Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*”; riguarda un nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario. La legge delega è strutturata secondo un disegno che può essere schematizzato in quattro punti fondamentali.

a) Non è più previsto il trasferimento erariale a favore delle Regioni tranne nei casi in cui vi siano calamità naturali;

b) Si è provveduto ai trasferimenti sopra citati con un aumento dell'aliquota di compartecipazione all'addizionale regionale sull'IRPEF non superiore all'1,5%;

c) Sono stati introdotti meccanismi perequativi in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi;

d) E' stato istituito un Fondo perequativo nazionale che attinge denaro dalla compartecipazione all'IVA.

Per dare attuazione di tali modifiche, è stato previsto un periodo di transizione della durata massima di un triennio, anche se tale termine è stato prolungato fino al 2013 dal D. Lgs. n.56/00, nel quale si è previsto che la perequazione possa essere effettuata anche in

funzione della “spesa storica”(si fa riferimento a quelli che sono i trasferimenti, necessari per l’attuazione delle loro funzioni,che in passato sono stati assegnati dallo Stato alle Regioni).

Per ciò che riguarda gli Enti locali, la legge delega ha previsto la revisione del sistema dei trasferimenti erariali in funzione delle esigenze di perequazione dovute all’aumento dell’autonomia impositiva.

Sempre con riguardo a questa categoria, la legge delega ha disposto l’abolizione delle compartecipazioni dei Comuni e delle Province al gettito dell’IRAP. La legge n. 133, inoltre, ha esteso anche alle Regioni la possibilità di partecipare alle attività di accertamento dei tributi erariali. Tra i principi che la ispirano, vi è quello del coordinamento della futura disciplina finanziaria delle Regioni ordinarie con quella delle Regioni a Statuto speciale, anche se non sono indicate né le forme né tantomeno i modi di tale coordinamento. In ultimo, la legge in questione ha disciplinato le modalità di coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali alla predisposizione dei decreti attuativi della delega.

Le disposizioni dettate dalla legge 133/1999 ed in particolare all'art. 10, hanno trovato attuazione nei 15 articoli di cui si compone il Decreto Legislativo n. 56/2000.

I principali elementi innovativi della riforma introdotta con il D. Lgs. 56/2000 sono stati tre:

a) l'abolizione, a decorrere dall'anno 2001, dei trasferimenti erariali vincolati a favore delle Regioni a statuto ordinario (in particolare del Fondo Sanitario Nazionale di parte corrente), ad esclusione di quelli destinati a finanziare interventi in caso di calamità naturali e di quelli a specifica destinazione per i quali sussista un rilevante interesse nazionale;

b) l'accrescimento del grado di finanziamento autonomo attraverso l'aumento dallo 0,5% allo 0,9% dell'aliquota di compartecipazione alla base imponibile IRPEF, con riduzione delle aliquote erariali in modo da mantenere il gettito complessivo dell'IRPEF inalterato;

c) per la parte di fabbisogno delle Regioni a statuto ordinario (d'ora in poi RSO) non coperta dai citati aumenti di risorse autonome, l'istituzione di una compartecipazione regionale all'IVA in una percentuale del gettito nazionale di due anni precedenti;

d) l'istituzione di un nuovo meccanismo di perequazione regionale.

A partire, dunque, dagli anni Novanta, c'è stata una forte spinta verso l'autonomia e il federalismo. Il tentativo migliore, nonché quello riuscito, è stato quello relativo alla riforma del titolo V della Costituzione del 2001.

Successivamente a questa data, un'ulteriore spinta all'attuazione del progetto federalista si è avuta il 5 maggio con la legge n. 42 *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*.

Dopo un complesso iter legislativo durato circa sei mesi, in data 29 aprile 2009 il Senato ha votato definitivamente, in terza lettura, la legge delega sul federalismo fiscale con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti. La finalità della legge delega è di dare attuazione all'art. 119 del Capitolo V della Costituzione, che sancisce autonomia di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni nel rispetto dei principi di solidarietà. Uno degli aspetti meritevoli di apprezzamento della legge del 2009 è quello di sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio di spesa storica con i parametri della spesa standard (il costo di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e



appropriatezza garantendo i livelli essenziali di prestazione)<sup>28</sup> in modo da garantire massima responsabilizzazione ed effettiva trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. Il provvedimento consta di 23 articoli suddivisi in 10 Capi così strutturati: contenuti e regole del coordinamento finanziario; rapporti finanziari fra Stato e Regioni; finanza degli Enti locali; finanziamento delle città metropolitane; interventi speciali; coordinamento dei diversi livelli di governo; norme transitorie e finali; obiettivi di perequazione per le Regioni a Statuto speciale; salvaguardia finanziaria e abrogazioni. Per alcuni versi è da considerarsi, tuttavia, una soluzione “ad ampio spettro, come alcuni antibiotici che, per essere certi di debellare le malattie, intervengono sui diversi ceppi di batteri a discapito di quelli che potrebbero risultare (bio)resistenti aggredibili con principi attivi specifici”<sup>29</sup>. Il suo articolato complessivo, originariamente composto, nel 24 luglio 2008, da diciannove articoli, divenuti ventidue nella seconda versione del 3 settembre dello stesso anno, confermati nella terza dell’11 settembre 2008, merita un forte credito in tema di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni con riferimento alla sanità,

---

<sup>28</sup> DE PAOLIS A: in [www.luiss.it/docenti](http://www.luiss.it/docenti).

<sup>29</sup> JORIO E., *La legge delega di attuazione al federalismo fiscale*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21/04/2009.

all'assistenza e all'istruzione. Doveroso è l'essere fiduciosi nei confronti di una legge che si attendeva da circa otto anni, indispensabile per applicare, concretamente, il federalismo fiscale nel nostro Paese.

## BIBLIOGRAFIA.

AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze, Maggioli, 1997.

ABI, *E' legge il Federalismo Fiscale*, Bancaria, 2009, vol. 65, fascicolo 3.

ANTONINI L., *Ecco che cos'è ( e perché ci serve) il Federalismo Fiscale*, in [www.annavercors.splinder.com/post/19073303](http://www.annavercors.splinder.com/post/19073303), 2008

ARZAGHI M. e HENDERSON J. V., *Why countries are fiscally decentralizing*, Journal of public economics, 89, 2005.

AURIAS C. e PASIMENI C. , *Unione e non unità d'Italia*, Lecce, Argo edit., 1988.

BASSANINI F., *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, Il Mulino, 1976.

BEWELEY T. , *A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures*, in "Econometrica", vol. 49, 1981.

BOCCIA A. , ULLO A CALA' P. , *L'originale proposta federalista dell'ultimo Premier delle Due Sicilie*, Lauria, Ed.Crisci, 2004.

BORGOGNOVI E., *Finalità del Federalismo Fiscale*, Mecosan, 2009, vol.18, fascicolo 70.

BRENNAN G. e BUCHANAN J. M., *The power to tax. An analytical foundation of fiscal constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

*Breve storia del federalismo*, in [www.leganordgenova.org/federalismo.htm](http://www.leganordgenova.org/federalismo.htm)

CARETTI P. e DE SIERVO U. , *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, VIII ed.

CAVALERI P., *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia:*<sup>1)</sup>  
*lezioni di diritto regionale*, Padova, CEDAM

CHANCHAL KUMAR SHARMA, *quando la decentralizzazione  
trasporta? Il dilemma di Design*, Giornale asiatico del sud degli  
studi sociopolitici<sup>6</sup>, 2005.

CIPICIANI C., *L'insostenibile eliminazione dell'Irap*  
[www.finanzainchiaro.it/dblog/articolo.asp?articolo=7245](http://www.finanzainchiaro.it/dblog/articolo.asp?articolo=7245),  
12/02/2010

CIUFFOLETTI Z. , *Federalismo e regionalismo*, Roma-Bari:  
Laterza, 1994.

Corruzione, l'allarme della Corte dei Conti,: "Sprechi nelle opere  
pubbliche,in [www.altroquotidiano.it/?p=29516](http://www.altroquotidiano.it/?p=29516), 17/02/2010.

CUOCOLO F., *Diritto regionale italiano*, Milano, UTET, 1991.

D'AMATI N. e URICCHIO A. , *Corso di diritto tributario*,Padova,  
CEDAM, 2008.

DE PAOLIS A: in [www.luiss.it/docenti](http://www.luiss.it/docenti)

EINAUDI L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*,  
Torino,Einaudi, 1940.

EINAUDI L. , *Prediche inutili* , Torino, Giulio Einaudi Editore,  
1959.

EMMANUELE F. M. E., *Lezioni di scienza delle finanze*, ESI,  
Napoli, 2005.

FALSITTA G ., *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova.,  
CEDAM, 2009.

FAUSTO D. e PICA F., *Teoria dei fatti e del federalismo fiscale*,  
Bologna, Il Mulino, 2000.

*Federalismo Fiscale : la relazione illustrativa*, in  
[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com) / Notizie Norme e Tributi.

FERRARIO P., *Le grandi riforme: la riforma costituzionale del 2001 e i suoi effetti sui servizi socioeducativi e sui servizi sanitari e sociosanitari*  
[www.segnalo.it/AULEVIRT/2010.../DistribComplst.doc](http://www.segnalo.it/AULEVIRT/2010.../DistribComplst.doc)

FOSSATI A. e LEVAGGI R., *Dal decentramento alla devolution: il Federalismo Fiscale in Italia e in Europa*, Milano: Franco Angeli, c 2001.

GALLO F., *I capisaldi del Federalismo Fiscale*, Diritto e pratica tributaria, 2009, vol.80, fascicolo 2.

GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1995.

GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1986.

*Indagine format – Confcommercio: grafici e tabelle*,  
[www.confcommercio.it/home/ArchivioGi/2009/Varie/confcommercio-e-federalismo.doc\\_cvt.htm](http://www.confcommercio.it/home/ArchivioGi/2009/Varie/confcommercio-e-federalismo.doc_cvt.htm), 20/01/2010.

INFANTINO L., *L'ordine senza piano. Le ragioni dell'individualismo metodologico*, Roma, Armando Editore, 2008.

INFANTINO L. , *Metodo e mercato e storia delle idee*, Roma, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

JORIO E., *La legge delega di attuazione al federalismo fiscale*,  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21/04/2009.

KROLL T. , *La rivolta del patriziato. Il liberismo della nobiltà nella Toscana del Risorgimento*, Firenze: Olschki Editore, 2005.

LUZZATI M. , *Orientamenti democratici e tradizione Leopoldina nella Toscana del 1799: la pubblicistica pisana*, in "Critica storica", VIII, 1969.

MANGIO C. , *I patrioti toscani fra "Repubblica Etrusca" e Restaurazione*, Firenze, Olschki, 1991.

MANZONI I .e VANZ G., *Il diritto tributario*, Torino, Giappichelli, II ed., 2008.

- MARCAZZAN S.,  
[www.db.formez.it/fontinor.nsf/0/.../\\$file/Articolo.Marcazzan.pdf](http://www.db.formez.it/fontinor.nsf/0/.../$file/Articolo.Marcazzan.pdf).
- MASCIOCCHI G., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1995;
- MEALE G., *Principi di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario*, Cacucci , 1996
- MOESEN W. e VAN ROMPY P. , *The growth of government size and fiscal decentralization*, in *Public finance and several levels of government*.
- MUELLER D. C. , *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- MUSGRAVE R., *The Theory of Public Finance ”*, New York, Mc Graw Hill, 1959.
- NATALI G., *Perché con il Federalismo fiscale l'Italia sarà un paese migliore*, L'occidentale orientamento quotidiano.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2000.
- PANTEGHINI P.M., *Alcune considerazioni sulla sostenibilità economico-finanziaria del Federalismo Fiscale italiano*, *Diritto e pratica tributaria*, 2009, vol. 80, fascicolo 2.
- PREDA D. , *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- SALVESTRINI A. , *Il movimento antiunitario in Toscana (1859-1866)*, Firenze: Olschki Editore, 1967.
- SAMUELSON P. , *Aspects of public expenditure theories*, in *Review of economics and statistic*, vol.4.
- SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, 1776.
- SPAGNA E. MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1987.
- TANZI V., *The future of fiscal federalism*, *European journal of political economy*, 24, 2008.

TANZI V., *Fiscal federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*, in annual bank conference on development economics, Washington, The World Bank, 1996.

TESAURO F. , *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, UTET, 2008.

TIEBOUT C. M., *An economic theory of fiscal decentralization*, in National Bureau of Economic Research, Princeton, Princeton University, 1961.

TRABELLA T., *Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo*, Firenze, Pirola, 1984.

ULLO A CALA' P. , *L'abdicazione, la divisione e la federazione di Italia*, Parigi, 1868.

VISCO V., *Perché la riforma non è una panacea*, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 9 settembre 2008.

[www.81.73.233.135/ANCI/perrone-su-federalismo-municipale-importante-passo-verso-federalismo-fiscale-e-democrazia-locale](http://www.81.73.233.135/ANCI/perrone-su-federalismo-municipale-importante-passo-verso-federalismo-fiscale-e-democrazia-locale)

[www.anci.it](http://www.anci.it)

[www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it)

[www.anci.toscana.it](http://www.anci.toscana.it)

[www.loccidentale.it/articolo/perch%C3%A9+il+ddl+calderoli+racchiude+tutte+le+riflessioni+degli+ultimi+anni.0067007](http://www.loccidentale.it/articolo/perch%C3%A9+il+ddl+calderoli+racchiude+tutte+le+riflessioni+degli+ultimi+anni.0067007), 26/02/2009.

ZAMPELLI E. M. , *Is Leviathan a Mythical Beast?*, in "American Economic Review", vol.79, 1989.