

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

53.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 LUGLIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Audizione del professor Raffaele Bifulco sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):</b>	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	3, 10, 11
Bifulco Raffaele, <i>professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss « Guido Carli » di Roma</i> .....	3, 10
<b>ALLEGATO: Documentazione depositata dal professor Raffaele Bifulco</b> .....	13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANCARLO GIORGETTI

**La seduta comincia alle 8.10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del professor Raffaele Bifulco sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Raffaele Bifulco, professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss « Guido Carli » di Roma, sull'attuazione del federalismo fiscale in prospettiva comparata.

Do la parola al professor Bifulco per lo svolgimento della relazione.

RAFFAELE BIFULCO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss « Guido Carli » di Roma.* Grazie, presidente, grazie per l'invito. Prima di iniziare vorrei sapere quanto tempo ho a disposizione, per regolarmi.

PRESIDENTE. Circa trenta minuti.

RAFFAELE BIFULCO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss « Guido Carli » di Roma.* I quesiti erano diversi, fitti, quattro tipologie di quesiti ma, se siete d'accordo, posso

lasciare agli atti il testo e mi concentrerei su quelle che mi sembrano più interessanti, cioè le prime due tipologie, quelle sulle regole europee e i vincoli interni, e quelle che nel questionario rientravano alla lettera b), il finanziamento degli enti decentrati.

Se poi ci saranno domande su perequazione e sulle forme decisionali, ho comunque appuntato qualcosa.

Prenderei in considerazione in particolare, rispetto agli ordinamenti che mi era stato suggerito di esaminare, quelli che mi sembravano i più importanti per la prospettiva italiana, vale a dire Germania, Spagna e Francia, lasciando sullo sfondo Gran Bretagna e Svizzera, anche se qualcosa ho guardato.

Sul primo gruppo di quesiti, regole europee e vincoli interni, faccio una brevissima premessa: partirei dall'esame puntuale e sintetico della Germania non prima di aver detto che la riforma costituzionale del 2009 in Germania sul pareggio di bilancio è una riforma che noi europei abbiamo tutti presente come la riforma che ha introdotto in Germania la regola del pareggio di bilancio.

Voglio solo preliminarmente annotare che invece quella riforma del 2009 si inserisce nel percorso tedesco all'interno di una riforma molto più ampia, che era iniziata tre anni prima, nel 2006, denominata come riforma del federalismo.

Come sapete, nel 2006 mettono in atto forse la riforma costituzionale più pervasiva che ci sia stata dal 1949 ad oggi, che ha modificato profondamente il sistema federale, lasciando in sospeso la questione dei rapporti finanziari, rimandandola a un'ulteriore riforma costituzionale, che è quella appunto del 2009, in cui c'è come aspetto principale il pareggio di bilancio,

che va inquadrato all'interno dei problemi dei rapporti finanziari tra Federazione e Länder.

La risposta al quesito è semplicissima e conosciuta da tutti, quindi non voglio ripetermi: per Germania e Spagna il vincolo del pareggio di bilancio è stato introdotto con riforma costituzionale, mentre in Francia si è seguita una strada diversa.

In Germania la riforma costituzionale in questione è del 29 luglio 2009 (cito le date perché sono importanti), quindi prima dell'adozione del *Fiscal compact*; il principio base che viene introdotto con questa riforma costituzionale è molto secco, molto semplice e noto a tutti quelli che si occupano del tema, laddove il nuovo articolo 109, al comma 3 dice che « i bilanci della Federazione e dei Länder di norma devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito ».

Rispetto a questo principio il legislatore costituzionale tedesco ha differenziato Federazione da Länder perché solo alla Federazione viene lasciato un ristretto margine di manovra, in quanto per il bilancio della Federazione il principio è considerato rispettato (dice la Costituzione) se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del PIL. Ai Länder questo margine sulla componente strutturale del debito non è lasciato, la Costituzione rimette all'autonomia normativa dei Länder la disciplina dei dettagli. Questo è molto importante dal punto di vista comparativo, perché la Costituzione lascia alle regioni la disciplina dei dettagli.

La forma di compensazione prevista in Costituzione rispetto a questa rigidità della regola è duplice. La prima deroga è temporale, ossia, mentre il pareggio di bilancio, come è stato riportato da tutti i giornali a inizio anno, vale per la Federazione sin dall'inizio, tanto che ad inizio di quest'anno il bilancio federale è andato in perfetto pareggio, per i bilanci dei Länder la Costituzione dà tempo fino al 2020.

La seconda deroga riguarda 5 Länder, le 5 regioni finanziariamente più deboli, tra cui Berlino e Brema. La Costituzione

prevede aiuti di consolidamento tra il 2011 e il 2019 per un ammontare di 800 milioni di euro (se avrò tempo dirò qualcosa anche dal punto di vista perequativo su questi aiuti di consolidamento).

In sintesi, quindi, la riforma accentua il ruolo della Federazione come garante ultimo delle condizioni di vita, clausola importantissima che abbiamo importato anche noi nel 2001 nella nostra Costituzione, importante per lo Stato sociale tedesco, la Federazione ha un margine di manovra sul versante delle entrate finanziarie a differenza dei Länder.

In Spagna gli obblighi derivanti dal *Fiscal compact* sono stati recepiti come in Italia con modifica costituzionale, l'articolo 135 della Costituzione spagnola è stato cambiato a settembre 2011, poco prima della ratifica del *Fiscal compact*.

Seconda modifica costituzionale della Costituzione spagnola è che anch'essa entrerà in vigore a partire dal 2020. Il nuovo articolo 135 della Costituzione spagnola rinvia a una legge organica per l'attuazione. Il modello è un po' quello italiano, anche se noi ci interroghiamo su cosa sia la legge prevista dal nuovo articolo 81, qualcuno dice che è anche una legge organica.

Questa legge organica è stata subito adottata e vi farò riferimento ogni tanto, è la n. 2 del 2012, che per la parte in cui attua l'articolo 135 entrerà anch'essa in vigore a partire dal 2020, quindi ci sono delle analogie tra i Paesi. In estrema sintesi essa impone alle pubbliche amministrazioni di evitare situazioni di deficit strutturale, con alcune eccezioni, indicate dall'articolo 11 di questa legge organica.

Anche qui vediamo il ripetersi di alcune clausole molto simili tra Paesi, che vengono dal diritto dell'Unione europea, quindi tranne casi di disastri naturali, recessione economica grave, situazioni di emergenza non controllabili dalle pubbliche amministrazioni.

In particolare, rispetto al limite del 60 per cento, questo è stato diviso dalla legge organica nella seguente maniera: del 44 per cento si fa carico l'amministrazione centrale spagnola, 13 per cento le Comu-

nità autonome e 3 per cento quelle locali. Ovviamente su questo ci sono stati dei ricorsi costituzionali, tutti respinti dal tribunale.

In Francia la situazione da un lato è più semplice, da un altro più complessa, perché la Francia è molto più vicina all'Italia che non a Spagna e Germania, perché ha una struttura gerarchico-burocratica come organizzazione dei poteri disseminati sul territorio. La regola del *Fiscal compact* notoriamente è stata adottata non con riforma costituzionale, come voleva Sarkozy, il procedimento era stato avviato poi si è interrotto a causa anche delle elezioni che hanno portato Hollande all'attuale presidenza, quindi il recepimento è avvenuto con legge organica, la n. 1403 del 2012, che ha agito su due punti: ha introdotto una programmazione pluriennale e ha istituito un Comitato nuovo, *Le Haut Conseil des finances publiques*, che è un organo politico chiamato a controllare il rispetto delle nuove regole finanziarie e di bilancio.

La Costituzione francese era stata modificata (il dibattito è stato molto vivo al momento della modifica costituzionale) nel 2008, in particolare l'articolo 34, in cui è stata inserita una disposizione che recita: « gli indirizzi pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti da leggi di programmazione e si inseriscono nell'obiettivo di equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni ».

In Francia si è molto discusso sull'inutilità di una revisione costituzionale, visto che già nel 2008 secondo molti la regola dell'equilibrio (non del pareggio) era stata già inserita in Costituzione.

Secondo quesito sulle garanzie e i vincoli per l'autonomia finanziaria delle regioni. Ovviamente qui il discorso sarebbe molto complesso, provo a tenerlo in termini ragionevoli ed estremamente sintetici.

Per quanto riguarda la Germania, che ha l'ordinamento più decentrato tra quelli presi in considerazione, il modello è estremamente interessante, è un punto di riferimento per tutti noi perché unisce elementi di separazione ed elementi di unità in un *mix* non ripetibile, perché parte da

un principio molto semplice. La Costituzione tedesca sul punto è molto dettagliata, a differenza di tutte le altre Costituzioni europee e di tantissime Costituzioni federali.

Fissa quindi un principio, il n. 104 a), al comma 1, fissato già nel 1969, il principio della separazione come principio in base al quale Federazione e Länder sopportano separatamente le spese relative ai compiti che loro spettano.

In attuazione di questo principio cristallino, la Costituzione procede alla determinazione delle varie imposte. Se guardate il 106, al comma 1 trovate elencate le imposte che spettano alla Federazione, al comma 2 le imposte che spettano alle regioni e infine al comma 3 le imposte congiunte o comuni, che sono molto importanti.

Si tratta dunque apparentemente di un quadro molto garantistico per i Länder, però con una precisazione: la potestà normativa in materia non è nelle mani dei Länder, cioè sui tributi interviene legislativamente solo la Federazione. Sul punto il 105 della Costituzione tedesca è chiarissimo, addirittura questa regola è fissata in Costituzione anche per i tributi che la Costituzione attribuisce alle regioni, perché dice che la Federazione, se si appropria della legislazione, questa viene sottratta (classico caso di competenza concorrente alla tedesca) ai Länder.

Qui diventa quindi centrale il ruolo della seconda Camera, del Bundesrat, dove siedono i rappresentanti dei Länder, che è chiamata a esprimere il proprio consenso sulle leggi federali sulle imposte i cui proventi (dice il 105, comma 3) spettano in tutto o in parte ai Länder.

In Spagna la situazione è molto diversa, perché i rapporti finanziari Stato/comunità sono regolati da tre fronti: Costituzione, legge organica, statuti. In estrema sintesi, la Costituzione si occupa di questo tema in tre articoli, dal 156 al 158, ma lo fa per principi.

La concreta determinazione è rinviata dalla Costituzione a una legge organica (simile a quello che fa la Costituzione austriaca) prevista dal 157. Questa legge

organica è intervenuta, è il punto di riferimento dal 1980 ad oggi in materia finanziaria, la legge organica sul finanziamento delle comunità autonome (LOFCA), gli statuti, in quanto tutti avrete sentito parlare negli ultimi anni della Catalogna e dei tentativi di rafforzare la posizione di alcune comunità in materia tributaria.

Questo è possibile perché, a differenza dell'Italia, gli statuti delle comunità autonome spagnole sono atti complessi, cioè atti che sono a metà tra comunità autonome e Stato, perché è il Parlamento che approva gli statuti delle comunità autonome. I principi costituzionali sono quindi stabiliti in Costituzione, la legge organica svolge una funzione di coordinamento, gli statuti poi dettagliano quanto è stabilito a livello nazionale.

In Francia le novità sono relativamente recenti per i tempi costituzionali, perché, come sapete, fino al 2003 alle comunità territoriali (in questo termine nel costituzionalismo francese si includono sia i comuni che i dipartimenti e le regioni) non veniva riconosciuto alcuno statuto costituzionale.

Nel 2003 viene adottata una riforma costituzionale importante con legge n. 276, che modifica l'organizzazione della Francia, rafforzando la posizione delle comunità territoriali, in particolare modificando gli articoli 1, 72, 73 e 74. Lo fa anche dal punto di vista dei rapporti finanziari, perché l'attuale articolo 72 dice che « le comunità territoriali beneficiano di risorse di cui possono disporre liberamente nelle condizioni fissate dalla legge ».

Si tratta quindi di un limitato riconoscimento di autonomia finanziaria nella forma di autonomia di spesa, limitato perché, come avete sentito, la Costituzione francese rinvia alle condizioni stabilite dalla legge, dal Parlamento, e poi perché esistono spese obbligatorie (pensiamo alle spese del personale che in Francia negli ultimi anni hanno avuto un ruolo molto importante).

Altra novità è la previsione per cui le entrate fiscali e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano (dice la Costituzione) « per ogni categoria

di collettività una parte determinante delle loro risorse », disposizione molto vaga perché non fissa una soglia minima, lascia intendere che vi deve essere un rapporto tra l'insieme delle risorse delle collettività territoriali e quelle definite proprie dalla Costituzione, ma ad oggi non c'è definizione del concetto di risorse proprie.

La legge organica del 2004 sul punto include tra queste risorse proprie delle collettività territoriali le imposte locali e quelle nazionali compartecipate con le collettività territoriali, le entrate derivanti dai servizi resi dal demanio, dalle tasse urbanistiche, dai prodotti finanziari. Sono esclusi da questo concetto i veri e propri trasferimenti dello Stato verso le collettività.

La conclusione sulla Francia è, in sintesi, che molte delle risorse incluse nelle cosiddette risorse proprie delle collettività sono fuori dal controllo delle comunità territoriali, il legislatore non ha chiarito cosa debba intendersi per « parte determinante » di queste risorse, si è limitato a un criterio storico residuale e cioè che questa parte non può essere inferiore al livello del 2003, cioè al momento della riforma costituzionale. Non ci sono novità da parte del *Conseil constitutionnel*, che è stato più volte investito di questi temi.

Vengo al terzo quesito, i vincoli per gli enti territoriali derivanti dal Patto di stabilità. Come sapete, il Patto di stabilità è ormai un patto antico, modificato da questo plesso normativo piuttosto corposo europeo che è il *Six pack* più il *Fiscal compact*.

Qui ci sono differenze importanti sugli effetti del Patto di stabilità, perché in Germania Federazione e Länder si sono ripartiti il deficit, lo hanno fatto come al solito in grande anticipo, nel 2002, con un accordo e senza atti formali, si sono distribuiti il carico per il 45 per cento alla Federazione e per il 55 per cento ai Länder. Sul resto è lasciata completa autonomia alle regioni nella individuazione delle modalità e degli strumenti utili al perseguimento degli obiettivi di bilancio.

Sembrirebbe nel 2009 individuabile una sola, vera forma di controllo, molto

discussa e contestata dai Länder, in quanto nel 109 come modificato si prevede che, all'esclusivo fine di evitare un'emergenza di bilancio, Federazione e Länder «sono sottoposti al controllo continuo della gestione del bilancio da parte di un organismo comune, il Consiglio di stabilità» che è stato prontamente istituito un mese dopo la riforma costituzionale.

In Spagna invece il Patto di stabilità ha avuto effetti molto pervasivi sull'organizzazione, perché si è andati ben al di là dei vincoli di saldo, perché sono stati introdotti vincoli sui saldi ad opera della legge organica n. 2 del 2012, quella che attua il 135 della Costituzione, il divieto di deficit strutturale si è tradotto in un limite generale del debito pubblico, che non può superare ovviamente il 60 per cento del PIL nazionale, è stato distribuito il 44, 13 e 3 per cento tra i vari livelli, e questo vuol dire che la singola comunità autonoma non può superare il 13 per cento di sfioramento del PIL regionale.

Il Governo non si è limitato a stabilire questi vincoli sui saldi, ma è anche entrato nella politica salariale delle pubbliche amministrazioni e ha bloccato salari, *turnover*, ha ridotto del 5 per cento gli stipendi di tutti i dipendenti pubblici, ha soppresso tutti quelli che in Spagna chiamano *extra*, ha bloccato parametri stipendiali a partire dal giugno del 2010.

Il Governo centralmente ha agito sulle assunzioni, problema comune a Francia e Spagna, bloccando tra il 2012 e il 2015 tutte le assunzioni, tranne per alcuni settori strategici come difesa e sicurezza. Questo blocco ha toccato da vicino gli enti territoriali, che registravano per le comunità autonome il 55 per cento del totale dei dipendenti pubblici e per gli enti territoriali il 21 per cento del totale.

Attraverso questo salasso, l'esito è stato che in due anni, tra la fine del 2011 e il 2013, le comunità autonome hanno registrato una diminuzione del 14,1 per cento (sono dati recenti pubblicati dal Governo spagnolo), gli altri enti hanno registrato una diminuzione del 10,3 per cento. C'è stato un innalzamento dell'orario di lavoro

settimanale, portato a 37,5 ore per settimana, quindi una cura da cavallo da questo punto di vista.

La Francia segue sempre una strada tutta sua, non ha adottato una politica di blocco degli stipendi, l'esito è stato che le spese per il personale affrontate dalle collettività territoriali sono rimaste costanti e a partire dal 2011 sono salite, nonostante il Governo centrale abbia congelato per il periodo 2010-2014 tutti i trasferimenti erariali agli enti locali.

Questo è dovuto al fatto che la Francia si è distaccata dalla logica del Patto di stabilità interno, non ha seguito la via dei saldi di bilancio, ma la via seguita dalla Francia è stata quella burocratico-gerarchica, cioè regole di contabilità pubblica, Tesoreria unica.

Quarto quesito, se siano previste penalità per la non osservanza dei vincoli. Per quanto riguarda la Germania, sul punto si interviene solo per le sanzioni europee, nel senso che le sanzioni derivanti dall'Unione europea legate alla violazione delle norme europee sulla disciplina del bilancio per queste sanzioni è sempre la Costituzione nel 2009 a imputare la spesa alla Federazione per il 65 per cento (come vedete, usano la Costituzione come fosse una legge), e ai Länder per il 35 per cento.

Rispetto a questo 35 per cento di cui si devono fare carico i Länder collettivamente in caso di sanzione europea, l'articolo 109 al comma 5 precisa che c'è una responsabilità solidale dei Länder, che si dividono questo 35 per cento: il 65 per cento tra tutti i Länder e il restante in base al principio di responsabilità oggettiva dei Länder che hanno provocato lo sfioramento. Il resto dei tagli è rimesso dalla Costituzione a una legge federale, che necessita — lo preciso — dell'assenso del Bundesrat, della seconda Camera.

Quanto alla Spagna, le regole sul Patto di stabilità sono state molto forti e quindi consequenzialmente sono previste forti limitazioni per le comunità che non rispettino le regole in materia di bilancio perché, se la singola comunità oltrepassa i limiti stabiliti che abbiamo esaminato

prima, le viene impedito di attivare ulteriori indebitamenti senza una previa autorizzazione del Governo centrale.

In caso di sfioramento, inoltre, la comunità autonoma deve presentare un piano economico-finanziario, che deve essere bollinato precedentemente dal Consiglio di politica fiscale ed economica, come prevede la legge organica. La comunità che sfiora deve inoltre aprire un conto presso la Banca centrale di Spagna, contenente lo 0,2 per cento del PIL, in modo che venga garantito l'adempimento degli obiettivi fisati nel Piano di recupero.

Stesso trattamento è previsto per l'ente locale inadempiente, anche se qui i piani sono sottoposti a esame da parte degli comunità autonome piuttosto che dello Stato. Se la regione non presenta il piano o non vi si attiene, scattano poteri del Governo, che si può appropriare degli introiti finanziari tributari della singola comunità (lo prevede l'articolo 25 della legge organica n. 2 del 2012), poteri esecutivi nei confronti dei Comuni della comunità (sono sorte questioni di costituzionalità su questi aspetti, respinte dal tribunale) e l'obbligo delle dimissioni di chi ha causato il superamento dei limiti, nonché l'obbligo di risarcimento nei confronti dello Stato.

In Francia l'organizzazione centralistica fa sì che i bilanci delle collettività territoriali siano controllati direttamente dalle Corti dei conti regionali e dal rappresentante dello Stato. In caso di riscontro negativo, è il prefetto che sollecita una procedura di rientro, in cui è la Corte dei conti regionale a formulare la proposta.

Altra peculiarità tecnica, che è centrale per capire come funziona il sistema, è che gli agenti contabili degli enti locali, delle collettività territoriali sono funzionari dello Stato, quindi hanno il potere/dovere di bloccare preventivamente i pagamenti in caso di mancanza di copertura, le regole contabili sono molto rigorose, il debito di singolo ente locale si riporta nei bilanci degli anni successivi e deve essere coperto con ulteriori entrate.

Un *flash* sull'ultimo quesito sulle regole di armonizzazione, sulle quali confesso di

non essere ferrato, però c'erano due aspetti interessanti. In Germania Federazione e Länder utilizzano un sistema di bilancio basato sulla cassa, su una classificazione standardizzata, in maniera tale da facilitare il coordinamento dei vari livelli di governo e la comparabilità dei programmi finanziari.

Su questo c'è un lavoro molto interessante della Ragioneria generale dello Stato, che ha fatto un approfondimento, ha mandato un gruppo di studio della Ragioneria in Germania, e si chiama « Germania, il sistema di bilancio 2011 » si trova su *internet*, mentre per la Spagna l'articolo 27 della legge organica n. 2 del 2012 ha cercato di operare un coordinamento e stabilisce che le diverse amministrazioni pubbliche adegueranno i loro bilanci allo *standard* ESA 95. Sulla Francia i problemi sono superati dall'organizzazione che vi ho esposto.

Sul finanziamento degli enti decentrati non seguo l'ordine dei quesiti posti, ma faccio una trattazione per ordinamenti, in maniera tale da essere più sintetico, ma cercando di affrontare tutti i quesiti in maniera molto puntuale.

Sulla Germania, finanziamento degli enti decentrati: è nota la peculiarità della Costituzione tedesca che individua le imposte che spettano a Federazione e Länder. Le due principali imposte tedesche, quella sul reddito delle persone giuridiche e delle persone fisiche, inclusa l'imposta sui redditi del personale dipendente, e l'IVA, l'imposta sul valore aggiunto, sono imposte cosiddette congiunte, comuni, perché la Costituzione vuole che le entrate derivanti da queste imposte siano ripartite tra Federazione e Länder (solo una piccola parte va ai comuni).

Lo fa in maniera molto precisa, perché l'articolo 106 al comma 3 determina le quote delle prime due imposte direttamente, mentre nel caso dell'IVA la determinazione è rimessa alla legge federale, con approvazione del Bundesrat.

Più precisamente, per quanto riguarda le imposte sul reddito (persone fisiche e società), Federazione e Länder ricevono il 42,5 per cento ciascuno e il restante 15 per



cento va ai comuni. L'imposta sulla società viene divisa equamente tra Federazione e Länder (50 e 50), le quote relative all'IVA sono determinate con legge ma, se andate a guardare come è determinata ora, sostanzialmente è paritaria (50,5 per cento alla Federazione, 49,5 per cento ai Länder).

Tutte le altre imposte sono individuate in Costituzione e, per farne una sintesi senza elencarle, direi che alla Federazione va il gettito dei dazi doganali, delle imposte indirette e delle imposte sui consumi, tutto elencato nel 106, mentre ai Länder vanno le imposte dirette.

I Länder non hanno potestà normativa di alcun tipo sui tributi, e l'altra peculiarità che colpisce è che, a differenza di Spagna, Italia e Francia, non possono modificare le aliquote, non possono aumentare le imposte, è tutto disciplinato centralmente.

Tutto questo può colpire, ma alla fine ha una sua razionalità, se pensiamo che è tutto definito in Costituzione e un intervento dei Länder su questi aspetti rischierebbe di far saltare il quadro costituzionale.

Un altro quesito molto importante è se siano possibili aiuti finanziari extra perequazione: in Germania lo sono, al di fuori dell'ordinaria perequazione, che è un sistema molto complesso in Germania, lo prevede espressamente la Costituzione al 104, lettera b), e lo prevede sin dalla prima riforma, quella del 2006.

Con il pareggio di bilancio, con la riforma del 2009, sono intervenuti di nuovo sul tema per adeguare e prevedono ora che la Federazione possa concedere aiuti finanziari, anche senza averne le competenze legislative, in caso di calamità naturali, in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulino dal controllo dello Stato o compromettano gravemente la capacità finanziaria.

Ovviamente questi aiuti « fuori sacco » non sono compatibili con gli aiuti di consolidamento a quei 5 Länder che hanno problemi finanziari, non possono essere sommati, è espressamente escluso dal 143.

I comuni dispongono dell'imposta fondiaria, la *Grundsteuer*, i comuni sono finanziati, oltre che dai propri tributi, anche dai trasferimenti di vario tipo del Länd di appartenenza, la riscossione delle imposte — tranne che per alcune fattispecie impositive determinate dalla Costituzione — spetta ai Länder.

Quanto alla Spagna, la Costituzione al 157 elenca le entrate di competenza delle comunità, ma non entro nel dettaglio perché immagino che ci stiamo avvicinando alla conclusione.

In questa materia, nonostante la Costituzione dica quali sono le entrate delle comunità, è tutto rimesso alla negoziazione Stato/singola comunità autonoma, e un ruolo di coordinamento è svolto dal Consiglio di politica fiscale e finanziario, in cui si confrontano i ministri economici dello Stato con i « ministri » delle comunità. Tralascio il regime forale, che è molto particolare e riguarda un paio di comunità autonome.

In sintesi, oggi in Spagna la situazione è stata molto modificata a seguito delle pressioni delle comunità, c'è stata una sorta di controtendenza in quanto le comunità hanno spinto per avere maggiore autonomia e poi la Spagna è stata investita dalla crisi.

Nel 2009 con legge organica, la n. 3, si erano molto rafforzati i cosiddetti « tributi ceduti », cioè i tributi statali il cui gettito spetta alle comunità autonome, che disciplinano questi tributi tramite gli statuti. In particolare, l'articolo 10 di questa legge organica prevede che alcuni siano ceduti integralmente (patrimonio, eredità, tasse sugli atti), altri lo siano parzialmente (imposta sul reddito e IVA), e su questi tributi ceduti si sostanzia l'autonomia di entrata delle comunità. La legge dello Stato quando cede questi tributi regola, a differenza della Germania, anche l'ampiezza dell'autonomia normativa delle comunità autonome in materia.

Con la legge organica del 2009 lo Stato ha incrementato ulteriormente la cessione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'IVA, portandola dal 33 al 50 per cento a favore delle comunità e per

alcune imposte di fabbricazione si è passati dal 40 al 58 per cento. Per citare un numero significativo, il bilancio dello Stato per il 2014 ammonta a 130 miliardi, quello delle comunità autonome per il 2013 a 165.

Per quanto riguarda la riscossione dei tributi, solo da ultimo si è innovato sul punto tramite anche le riforme degli statuti (prima la materia era regolata centralmente), quindi sono state create delle agenzie tributarie che svolgono tutte le attività amministrative, attribuite o delegate in relazione alle diverse imposte.

Le modifiche alla LOFCA attribuiscono alle comunità autonome i poteri di applicazione e di sanzione per i tributi propri, mentre per quelli ceduti stabilisce che lo Stato possa delegare questi poteri.

Quanto alla Francia, l'articolo 34 della Costituzione francese (poi mi dite se mi devo fermare oppure passare alla perequazione) stabilisce che sono le leggi di carattere finanziario a fissare entrate e spese dello Stato nei modi e nei limiti previsti da una legge organica. Alla luce di questa disposizione generale va letto l'attuale articolo 72 della Costituzione, modificato solo nel 2003, laddove stabilisce che le comunità territoriali possano ricevere tutto o parte del ricavato dei tributi di ogni natura.

La legge può autorizzarle, a differenza della Germania, a fissarne la base imponibile e l'aliquota nei limiti che questa legge determina. Le comunità territoriali possono quindi fissare base imponibile e aliquote, ma non istituire nuovi tributi, quindi hanno un potere limitato anche perché è la legge a determinarlo ed è privo di tutela costituzionale. C'è stato un caso dinanzi al *Conseil* su una legge che abrogava il potere di fissare le aliquote da parte delle regioni nel 2011 e il Consiglio ha respinto tutte le istanze delle comunità territoriali.

Con la riforma del 2003 si è avviato un processo di rafforzamento delle comunità territoriali, che ha comportato un ampliamento delle competenze. Questo spiega il contenuto della norma che prevede che a ogni trasferimento di funzione da parte

dello Stato verso le comunità territoriali debba corrispondere il trasferimento di risorse necessarie, che prima erano utilizzate dallo Stato.

Si tratta di quello che i francesi definiscono « principio di equivalenza » molto difficilmente giustiziabile (si sono avuti diversi casi dinanzi all'organo di giustizia costituzionale sul punto), ma il Consiglio non ha obbligato il legislatore a trasferire la parte in più quando il legislatore non lo ha fatto spontaneamente, ma si è limitato a mantenere intatto quanto spettava alla comunità territoriale prima del trasferimento medesimo.

La parte centrale delle risorse sono le imposte dirette, in particolare le tre imposte sulla proprietà immobiliare: tassa fondiaria sui terreni edificati, tassa fondiaria sui terreni non edificati, tassa di abitazione. La prima e la terza sono percepite dai comuni e in parte dai dipartimenti, la seconda solo dai comuni.

A questo punto avrei qualcosa sulla perequazione, il terzo plesso di quesiti, e qualcosa sul quarto...

PRESIDENTE Sulla perequazione se c'è qualcosa di particolarmente interessante...

RAFFAELE BIFULCO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università Luiss « Guido Carli » di Roma*. Sulla perequazione ho due *flash* sulla Germania. Ovviamente il principio caro in Italia alla Lega, quello che in Belgio chiamano il *juste retour* prevede, come stabilito dalla Costituzione, che quello che viene prodotto sui territori debba rientrare nei territori (107).

Questo principio squilibra il sistema, perché produce una distribuzione disomogenea a favore delle aree più popolate e più ricche, che sostanzialmente coincidono con i Länder storici della Germania occidentale (Baviera, Assia e Baden-Württemberg). Qui i meccanismi compensativi sono specifici, al contrario di quanto si possa pensare perché spesso si cita il meccanismo perequativo tedesco.

La prima tipologia riguarda l'imposta sul reddito e sulla società. Ogni Land

riceve il gettito prodotto dai propri cittadini, però hanno il problema di alcune città molto piccole che sono anche Stato quali Berlino e Brema, dove capita che, come a Roma o a Milano, la gente lavori ma poi vada via. Queste città vedono quindi attribuito ai propri cittadini un coefficiente del 135 per cento, in maniera da compensare il fatto che in queste città la mobilità è molto alta.

Per quanto concerne l'imposta sulla società, l'impresa paga direttamente alla Federazione, ma poi la Federazione ridistribuisce a tutti gli Stati in cui la società ha sedi, quindi sede centrale e filiali.

Il secondo meccanismo specifico riguarda l'IVA, perché sempre la Costituzione prevede che una parte di spettanza dei Länder sia stabilita per ciascun Land in proporzione alla rispettiva popolazione. Una quota, che però non può superare un quarto, può andare a integrare i bilanci di quei Länder i cui introiti siano inferiori alla media pro capite di tutti i Länder, quindi per il 25 per cento l'IVA è già in funzione perequativa.

Il terzo meccanismo è quello noto della perequazione orizzontale, abbastanza complesso, principio di solidarietà federale, che mira non alla piena e integrale compensazione, ma alla riduzione delle differenze.

Il dato di riferimento qui è la capacità finanziaria per abitante, che viene calcolata sommando le entrate di ogni Land al 64 per cento delle entrate dei comuni e dividendo la cifra per il numero degli abitanti. L'ammontare della compensazione dipende quindi dalla capacità fiscale, viene determinato secondo un programma di equiparazione orizzontale progressivo, l'ammontare di quanto dovrà pagare poi ogni Land finanziariamente più forte dipende dall'ampiezza del superamento della media.

Come quarto meccanismo perequativo ci sono contributi federali supplementari, privi di vincolo. Si tratta di due tipologie specifiche, generali o per esigenze speciali. I contributi federali generali spettano ai

Länder la cui capacità finanziaria sia inferiore al 99,5 per cento della capacità finanziaria media per abitante, quindi un Land che abbia una capacità fiscale al 70 per cento si ritrova, dopo i trasferimenti perequativi orizzontali e i contributi federali generali, al 97,5 per cento.

I contributi speciali oggi sono dati invece sostanzialmente a tutti i Länder dell'ex Germania Est, dovrebbero essere dati a tutti quelli che, come recita la Costituzione, «sopportano oneri generali», cioè oneri di cui si dovrebbe far carico la Federazione e che invece vengono scaricati sui Länder.

In questo caso vengono dati ai Länder della Germania orientale e stanno servendo a rafforzare le infrastrutture in base a un patto di solidarietà stabilito agli inizi del 2000, ma spariranno nel 2019. Il terzo e il quarto meccanismo sono stati molto contestati dai Länder più ricchi e più virtuosi.

In Germania con la riforma del 2009 portano il principio della perequazione orizzontale fino all'estremo, perché l'onere finanziario per quegli aiuti di oltre 800 milioni di euro, gli aiuti di consolidamento ai 5 Länder più poveri in base alla Costituzione deve essere sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai Länder, prevedendo che questi ultimi attingano la propria quota dalla parte spettante del gettito dell'IVA. Naturalmente i dettagli sono rimessi alla legge federale con approvazione del Bundesrat.

**PRESIDENTE.** Il Bundesrat in Germania svolge un ruolo fondamentale, tutto viene codificato in Costituzione perché nel Senato delle regioni si trova una sintesi e si dà il via libera, quello è il momento della negoziazione tra le parti, mentre il sistema spagnolo è rimesso al bilateralismo tra singola comunità autonoma e Stato, in funzione presumibilmente (almeno così è stato in passato) della forza che i partiti regionalisti avevano nel sostegno del Governo nazionale.

Il modello francese è invece un sistema che dal centro riesce a tenere sotto controllo con la pervasività del dipendente pubblico che controlla cosa succede. Credo che sia molto interessante e che il contributo debba rimanere agli atti per una più attenta lettura.

Ringrazio il professor Bifulco per il suo intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 8.55.**

---

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

---

*Licenziato per la stampa  
il 18 novembre 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Testo per l'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**

Roma, 16 luglio 2015

Raffaele Bifulco

Nel preparare il presente testo scritto ho tenuto conto delle indicazioni fornitemi dagli Uffici, relative agli ordinamenti giuridici d'interesse e ai quesiti di interesse della Commissione. Quanto a questi ultimi, ho cercato di tener presente tutte e quattro le tipologie di quesiti; quanto agli Stati d'interesse ho dato una tendenziale preferenza a Spagna, Germania e Francia, tutti accomunati dall'appartenenza all'eurosistema e dai problemi derivanti dall'applicazione delle recenti normative dell'UE in materia di bilancio. Con riguardo ai singoli quesiti, ho cercato di rispondere singolarmente ai soli quesiti raggruppati sub A; per i quesiti sub B, C e D, che riguardano temi più noti, ho provato a fornire una risposta unica per ciascun ordinamento, tenendo conto, fin dove mi è riuscito possibile, delle specifiche richieste.

**A. REGOLE EUROPEE E VINCOLI INTERNI**

Vengo al primo plesso di domande relative alle regole europee e ai vincoli interni.

**1. Come è stato recepito l'obbligo del pareggio di bilancio: modifica costituzionale o no? Quali limiti o condizionamenti sono stati introdotti per gli enti territoriali?**

Con riguardo alla prima questione relativa alle forme e ai modi di recepimento dell'obbligo del pareggio di bilancio, essa è, nelle sue caratteristiche generali, ben nota. A questo proposito mi pare necessario richiamare l'attenzione sulla 'tempistica' perché l'attenzione alla cronologia lascia emergere con evidenza un tratto di estrema novità dal punto di vista dei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea: con la riforma costituzionale del 2009, non solo la Germania ha preceduto tutti gli altri Stati nella disciplina costituzionale del pareggio di bilancio ma ha anche inserito questa riforma all'interno di un più ampio ripensamento del proprio sistema federale. Come è noto, infatti, la riforma costituzionale del 2006 aveva profondamente innovato l'organizzazione federale tedesca, rinviando ad una successiva riforma costituzionale il tema dei rapporti finanziari. Dunque, la riforma costituzionale del 2009, nota soprattutto per la disciplina costituzionale del pareggio di bilancio, va più correttamente inquadrata in una più ampia revisione del sistema federale tedesco. Allo stesso tempo, questa medesima riforma può essere considerata la prima riforma costituzionale post-nazionale, perché evidentemente pensata non solo in chiave nazionale ma anche in prospettiva sovranazionale, come i fatti hanno ampiamente dimostrato<sup>1</sup>.

Dopo questa importante premessa è possibile ora rispondere che il pareggio di bilancio è stato recepito con revisione costituzionale sia in Germania che in Spagna. In Francia il governo di centro-destra aveva avviato il procedimento di revisione (sulla scia di un rapporto commissionato a M.Camdessus), poi interrotto anche in ragione delle elezioni del 2012 che hanno portato al potere l'attuale governo di centro-sinistra<sup>2</sup>.

*Repubblica federale di Germania*

Il 29 luglio 2009, quindi ben prima dell'adozione del *Fiscal Compact*, la Germania ha inserito la regola del pareggio di bilancio in Costituzione. Il principio-base stabilito dalla riforma è contenuto nell'art.109.3.

<sup>1</sup> R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?* in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3, 2011, 4-6.

<sup>2</sup> Più precisamente la ratifica del c.d. *Fiscal Compact* è stata sottoposta all'esame del *Conseil Constitutionnel* da parte dell'attuale Presidente della Repubblica, F. Hollande. L'organo di giustizia costituzionale ha ritenuto che la ratifica non richiedesse una modifica costituzionale (dec.2012-653 DC del 9 agosto 2012), interpretando così l'art.3.2. del *Fiscal Compact* come aperto a due alternative: modifica costituzionale ovvero disposizioni vincolanti e permanenti.

della Legge fondamentale tedesca (LF), il cui primo periodo stabilisce che «i bilanci della Federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito». Rispetto a questo principio, il legislatore costituzionale tedesco ha differenziato la posizione della Federazione da quella dei Länder. Infatti solo alla prima viene lasciato un ristretto margine di manovra, poiché, per quanto riguarda il bilancio della Federazione, il principio è considerato rispettato «se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale» (artt.109.3.per. 4 e 115.2 LF).

Ai Länder non è lasciato lo stesso spazio sulla componente strutturale del debito, anche se la Legge fondamentale rimette all'autonomia normativa degli stessi la disciplina dei dettagli (periodo quinto dell'art.109, c.3, LF). L'unica forma di compensazione alla maggiore rigidità nei confronti dei livelli regionali è data dal fatto che, mentre la nuova disciplina è immediatamente efficace per la Federazione, la riforma lascia tempo ai Länder fino al 2020 per rientrare nei parametri stabiliti dal citato art. 109 LF (art. 143d, c. 1, per. 3, LF).

Altra deroga temporanea alla regola del pareggio di bilancio riguarda i cinque Länder di *Berlin, Bremen, Saar, Sachsen-Anhalt e Schleswig-Holstein*, ai quali il legislatore costituzionale prevede che possano essere destinati aiuti di consolidamento tra il 2011 e 2019 per un importo pari a 800 milioni di euro. L'art.143d.2. LF entra nel dettaglio dell'ammontare e delle modalità di distribuzione di questa somma, ma il punto centrale è che la concessione di tali aiuti è subordinata all'adozione di misure annuali di riduzione dei rispettivi deficit al fine di un rientro totale entro la fine del 2020. In ragione di questa previsione i cinque Länder in questione non potranno beneficiare degli aiuti previsti nel caso di un'emergenza di bilancio.

La riforma pare, dunque, accentuare il ruolo della Federazione di garante ultimo delle uniformi condizioni di vita -clausola che, come è noto, caratterizza lo stato sociale tedesco-, anche perché essa, a differenza dei Länder, può comunque agire sul versante delle entrate finanziarie (su questo *infra*).

### Spagna

Anche in Spagna gli obblighi europei sono stati recepiti con modifica costituzionale. L'art.135 della costituzione spagnola (CS) è stato cambiato il 27 settembre 2011, quindi prima della ratifica del *Fiscal Compact*. Si tratta della seconda modifica costituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978. Entrerà in vigore a partire dal 2020<sup>3</sup>.

L'art.135 CS rinvia, per la propria attuazione, ad una legge organica, che ha preso forma con la legge organica 2/2012 sulla stabilità del bilancio<sup>4</sup>. Nella parte in cui dà attuazione all'art.135, la legge entrerà in vigore solo nel 2020.

In grandi linee, essa impone alle pubbliche amministrazioni di evitare situazioni di deficit strutturale, con l'eccezione delle ipotesi indicate nell'art.11 (disastri naturali, recessione economica grave, situazioni di emergenza non controllabile da parte delle P.A.). L'art.13 determina i livelli d'indebitamento delle Amministrazioni: 44% per l'Amministrazione centrale, 13% per le Comunità autonome (CCAA), 3% per quelle locali. I vincoli diretti sulle CCAA e sugli enti locali hanno posto questioni di costituzionalità.

### Francia

Alle regole del *Fiscal Compact* la Francia si è adeguata tramite una legge organica<sup>5</sup>, che ha introdotto un atto di programmazione pluriennale e ha istituito un organo -*Haut Conseil des finances publiques*- chiamato a sorvegliare il rispetto delle nuove regole finanziarie e di bilancio. Va precisato che nel 2008, con legge cost. 2008-724 del 23 luglio, era stato modificato l'art.34 della costituzione francese (CF), inserendo all'ultimo comma la disposizione per cui «gli indirizzi pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti dalle leggi di programmazione. Si inseriscono nell'obiettivo di equilibrio dei conti delle pubbliche amministrazioni». A questa disposizione si sono richiamati i molti critici della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, che hanno sostenuto con forza la tesi che l'ordinamento francese già si ispirasse all'equilibrio di bilancio.

<sup>3</sup> La revisione è stata realizzata attraverso il procedimento semplificato previsto dall'art.166 CS, con 316 voti a favore e 5 contrari al Congresso e 233 voti a favore e 3 contrari al Senato. Non è stato richiesto referendum.

<sup>4</sup> Legge organica 2/2012.

<sup>5</sup> La legge è la n. 2012-1403.

## 2. Quali sono le garanzie e quali i vincoli per l'autonomia finanziaria degli enti territoriali? Sono garanzie costituzionali o no?

### *Repubblica federale di Germania*

L'ordinamento costituzionale tedesco, dal punto di vista della disciplina dei rapporti finanziari tra Federazione e *Länder*, rappresenta un modello di estremo interesse, perché unisce elementi di separazione ed elementi di unità.

L'art.104a.1. LF afferma infatti il principio della separazione come principio in base al quale Federazione e *Länder* sopportano separatamente le spese relative ai compiti loro propri. Conseguentemente la LF procede, in relazione alla potestà impositiva, alla determinazione della spettanza delle varie imposte: imposte spettanti alla Federazione (art.106.1), imposte spettanti ai *Länder* (art.106.2) e imposte congiunte o comuni (maggiori dettagli sub B).

Questo quadro costituzionale fortemente garantistico nei confronti dei *Länder* presenta un'ulteriore peculiarità, determinata dalla circostanza che la potestà normativa spetta solo alla Federazione. In proposito l'art.105 LF è estremamente chiaro. Questa regola vale infatti anche nei confronti delle imposte che la Legge fondamentale attribuisce direttamente ai *Länder*. Poiché la potestà normativa di queste imposte spetta alla Federazione, la posizione dei *Länder* rispetto alle proprie imposte risulta quindi indebolita.

Diviene quindi chiara l'importanza di una seconda camera, il *Bundesrat*, espressivo degli interessi dei *Länder* e chiamato ad esprimere il proprio consenso sulle leggi federali sulle imposte, i cui proventi spettano in tutto o in parte ai *Länder* (art.105.3 LF).

### *Spagna*

L'autonomia finanziaria delle CCAA è regolata da tre fonti: la costituzione, la legge organica, gli statuti.

La CS si occupa della materia agli artt.156, 157, 158, limitandosi a stabilire dei principi. La concreta determinazione dell'autonomia è affidata ad una legge organica (approvata per la prima volta nel 1980<sup>6</sup>, poi più volte modificata), prevista dall'art.157.3. CS. Gli statuti incidono sulla materia. Essi sono infatti il frutto di un procedimento complesso in cui intervengono la singola Comunità autonoma (CA) e il Parlamento (la forma dello statuto è la legge organica).

Riassunto, i principi costituzionali vengono specificati dalla legge organica, che svolge una funzione di coordinamento; agli statuti spetta una funzione di differenziazione.

Con legge organica 3/2009 è stata modificata la LOAFCA. Ad essa si è giunti dopo un accordo tra lo Stato e le CCAA raggiunto in sede di *Consejo del Política Fiscal y Financiera* (CPFF), tradottosi poi in tanti accordi bilaterali in sede di *Comision Mixta bilateral*. La legge del 2009 è il frutto di riforme statutarie che hanno indotto il legislatore statale ad ampliare l'autonomia finanziaria delle CCAA.

Può dirsi che, a differenza degli Stati federali in cui i livelli statali sono maggiormente garantiti dalla costituzione e dalla partecipazione tramite la seconda camera, la CS rimette la concreta configurazione dell'autonomia finanziaria ai rapporti di forza politici.

### *Francia*

Prima della riforma costituzionale del 2003 la CF non riconosceva alle collettività territoriali uno *status* costituzionale.

Con legge costituzione n.2003-276 si è modificata l'organizzazione territoriale della Francia, rafforzando anche la posizione delle comunità territoriali (c.t.) attraverso, in particolare, la modifica degli artt.1, 72, 73 e 74. L'attuale art.72-2 statuisce che le c.t. «beneficiano di risorse di cui possono disporre liberamente nelle condizioni fissate dalla legge». Vi è dunque un limitato riconoscimento di autonomia finanziaria nella forma dell'autonomia di spesa (autonomie budgétaire). Limitato perché, da un lato, la CF rinvia alle condizioni stabilite dalla legge e dall'altro perché esistono spese obbligatorie (come quelle per il personale), di cui le c.t. non possono quindi disporre liberamente.

<sup>6</sup> Legge organica 8/1980 (LOAFCA).

Altra novità importante contenuta nell'art.72-2 è la previsione per cui «*le entrate fiscali e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano, per ogni categoria di collettività, una parte determinante delle loro risorse*». La disposizione, per quanto non fissi una soglia minima, lascia intendere che vi deve essere un rapporto tra l'insieme delle risorse e quelle proprie. Il profilo problematico riguarda il concetto di 'risorse proprie': la legge organica 2004-758 vi include sia le imposte locali sia quelle nazionali partecipate con le c.t., nonché le entrate derivanti dai servizi resi, dal demanio, dalle tasse urbanistiche, dai prodotti finanziari, mentre sono esclusi i trasferimenti dello Stato.

La conclusione è che molte delle risorse incluse nelle risorse proprie sono fuori dal controllo delle c.t. Inoltre il legislatore non ha chiarito con precisione cosa debba intendersi per parte determinante delle risorse, limitandosi a stabilire un criterio storico e residuale, e cioè che questa parte non poteva essere inferiore al livello del 2003. Ciò aiuta a comprendere perché il *Conseil constitutionnel* non ha finora colpito le leggi che riducono le risorse fiscali.

**3. Quali vincoli per gli enti territoriali ha comportato l'applicazione sul piano interno delle regole del Patto di stabilità e crescita? Sono stati introdotti vincoli sui saldi? O si è operato, anche o esclusivamente, imponendo limiti alla spesa degli enti territoriali? Ci sono vincoli non finanziari che concorrono comunque al contenimento della spesa: ad esempio il blocco delle assunzioni?**

Quanto ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita, va premesso che la versione originale del Patto è stato 'irrobustita' dal c.d. *Six-Pack*, composto da cinque regolamenti e una direttiva, adottato a novembre 2011, entrato in vigore il 13 dicembre 2011, nonché dal *Fiscal Compact*. Il *Six-Pack* rafforza la *governance* economica dell'Unione, prevedendo nuovi procedimenti, nuove sanzioni per gli Stati membri dell'Eurozona, nuovi criteri per il calcolo delle maggioranze.

*Repubblica federale di Germania*

Federazione e *Länder* si sono ripartiti le quote di deficit sostenibile, nella misura rispettivamente del 45% e del 55%. Questo accordo risale al 2002. Ai *Länder* è però lasciata completa autonomia nella individuazione delle modalità e degli strumenti utili al perseguimento degli obiettivi di bilancio. La riforma costituzionale del 2009 non ha posto vincoli sui saldi, imponendo il pareggio *tout court* (a partire dal 2020); ha solo previsto che, all'esclusivo fine di evitare un'emergenza di bilancio, Federazione e *Länder* sono sottoposti al «controllo continuo della gestione del bilancio ...da parte di un organismo comune (Consiglio di Stabilità)» (art.109a LF).

*Spagna*

In Spagna il Patto di stabilità e crescita ha avuto rilevanti conseguenze. Innanzitutto sono stati introdotti vincoli sui saldi ad opera della legge organica 2/2012 (art.13). Il divieto di deficit strutturale si è tradotto in un limite generale del debito pubblico che, per l'insieme delle pubbliche amministrazioni, non potrà superare il 60% del PIL nazionale espresso in termini nominali. Distribuito sui diversi livelli di governo in termini percentuali, esso si traduce in un limite del 44% per l'Amministrazione centrale, in un 13% per l'insieme delle CCAA, in un 3% per l'insieme delle amministrazioni locali. La singola CA non può superare il 13% del PIL regionale. I vincoli diretti sulle CCAA e sugli enti locali hanno posto questioni di costituzionalità, tutte respinte dal Tribunale costituzionale.

Il Governo ha poi agito in profondità sulla politica salariale delle P.A., bloccando salari e turn-over. In primo luogo, il Governo spagnolo ha ridotto del 5% gli stipendi di tutti i pubblici dipendenti, sopprimendo i c.d. 'extra' e bloccando i parametri stipendiali a partire da giugno 2010. In secondo luogo, il Governo spagnolo ha agito sulle assunzioni, bloccando, tra il 2012 e il 2015, tutte le assunzioni (tranne in alcuni settori come la difesa, la sicurezza, l'educazione). Il blocco ha toccato da vicino gli enti territoriali, giacché le CCAA registrano il 55% dei dipendenti pubblici e gli altri enti territoriali il 21%. In questo modo le CCAA hanno registrato una diminuzione del 14,1% e gli altri enti una diminuzione del 10,3% tra la fine del 2011 e la fine del 2013. Il Governo ha inoltre innalzato l'orario di lavoro settimanale portandolo a 37,5 ore per settimana e razionalizzando le strutture amministrative. Insomma



la strada perseguita è andata nella direzione del rafforzamento della *governance*, della riforma territoriale e di un maggiore controllo delle spese per il personale <sup>7</sup>.

In Spagna, dunque, si è andati al di là del vincolo costituito dal saldo di bilancio finanziario. Ciò anche in reazione alla scarsa efficacia delle misure adottate a seguito del Patto di stabilità interno adottato nel 2001 <sup>8</sup>.

#### *Francia*

A differenza di Italia e Spagna, la Francia non ha adottato una politica di blocco degli stipendi sicché le spese per il personale affrontate dalle collettività territoriali sono rimaste costanti e, a partire dal 2011, sono salite. Ciò è accaduto nonostante che il Governo centrale abbia congelato per il periodo 2010-2014 i trasferimenti erariali agli enti locali <sup>9</sup>.

La diversa configurazione costituzionale della Francia ha portato verso logiche diverse dal Patto di stabilità interno. Il contenimento della spesa pubblica non ha cioè seguito la via dei saldi di bilancio, che lasciano comunque margini di manovra agli enti territoriali; la via seguita è stata quella del controllo burocratico-gerarchico (con regole di contabilità pubblica e tesoreria unica).

#### **4. Quali sono le penalità per la non osservanza dei vincoli? Coinvolgono anche la responsabilità degli amministratori?**

#### *Repubblica federale di Germania*

Con riferimento alle sanzioni imposte dall'UE sulla base delle disposizioni sulla conformità alla disciplina del bilancio la riforma costituzionale del 2009 imputa alla Federazione il 65% e ai *Länder* il 35%. Per quest'ultima parte l'art.109.5. LF prevede una responsabilità solidale dei *Länder* fino al 35%, mentre per il restante 65% gli oneri sono affrontati dai *Länder* in base alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono disciplinati da una legge federale necessitante dell'approvazione del *Bundesrat*.

#### *Spagna*

La non osservanza dei vincoli comporta intense limitazioni per le CCAA spagnole. La legge organica del 2012 prevede infatti che, se la CA oltrepassa i limiti relativi al deficit, debito, spesa, alla CA viene impedito di attivare ulteriori indebitamenti senza previa autorizzazione del Governo centrale. La CA in difficoltà finanziaria deve presentare un Piano economico e finanziario che necessita dell'approvazione del Consiglio di politica fiscale ed economica (art.20 legge organica 2/2012). L'art.25 prevede inoltre che la CA deve aprire un contro presso la Banca centrale di Spagna contenente lo 0,2% del suo PIL in modo da garantire gli obiettivi prefissati.

Anche l'ente locale inadempiente è sottoposto a simile procedimento. I loro piani sono sottoposti all'assenso della CA, che ha il compito del controllo.

Se la CA non presenta il Piano o non vi si attiene, il Governo centrale può appropriarsi degli introiti fiscali spettanti alla CA (art.25 legge organica 2/2012). L'art.26 prevede poteri esecutivi del Governo nei confronti della CA. Anche su questo punto sono sorte questioni di costituzionalità.

<sup>7</sup> L'art.3 della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri stabilisce la frequenza con cui i diversi livelli di governo pubblicano i dati fiscali. Il principio è stato attuato dall'art. 28 della legge organica 2/2012 e ulteriormente dettagliato dall' *Orden Ministerial HAP/2105/2012* in base al quale le CCAA devono: comunicare mensilmente al Governo la situazione del bilancio (art.14); comunicare entro il 31 marzo le previsioni di indebitamento (art.13); comunicare entro il 31 agosto i limiti di spesa per l'anno successivo; ed entro il 31 ottobre comunicare i limiti generali del bilancio per l'anno successivo. Anche per gli enti locali sono stabiliti limiti simili: l'art.15 fa obbligo di prevedere rapporti annuali sulle linee di spesa e di bilancio, mentre le informazioni vanno fornite ogni tre mesi.

Il *Real Decreto* 636/2014 del 25 luglio ha istituito un'Unità centrale per l'informazione economica e finanziaria delle pubbliche amministrazioni che coordina e pubblica i dati.

<sup>8</sup> Cfr. V.Ruiz Almendral, *The Spanish Legal Framework for Curbing the Public debt and the Deficit*, in *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, 192.

<sup>9</sup> Cfr. *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*, Annexe au projet de loi de finance 2015, in [www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr), 26.

L'art.30 prevede inoltre anche l'obbligo delle dimissioni di chi ha causato il superamento dei limiti e l'obbligo di risarcire lo Stato.

Con specifico riferimento alle responsabilità derivanti dalla violazione delle regole poste dalla Direttiva 2011/85 per opera delle amministrazioni locali e comunitarie, l'art.8 legge organica 2/2012 prevede che ogni pubblica amministrazione che causa o contribuisce a causare una violazione della legislazione europea in materia di bilancio ne assume la responsabilità. Questa disposizione è stata ulteriormente sviluppata dal decreto legge 515/2013.

#### *Francia*

Come ho detto, in Francia l'organizzazione burocratico-gerarchica sulle collettività territoriali implica che i bilanci delle collettività territoriali sono controllati dalle Corti dei conti regionali e dal rappresentante dello Stato. In caso di riscontro negativo il prefetto sollecita una procedura conciliativa all'interno della quale è la Corte dei conti a formulare adeguate proposte. Inoltre si tenga presente che gli agenti contabili degli enti locali sono funzionari dello Stato che hanno il potere/dovere di bloccare preventivamente i pagamenti in caso di mancanza di copertura. Le regole contabili sono molto rigorose: il debito del singolo ente locale deficitario si riporta nei bilanci degli anni successivi e deve essere coperto con ulteriori entrate.

#### **5. Sono utilizzate regole uniche di armonizzazione dei bilanci dei diversi enti territoriali? Come si raccordano con le regole europee?**

#### *Repubblica federale di Germania*

La riforma costituzionale del 2009, se da un lato ha stabilito il principio del pareggio di bilancio per la Federazione e i *Länder*, dall'altro ha lasciato che «i dettagli dei bilanci dei *Länder* [siano] regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo [vale a dire la regola del pareggio] si considerano salvaguardati solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito».

Federazione e *Länder* utilizzano un sistema di bilancio basato sulla cassa e una classificazione standardizzata, così facilitando il coordinamento dei vari livelli di governo e la comparabilità dei programmi finanziari <sup>10</sup>.

#### *Spagna*

L'art.27 della legge organica 2/2012 stabilisce che le diverse amministrazioni pubbliche adegueranno i loro bilanci allo standard ESA 95.

## **B. IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI DECENTRATI**

#### *Repubblica federale di Germania*

Una caratteristica della costituzione finanziaria tedesca (che non a caso è così denominata) è il riparto operato direttamente in costituzione delle principali imposte. Le due imposte principali, quella sul reddito delle persone fisiche e giuridiche e l'imposta sul valore aggiunto, sono 'imposte congiunte' in quanto le entrate relative sono ripartite tra Federazione e *Länder* (solo una piccola parte affluisce ai Comuni) (106.3.). Nell'art.106.3. LF la determinazione delle quote delle imposte sui redditi è fissata direttamente dalla LF, mentre, nel caso dell'imposta sul valore aggiunto, la determinazione è rimessa alla legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*. Più precisamente, con riguardo all'imposta sui redditi delle persone fisiche, Federazione e *Länder* ricevono il 42, 5% ciascuno, mentre il restante 15% va ai Comuni; le entrate dell'imposta sulla società va al 50% a Federazione e *Länder*. Anche le quote dell'IVA sono ripartite in maniera sostanzialmente paritaria.

<sup>10</sup> Sul punto maggiori informazioni in Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Germania Il sistema di bilancio 2011*, in [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it), 2011

Le altre imposte di spettanza federale sono regolate dall'art.106.1: dazi, accise, imposte sui consumi, ecc. Il comma successivo prevede le altre minori imposte di spettanza dei *Länder*. Tendenzialmente può dirsi che alla Federazione va il gettito dei dazi doganali, delle imposte indirette e delle imposte sui consumi (ad eccezione di quella sulla birra), ai *Länder* vanno le entrate delle imposte dirette.

Quasi a compensare questa forte garanzia costituita dalla disciplina costituzionale del riparto delle entrate federali vi è un'altra peculiarità della costituzione tedesca: a differenza di quanto accade in molti Stati federali, i *Länder* non hanno il potere di aumentare le imposte. Spetta dunque alla Federazione il potere normativo in materia tributaria, senza che i *Länder* possano incidervi. Vi è però da aggiungere che le leggi in materia finanziaria richiedono il consenso del *Bundesrat*. Inoltre questa limitazione ben si spiega se si pensa che le quote spettanti a Federazione e *Länder* sono stabilite direttamente in costituzione con la conseguenza che un potere normativo dei *Länder* sulle imposte farebbe 'saltare' la scelta effettuata dalla Legge fondamentale.

Sono possibili aiuti finanziari federali che prescindono dall'ordinaria perequazione. Tanto è previsto dall'art.104b, introdotto con la riforma costituzionale del 2006. La riforma del 2009 è ritornata su questa disposizione, prevedendo che la Federazione può concedere aiuti finanziari, anche senza averne le competenze legislative, in caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Ovviamente questo tipo di aiuto finanziario federale non è compatibile con gli aiuti di consolidamento previsti dalla medesima riforma costituzionale del 2009 per i 5 *Länder* con problemi finanziari (cioè è espressamente escluso dall'art.143d.2. ultimo periodo).

Va inoltre ricordato che i Comuni dispongono dell'imposta fondiaria (*Grundsteuer*). I Comuni sono finanziati, oltre che dai propri tributi, anche dai trasferimenti del *Land* di appartenenza, che sono di due tipi: trasferimenti generali e trasferimenti vincolati.

La riscossione delle imposte, tranne che per alcune fattispecie impositive determinate (art.108.1 LF), spetta ai *Länder* (art.108.2 LF).

### *Spagna*

L'art.157 CS prevede che le CCAA dispongono delle seguenti entrate: imposte cedute totalmente o parzialmente dallo Stato, partecipazioni su imposte statali; tributi propri, addizionali e partecipazioni su imposte statali; trasferimenti derivanti da un Fondo di compensazione interterritoriale e da altri trasferimenti a carico del bilancio statale (Fondo di suficiencia e altri); rendite derivanti dal patrimonio e da entrate di diritto privato; entrate derivanti da operazioni di credito.

La materia dei rapporti finanziari è dominata dalla negoziazione tra Stato e CCAA, anche se un ruolo molto importante è svolto dal già menzionato *Consejo del Política Fiscal y Financiera*, creato dalla LOAFCA, composto dal Ministro dell'Economia, dal Ministro della Pubblica Amministrazione e dai rappresentanti delle varie CCAA e deputato al coordinamento in materia fiscale.

In particolare Navarra e Paesi Baschi hanno un regime speciale, detto 'forale', in base al quale le imposte nazionali sono considerate come proprie delle due CCAA. Le imposte in questione sono riscosse direttamente dalle due CCAA che trasferiscono poi allo Stato la quota di gettito legata ai servizi che lo Stato svolge sul territorio. L'entità delle quote è determinato attraverso accordi bilaterali (*Convenio economico* per la Navarra e *Concierto economico* per i Paesi Baschi). Altra caratteristica di tale regime forale è l'esclusione di queste due CCAA dalla partecipazione alla perequazione.

La legge organica 3/2009 ha rafforzato i tributi ceduti (cioè quei tributi istituiti e regolati dallo Stato, il cui gettito spetta alle CCAA, che poi li regolano tramite gli Statuti). In particolare l'art.10 prevede che alcuni siano ceduti integralmente (patrimonio, eredità, atti), altri lo siano solo parzialmente (IRPF, IVA). Su di essi si regge l'autonomia di entrata delle CCAA. La legge dello Stato, che cede tributi, regola anche l'ampiezza dell'autonomia normativa delle CCAA in materia.

Per far fronte alle differenze tra CCAA e alle pressioni delle più politicamente rilevanti tra esse, lo Stato, con la legge organica appena citata, ha ulteriormente incrementato la cessione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF) e dell'IVA dal 33% al 50% e, per alcune imposte di fabbricazione, dal 40% al 58% (art.11). Altre risorse aggiuntive sono messe a disposizione dallo Stato (cfr. titolo I della legge 22/2009).

Tanto per dare un'idea dell'entità delle imposte rientranti nella sfera di competenza delle CCAA, si pensi che nel bilancio statale per il 2014 le risorse statali sono state quantificate in Euro 130.026.033.530, mentre quelle delle CCAA nel loro complesso per il 2013 ammontano a Euro 165.727.127.000,74.

Quanto alla riscossione dei tributi, le riforme statutarie degli ultimi anni sono intervenute sull'organizzazione finanziaria, che prima era regolata dalla LOAFCA (cfr.artt.19 e 20) e quindi da una legge organica statale. Sono state di conseguenza istituite Agenzie tributarie, che svolgono tutte le attività amministrative attribuite o delegate in relazione alle diverse imposte (compresa la funzione di risoluzione delle controversie).

L'art.19.1. LOAFCA, con riguardo ai tributi propri, attribuisce ora alle CCAA i poteri di applicazione e di sanzione per i tributi propri; per i tributi ceduti, l'art.19.2. stabilisce che lo Stato può delegare tali poteri. La L.22/2009 disciplina gli organi di coordinamento della gestione tributaria tra amministrazione statale e locale.

#### *Francia*

Venendo alla Francia, l'art.34 CF stabilisce che sono le leggi di carattere finanziario a fissare le entrate e le spese dello Stato nei modi e con i limiti previsti da una legge organica. E' alla luce di questa disposizione che va letto l'art.72-2 CF nella parte in cui stabilisce le c.t. «*possono ricevere tutto o parte del ricavato dei tributi di ogni natura. Le legge può autorizzarle a fissarne la base imponibile e l'aliquota nei limiti che essa determina*».

Dunque le c.t. possono fissare base imponibile e aliquota ma non istituire nuovi tributi. Si tratta quindi di un potere molto limitato, anche perché è la legge a delimitarlo ed è sostanzialmente privo di tutela costituzionale.

Come ho già notato, con la riforma costituzionale del 2003 si è avviato un processo di rafforzamento delle c.t., che ha comportato anche un ampliamento delle competenze e quindi delle spese. Ciò spiega il contenuto ulteriore dell'art.72-2 CF, che stabilisce che a ogni trasferimento di funzione da parte dello Stato alle c.t. deve corrispondere il trasferimento delle risorse necessarie prima utilizzate dallo Stato.

Il *Conseil constitutionnel* è chiamato a far rispettare questo principio di equivalenza, in particolare esso verifica che il trasferimento di risorse sia concomitante, integrale, durevole. Tuttavia questa garanzia vale fino a un certo punto: in alcuni casi portati di fronte al *Conseil* relativi a ipotesi di trasferimenti di competenze comportanti un aumento delle risorse, il *Conseil* non ha obbligato il legislatore a trasferire la parte in più, ma solo a mantenere intatto quanto spettava alle c.t. prima del trasferimento medesimo.

Parte centrale delle risorse delle c.t. sono le imposte dirette, in particolare le tre imposte sulla proprietà immobiliare: la tassa fondiaria sui terreni edificati, la tassa fondiaria sui terreni non edificati, la tassa di abitazione. La prima e la terza sono percepite in parte dai Comuni e in parte dai Dipartimenti, la seconda solo dai Comuni.

### **C. LA PEREQUAZIONE**

#### *Repubblica federale di Germania*

Venendo ora al terzo ordine di quesiti, relativi alla perequazione, è noto che la Germania rappresenta un sistema di estremo interesse per il rilievo che assume la perequazione di tipo orizzontale. In via generale va detto che l'art.107.1. LF impone di collegare il gettito di alcune importanti imposte ai territori. Questo implica che determinante diventa il numero degli abitanti, con la conseguenza ulteriore di una distribuzione disomogenea delle risorse a favore delle aree più popolose e ricche (notoriamente coincidenti con i *Länder* appartenenti al nucleo storico della BRD: Baden-Württemberg, Baviera, Assia)

<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Per quanto segue cfr. H.-P.Schneider, *Il federalismo fiscale in Germania*, in A.De Petris (a cura di), *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Cedam, 2010, 9 ss.

La LF ha previsto dei meccanismi compensativi. In primo luogo, con riguardo all'imposta sul reddito e sulle società, il principio del *juste retour* (rendimento locale) è bilanciato da alcune norme specifiche. In particolare, per quanto riguarda l'imposta sul reddito, ogni *Land* riceve il gettito prodotto dai propri cittadini. Tuttavia alcune Città-stato vedono attribuito ai propri cittadini un coefficiente del 135% in maniera tale da compensare il fatto che in queste città la mobilità è molto alta sicché sono in molti a lavorare in tali città ma a risiedere fuori. Quanto all'imposta sulla società, l'impresa paga all'ente federale l'imposta, che però viene redistribuita in tutti gli Stati in cui la società ha una sede aziendale.

Il secondo meccanismo compensativo riguarda l'IVA (art.107.1. ult. per.). Come detto, la parte di spettanza dei *Länder* è stabilito per ciascun *Land* in proporzione alla rispettiva popolazione; tuttavia una quota di questa parte, che non può comunque superare un quarto, può andare ad integrare i bilanci di quei *Länder* i cui introiti (derivanti dall'imposta sul reddito e sulle società e dalle imposte statali) siano inferiore alla media *pro capite* di tutti i *Länder*. Quindi l'IVA, per il 25%, è utilizzata in funzione perequativa.

Un terzo meccanismo è rappresentato dalla perequazione orizzontale, fondata sulla solidarietà federale. Essa però non mira alla piena ed integrale compensazione ma solo alla riduzione delle differenze. Il dato di riferimento di questo meccanismo è la capacità finanziaria per abitante, calcolata sommando le entrate di ogni *Land* al 64% delle entrate dei Comuni e dividendo questa cifra per il numero degli abitanti. L'ammontare della compensazione dipende dalla capacità fiscale e viene determinata secondo un programma di equiparazione orizzontale progressivo. Specularmente l'ammontare di quanto dovrà pagare il *Land* finanziariamente più forte dipende dall'ampiezza del superamento della media della capacità fiscale.

In quarto luogo sono previsti contributi federali supplementari per diminuire ulteriormente le differenze tra *Länder*. I contributi sono privi di vincoli e sono di due tipi principali: quelli generali e quelli per esigenze speciali. I contributi generali spettano ai *Länder* la cui capacità finanziaria sia inferiore al 99,5% della capacità finanziaria media per abitante. Il deficit è compensato proporzionalmente. Per capirci, un *Land* che abbia la capacità fiscale al 70% si ritrova, dopo i trasferimenti perequativi orizzontali e i contributi federali generali, al 97,5%. I contributi speciali sono attribuiti a quei *Länder* poveri che sopportano oneri generali (di cui cioè dovrebbe farsi carico la Federazione). I fondi che in questo modo sono erogati dalla Federazione non sono comunque legati a fini specifici, il singolo *Land* essendo il solo responsabile dell'utilizzo dei contributi ricevuti. A ricevere contributi per esigenze speciali sono i *Länder* della Germania orientale e servono soprattutto a rafforzare le infrastrutture. Al momento ammontano a circa 10 miliardi di euro l'anno e sono il frutto del c.d. Patto di Solidarietà II. Sono destinati ad essere gradualmente eliminati entro il 2019.

Ad essere stati molto contestati sono proprio il terzo e quarto meccanismo perché disincentivano gli Stati da comportamento fiscalmente virtuosi

Va infine ricordato che la riforma costituzionale del 2009 applica la logica generale che sostiene la perequazione alla nuova disciplina costituzionale. E' infatti previsto che l'onere finanziario degli aiuti di consolidamento per i 5 *Länder* finanziariamente deboli debba essere sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai *Länder*, prevedendosi che questi ultimi attingano la propria quota dalla parte spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto. Anche in questo caso si rinvia ad una legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat* (art.143d.3. LF).

### *Spagna*

L'art.158 CS prevede due strumenti di solidarietà: il Fondo di compensazione, che serve per spese d'investimento e per correggere gli squilibri territoriali, e le assegnazioni sul bilancio dello Stato relative ai servizi e attività statali che le CCAA abbiano assunto e per garantire un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici essenziali.

La riforma del 2009 ha cambiato profondamente il sistema, individuando come essenziali i servizi relativi ai settori della sanità, istruzione e assistenza sociale (art.15, legge organica 3/2009) (questa individuazione era prima assente). La garanzia di un livello equivalente di tali servizi viene assicurata tramite un Fondo di Garanzia dei Servizi Pubblici Fondamentali (art.13, legge organica 3/2009), che

assegnerà alle CCAA le risorse in ragione della popolazione e necessità. Il Fondo in questione non serve ad un livellamento totale, ma solo al raggiungimento di un livello minimo.

Viene in tal modo cambiata la funzione del *Fondo di suficiencia* (dal quale prima erano prelevati i principali trasferimenti per le CCAA), che, rinominato *Fondo di Suficiencia Global*, serve ora a coprire la differenza tra le necessità di spesa della CA e le risorse che le derivano dalla propria capacità tributaria e dal Fondo di Garanzia. Attraverso questi meccanismi si assicura una compensazione verticale. La concreta determinazione di quanto spetta a ciascuna CA avviene in sede di Commissione Mista, secondo quanto stabilito dalla LOAFCA.

Quanto alla perequazione orizzontale, essa ha trovato forma recente con la L.22/2009 che istituisce altri due Fondi di convergenza, costituiti con risorse aggiuntive dello Stato: il Fondo per la competitività e il Fondo di cooperazione. Il primo riguarda le CCAA con capacità contributiva per abitante inferiore alla media; il secondo riguarda quei territori che, per diverse ragioni, sono svantaggiati. Entrambi i fondi sono ispirati ai principi di necessità ed efficienza, sì da evitare perdite di responsabilità.

#### *Francia*

La compensazione è assurta a valore costituzionale nel 2003: l'art.72.5 prevede infatti che «*la legge prevede dei dispositivi di perequazione destinati a favorire l'uguaglianza tra le collettività*». La perequazione può essere orizzontale o verticale. La disposizione non è intesa come strettamente vincolante bensì come un fine di valore costituzionale: non ogni tipo di risorsa e non ogni trasferimento di competenza implica perequazione.

Il 90% dei trasferimenti realizzati a titolo di perequazione provengono dallo Stato, a dimostrazione che lo Stato gioca assolutamente preponderante nella correzione delle disuguaglianze territoriali.

## **D. IL PROCESSO DECISIONALE**

Con riguardo agli Stati esaminati, strumenti e procedure relative alle decisioni in materia finanziaria non sono i medesimi, anche se è possibile riscontrare alcune analogie.

#### *Repubblica federale di Germania*

In Germania la peculiare disciplina costituzionale della materia e l'organizzazione dei rapporti tra Federazione e *Länder* fanno sì che sia la Federazione a detenere sostanzialmente il potere normativo in materia finanziaria e tributaria. Come è noto, questa non è una caratteristica diffusa negli Stati federali tradizionali in cui anche gli Stati posseggono spesso il potere normativo in materia (si pensi a USA e Svizzera). Nell'ordinamento tedesco questa caratteristica centralizzatrice è però compensata dalla notevole precisione del riparto costituzionale in materia di tributi: la previsione costituzionale di imposte congiunte rappresenta un'evidente garanzia nei confronti dell'autonomia finanziaria dei *Länder*. Inoltre l'organizzazione federale permette ai *Länder* di intervenire nel processo normativo attraverso il *Bundesrat* chiamato ad esprimere il proprio consenso sui più importanti provvedimenti normativi riguardanti i *Länder*.

Esemplificativo di quanto appena detto è la riforma costituzionale sul pareggio di bilancio. In questo caso i forti limiti apposti all'autonomia finanziaria e di bilancio dei *Länder* è compensata dal frequente coinvolgimento della seconda camera nell'adozione della gran parte degli atti che devono implementare la nuova disciplina costituzionale. Tanto per fare qualche esempio, il *Bundesrat* interviene nella fase di erogazione degli aiuti di consolidamento ai cinque *Länder* finanziariamente esposti poiché suddetti aiuti vengono stanziati sulla base di un accordo amministrativo in applicazione di una legge federale che richiede l'approvazione del *Bundesrat* (art.143d, c.2, per.3, LF). Anche per la disciplina di dettaglio, da adottarsi sempre in forma di legge federale, nonché per la concreta ripartizione degli oneri finanziari, legati a tali aiuti di consolidamento, tra Federazione e *Länder*, sono richieste due leggi, sulle quali è necessario l'assenso della seconda camera (art.143d, cc.2 e 3, LF). Infine il *Bundesrat* è chiamato a dare la propria approvazione anche sulle eventuali disposizioni con le quali possono essere regolati diverse

questioni dirette ad evitare un'emergenza di bilancio. Esse sono indicate dall'art.109a LF, con la espressa richiesta dell'adozione con legge federale che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*.

#### *Spagna*

Diversa la situazione spagnola in cui manca una vera e propria organizzazione federale capace di portare gli interessi delle CCAA al centro. Questa peculiarità, in uno con la presenza di alcune autonomie molto più sviluppate rispetto ad altre (regionalismo differenziato), ha favorito lo sviluppo di procedure sostanzialmente bilaterali in cui ciascuna CA si confronta con lo Stato. Ciò accentua il carattere differenziato del regionalismo spagnolo giacché gli esiti del confronto bilaterale saranno legati al peso specifico di ciascuna CA e alla sua eventuale influenza sugli equilibri politici nazionali.

Ovviamente le decisioni sistemiche in materia finanziaria sono di competenza statale e quindi dell'asse maggioranza parlamentare-governo. Un ruolo di coordinamento centrale, sia nella fase che precede sia in quella che segue la decisione, è svolto dal Consiglio di politica fiscale e finanziaria. Un esempio di quanto appena detto è il caso già esaminato della legge organica 3/2009 con cui è stata modificata la LOAFCA. A tale modifica legislativa si è giunti dopo un accordo tra lo Stato e le CCAA raggiunto in sede di *Consejo del Política Fiscal y Financiera* (CPFF), tradottosi poi in tanti accordi bilaterali in sede di *Comision Mixta bilateral*.

#### *Francia*

In relazione al quesito in esame, il sistema francese presenta sicuramente meno interesse in quanto, data la struttura ancora tendenzialmente burocratico-gerarchica che contraddistingue i rapporti tra Stato e collettività territoriali, le decisioni in materia finanziaria sono affidate alla legge dello Stato, come del resto prevede la Costituzione modificata nel 2003.

€ 2,00



\*17STC0013440\*