



# Documento

*n. 5*

*Il federalismo fiscale  
Dalla modifica del titolo V della Costituzione  
alla Legge Delega*

*Dicembre 2009*

ORDINE DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI SALERNO

26 GEN 2010

Protocollo N. 340



IL FEDERALISMO FISCALE  
DALLA MODIFICA DEL TITOLO V DELLA  
COSTITUZIONE ALLA LEGGE DELEGA



## IL FEDERALISMO FISCALE DALLA MODIFICA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE ALLA LEGGE DELEGA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Stato federale e federalismo fiscale. – 3. La potestà normativa e regolamentare dello Stato e degli enti territoriali minori nell'originario quadro costituzionale. – 4. La riforma del titolo V della Costituzione. – 4.1. La nuova ripartizione di competenze normative tra Stato ed enti locali. – 4.2. L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali. – 5. Le fonti di finanziamento degli enti territoriali. – 5.1. Tributi propri e compartecipazioni. – 5.2. I trasferimenti perequativi e le risorse aggiuntive. – 5.3. L'autonomia di spesa degli enti territoriali: il "patto di stabilità". – 6. Dalla riforma costituzionale al DDL AS 1117. – 7. I contenuti della legge delega 5 maggio 2009, n. 42. – 7.1. Ambito di applicazione. – 7.2. Istituzione di nuovi organi. – 7.3. Il finanziamento delle Regioni. – 7.4. Il finanziamento degli enti locali. – 7.5. Il finanziamento delle Città metropolitane. – 7.6. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome. – 7.7. Gli interventi speciali ai sensi dell'art. 119, comma 5, della Cost. – 7.8. I principi di coordinamento. – 7.9. Il patto di convergenza. – 7.10. Il trasferimento del patrimonio dello Stato. – 7.11. La disciplina transitoria. – 7.12. La gestione dei tributi. – 7.13. La clausola di salvaguardia. – 7.14. Abrogazioni. – 8. Le principali criticità. – 8.1. L'autonomia finanziaria impositiva dei diversi livelli di Governo. – 8.2. I trasferimenti perequativi. – 8.3. L'attuazione dei tributi. – 8.4. La governabilità del sistema. – APPENDICE La comparazione con i modelli di federalismo fiscale sviluppati in altri ordinamenti nazionali. – 1. La distribuzione dei poteri fiscali negli Stati federali. – 2. La distribuzione dei poteri fiscali negli Stati regionali. – 3. Una riflessione sul riparto dei poteri impositivi tra i vari livelli di Governo nel federalismo fiscale internazionale.

### 1. PREMESSA

A seguito dell'approvazione definitiva da parte del Senato nella seduta del 29 aprile 2009 del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42)<sup>1</sup> è stata data concreta attuazione al disegno autonomista introdotto con le innovazioni costituzionali del 2001.

Di seguito ripercorriamo le maggiori problematiche sinora emerse sul tema del federalismo individuando i profili più controversi e le posizioni espresse dalla dottrina e dalla giurisprudenza, in particolare quella costituzionale.

Per affrontare questo esame sembra, pertanto, opportuno partire dalla stessa nozione di federalismo fiscale e dalla ricognizione degli obiettivi politici e amministrativi che si intendono raggiungere con la scelta di un regime federale, per passare poi all'esame dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti minori così come delineato con la riforma del 2001 del titolo V della carta costituzionale.

---

<sup>1</sup> Pubblicata sulla Gazz. Uff. n. 103 del 6 maggio 2009 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.*



Il corpo centrale del lavoro avrà poi ad oggetto oltre che l'analisi delle linee guida del citato disegno di legge delega, anche l'esame comparativo dei diversi modelli di federalismo fiscale adottati negli altri Stati europei, modelli necessariamente condizionati dalla matrice politica unitaria o meno del singolo ordinamento, così come dal processo di decentramento politico-amministrativo dallo stesso posto in essere. La parte finale sarà, infine, dedicata ad un'analisi economico-statistica del sistema del federalismo che, a partire dai dati disponibili, elaborerà un modello per lo studio dell'impatto in termini economici e finanziari del decentramento delle funzioni essenziali e del relativo finanziamento con particolare riguardo al sistema di perequazione.

## 2. STATO FEDERALE E FEDERALISMO FISCALE di Paola Rossi

Lo Stato federale è comunemente definito come quella forma di organizzazione politica che garantisce a livello costituzionale l'autonomia dei singoli enti territoriali, enti posti anch'essi in condizione di concorrere alle funzioni statali<sup>2</sup>. Elemento caratteristico dello Stato federale è dunque quello di essere a sovranità divisa e territorialmente circoscritta, nel senso che l'entità sovra ordinata (Stato federale) e quelle sotto ordinate (Stati federati) dispongono entrambe di poteri propri, la cui estensione incontra però dei limiti per materia e/o per territorio.

A differenza dell'antesignano Stato confederato, che trova la sua origine in un patto tra Stati, lo Stato federale ha la sua fonte e la sua regolamentazione in una carta costituzionale; i rapporti tra quest'ultimo e gli Stati federati non sono disciplinati dal diritto internazionale, ma dal diritto interno che regola la devoluzione di sovranità in determinate materie, nonché le risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni delegate.

In campo tributario, il federalismo attiene essenzialmente alla configurazione e distribuzione delle competenze e delle funzioni tra Stato ed enti territoriali in materia di entrate fiscali secondo la logica espressa dal principio di sussidiarietà: in linea di massima, in un assetto federale viene riconosciuto a ciascun ente territoriale il potere di governare le entrate fiscali secondo il fabbisogno di risorse finanziarie in dipendenza dei compiti e dei servizi pubblici che devono essere assicurati da quel medesimo ente alla collettività che amministra<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Così DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, 831 ss.

<sup>3</sup> Il primo studio che porta la sua attenzione sulla questione della autonomia tributaria degli enti territoriali minori è quello di GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979. Senza pretese di esaustività si segnalano tra i più significativi contributi successivi quelli di BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983; RUSSO, *Finanza regionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1994, I, 885 ss.; DEL FEDERICO, *I lineamenti della nuova finanza locale ed i relativi margini di autonomia statutaria*, in *Riv. dir. fin.*, 1992, 65 ss; GALLO, *Federalismo fiscale*, *Enc. giur. Treccani*, Roma 1996; PUTZOLU, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali: profili giuridici del federalismo fiscale*, Padova 1996; TREMONTI-VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, 1994, in cui il tema del federalismo viene preso a spunto per una riflessione più ampia sulla situazione del sistema tributario nazionale; GIARDA, *Federalismo fiscale*, *Enc. Novecento*, Roma 2004, 477; ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano 2005; FREGNI, *Riforma del titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, 683 ss; MAJOCCHI-MURARO, *Verso l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin.*, 2006, I, 3 ss.; VEZZOSO, *Il federalismo fiscale: dalle innovazioni costituzionali del 2001 al disegno Calderoli*, in *Dir. prat. trib.*, 2008, I, 855 ss.

