

La finanza regionale nella Costituzione: opportunità della riforma del 2001

Enrico Buglione*

ISSIRFA - CNR Roma

Le modifiche del 2001 al Titolo V della Costituzione e, in particolare, all'art. 119, possono avere un impatto positivo sull'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie? Per rispondere a questa domanda si considerano tre aspetti: l'evoluzione dell'autonomia finanziaria nel periodo di vigenza del testo del 1948; l'interpretazione di alcune disposizioni specifiche del vigente art. 119, data dalla Corte costituzionale con le sue sentenze; i principi in materia di federalismo fiscale che, con la riforma del 2001, diventano punti di riferimento essenziali per la concreta definizione del sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali.

Understanding how the 2001 amendment of Title V of the Constitution, in particular Article 119, will impact on the fiscal autonomy of the ordinary statute regions requires looking at: the dynamics of regional fiscal autonomy over the period up until when the 1948 Constitution was revised; the interpretation given by the Constitutional Court to a number of provisions contained in Article 119, as amended; some basic principles of fiscal federalism which with the 2001 constitutional reform become key reference points when choosing the arrangements to be used for financing the regions and local government. [JEL Classification: H77]

1. - Premessa

La verifica della capacità delle norme scritte in Costituzione

* <enrico.buglione@issirfa.cnr.it>. L'Autore desidera ringraziare Mauro Marè per gli utili suggerimenti e commenti. L'Autore resta, naturalmente, l'unico responsabile del testo.

di condizionare i contenuti della legislazione ordinaria in materia di finanziamento degli enti territoriali è lo scopo principale di questo lavoro.

L'idea di affrontare l'argomento trae spunto dalla profonda trasformazione del testo dell'articolo 119 della Costituzione del 1948, operata con l'articolo 5 della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Il testo originario era decisamente conciso (526 caratteri contro i 1.306 di quello vigente), ma ciò non dipende dal fatto che la versione del 1948 riguardava solo le regioni a statuto ordinario mentre quello vigente si riferisce a tutti gli enti territoriali. Piuttosto influisce la diversità di approccio per quanto riguarda la definizione delle caratteristiche essenziali del modello di federalismo fiscale. La versione del 1948, relativamente alle regioni, lasciava al legislatore ordinario una libertà di scelta quasi totale¹. La versione vigente cerca, invece, di porre dei vincoli, soprattutto a tutela dell'autonomia finanziaria introducendo, tra l'altro, principi uniformi per tutti i livelli di governo, province, comuni, città metropolitane e regioni. Approccio di per sé criticabile e in effetti criticato dalla Commissione Finanze in occasione del dibattito sul disegno di legge approvato successivamente dal Parlamento².

¹ Per comodità del lettore, si riporta il testo dell'articolo 119 nella versione del 1948:

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

² Secondo la Commissione, trattare la finanza delle regioni in modo separato da quella degli enti locali avrebbe consentito di attribuire alle prime un ruolo significativo in materia di perequazione, «sia per quanto concerne la delimitazione entro i relativi confini degli ambiti territoriali da assumere per la valutazione delle diverse capacità fiscali, sia per quanto riguarda la distribuzione del fondo perequativo» rendendo così più agevole la gestione delle politiche in materia. La stessa Commissione osserva, tuttavia, che «la inclusione del coordinamento del sistema tributario tra le materie oggetto della legislazione concorrente dello Stato e delle regioni lascerebbe supporre che una sorta di priorità verrebbe comunque riconosciuta alle regioni» (CAMERA DEI DEPUTATI, 2000, vol. I, pag. 181).

Il tema dell'autonomia finanziaria risulta particolarmente adatto per verificare se l'introduzione in Costituzione di norme più precise e vincolanti, come è avvenuto con la riscrittura dell'articolo 119, sia effettivamente in grado di condizionare i contenuti delle norme di legge che concretamente disciplinano il sistema di finanziamento degli enti territoriali e, in particolare, se si fa riferimento, come qui si intende fare, a quello delle regioni ordinarie, oggetto di entrambe le versioni dell'articolo³. Il fatto che non ci sia ancora una legge organica di attuazione all'articolo 119 vigente, non costituisce, da questo punto di vista, un ostacolo. Dal 2001, infatti, il Titolo V — e, quindi, anche l'articolo 119 — è il punto di riferimento della Corte costituzionale per le sue sentenze in merito ai già numerosi ricorsi sulla costituzionalità delle norme di legge emanate dallo Stato e dalle regioni.

Il testo si articola come segue:

— nel paragrafo 2 si mettono in evidenza le innovazioni in materia di autonomia finanziaria contenute nell'articolo 119 vigente, in base al contenuto letterale delle sue disposizioni;

— nel paragrafo 3, utilizzando alcuni indicatori ormai consolidati, si valuta l'evoluzione dell'autonomia finanziaria delle regioni ordinarie a partire dall'anno della loro istituzione, mettendo in evidenza i risultati indubbiamente positivi ottenuti a partire dagli anni '90;

— nel paragrafo 4 si richiamano alcuni problemi ancora aperti e sui quali, immediatamente dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, si era ritenuto che le modifiche dell'articolo 119 avrebbero potuto dare un contributo decisivo alla loro soluzione;

— nel paragrafo 5, che conclude il testo, l'attenzione si sposta sui contenuti sostanziali dell'articolo 119. In questo modo è possibile individuare alcuni principi di fondo del modello di federalismo fiscale che, in effetti, sembrano molto ragionevoli e da tenere nella massima considerazione.

³ Il riferimento alle regioni ordinarie è necessario, in quanto per il sistema di finanziamento di quelle a statuto speciale valgono tuttora le norme dei rispettivi statuti.

2. - Perché è stato riscritto l'articolo 119

Scorrendo il testo del vigente articolo 119 della Costituzione la prima impressione è che la versione del 1948 sia stata novellata soprattutto al fine di valorizzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e, in particolare, quella delle regioni a statuto ordinario, per un lungo periodo mortificata dal legislatore nazionale al punto da renderla praticamente inesistente. Proprio questo, del resto, potrebbe essere stato uno dei motivi per cui la legge costituzionale di riforma della riforma⁴ non conteneva modifiche all'art. 119 Cost.⁵.

Che la tutela dell'autonomia finanziaria sia uno degli obiettivi prioritari del vigente articolo 119 è confermato dal livello di dettaglio, quasi da manuale, utilizzato per la definizione del concetto, a partire dal comma 1 dove, a differenza di quanto avveniva nel testo originario, si precisa che essa deve essere "di entrata" e "di spesa".

A sostegno dell'autonomia di entrata il comma 2 afferma che le regioni e gli enti locali, oltre a beneficiare «di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», «Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del gettito tributario».

A sostegno dell'autonomia di spesa, nel comma 3 si prevede che, con legge dello Stato, venga istituito «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» e, nel comma 4, si afferma che le entrate di cui ai commi precedenti — cioè i tributi propri e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e le assegnazioni del fondo perequativo senza vincoli di destinazione, «con-

⁴ Ci si riferisce alla legge costituzionale di ulteriore riforma del Titolo V, definitivamente approvata dal Parlamento alla fine del 2005, ma non entrata in vigore non avendo superato il referendum confermativo del 6 giugno 2006.

⁵ Tra gli studi sull'art. 119 del vigente Titolo V della Costituzione cfr.: BASSANINI F. (2006); BASSANINI F. - MACCIOTTA G. (2004); BORDIGNON M. - CERNIGLIA F. (2003); BRANCASI A. (2002); BURATTI C. (2003); DE GRAZIA D. (2002); GIARDA P. (2001; 2003; 2004); LIBERATI P. (2002); PICA F. - STAMMATI S. (2002); PITRUZZELLA G. (2002); ZANARDI A. (2006).

sentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Il concetto che le spese degli enti territoriali per le funzioni attribuite siano coperte da entrate “libere” è ulteriormente rafforzato dal comma 5 nel quale si prevedono interventi aggiuntivi dello Stato — cioè l’assegnazione di trasferimenti vincolati — ma solo a favore di determinati enti territoriali e solo per un ventaglio dettagliato di finalità: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Rispetto al testo originario, i passi in avanti a sostegno dell’autonomia finanziaria sono indubbiamente significativi. In particolare, rileva al riguardo:

— il fatto che essa debba essere garantita a tutti i livelli di governo subcentrali e non solo alle regioni;

— il richiamo esplicito a tributi istituiti e gestiti dagli enti territoriali;

— l’affermazione del fatto che le entrate “libere” consentono il finanziamento integrale delle funzioni attribuite;

— il restringimento delle ipotesi in cui è possibile ricorrere a trasferimenti aggiuntivi, soprattutto per la specificazione delle finalità ammissibili, visto che anche nella versione originaria era previsto che tali trasferimenti potessero essere assegnati solo a singole regioni.

Naturalmente a favore di tale interpretazione gioca anche — ed, anzi, in primo luogo — il fatto che la legge costituzionale n. 3 del 2001, oltre a riformare l’art. 119, ha profondamente novellato tutto il Titolo V della Costituzione, valorizzando e ampliando il ruolo che le autonomie territoriali possono svolgere nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche. Basti considerare, al riguardo, la nuova distribuzione tra centro e periferia della potestà legislativa e di quella amministrativa. Per la prima «il nuovo articolo 117 ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva nelle materie elencate dal secondo comma, allo Stato e alle Regioni la competenza concorrente nelle materie enu-

merate al terzo comma, alle regioni la competenza residuale (art. 117, comma 4) avente ad oggetto tutti gli ambiti non compresi negli elenchi precedenti»⁶. Per la seconda, l'art. 118, comma 1, cancella il principio del parallelismo (rispetto alla potestà legislativa) e stabilisce che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

È dunque logico che l'autonomia finanziaria — un corollario essenziale dell'autonomia *tout court* degli enti territoriali — dovesse essere modificata nel senso di un suo adeguato rafforzamento. Ciò nonostante è lecito sostenere che la riscrittura dell'articolo 119 sia stata effettuata soprattutto per tutelare meglio l'autonomia finanziaria?

Per chiarire questo aspetto sembra opportuno considerare, dal punto di vista quantitativo ma soprattutto da quello qualitativo, la positiva evoluzione dell'autonomia finanziaria nel periodo durante il quale l'articolo 119 nella versione originaria è stato il punto di riferimento per il legislatore ordinario ai fini della definizione delle regole del finanziamento delle regioni.

3. - Evoluzione del sistema di finanziamento nel periodo di vigenza dell'art. 119 Cost. originario

Per l'aspetto quantitativo basti considerare che nel 1975 le regioni ordinarie gestivano 3.519 miliardi di lire. Nel 2005, in euro, si tratterebbe di 15,8 miliardi, pari a poco più dell'1% del Pil attuale. Le entrate delle stesse regioni sono invece pari, ora, a circa 112 miliardi e a più dell'8% del Pil. Le funzioni e quindi la finanza di questo livello di governo, nel periodo considerato, si sono dunque ampliate in modo significativo, certamente a causa del decentramento di funzioni di cui al D.p.r. n. 616 del 1977 e alla legge n. 59 del 1997, ma soprattutto in seguito all'istituzione del

⁶ D'ATENA A. (2006, p. 512).

Servizio sanitario nazionale e alla contemporanea regionalizzazione della gestione delle spese in materia: allo scopo, nel 1980, sono stati trasferiti alle regioni (comprese quelle a statuto speciale) 18 mila miliardi di lire, pari a circa 5 punti del Pil dello stesso anno⁷.

Ancora più significativa è l'evoluzione del sistema di finanziamento delle regioni ordinarie letta dal punto di vista qualitativo.

A questo scopo si concentrerà l'attenzione sull'autonomia di entrata e di spesa, cioè sui due aspetti fondamentali dell'autonomia finanziaria ai quali fa esplicito riferimento il vigente articolo 119 Cost.⁸

Per quanto riguarda l'autonomia di entrata, un indicatore tradizionalmente usato per valutarne il livello è il rapporto tra le entrate proprie di un ente territoriale (o di un dato livello di governo) e il totale delle sue entrate correnti. Con l'espressione "entrate proprie" normalmente ci si riferisce alle fonti di finanziamento ordinario degli enti territoriali, il cui gettito può essere da essi adeguato ai rispettivi bisogni di spesa. Rientrano in questa categoria, quindi, i proventi della vendita di beni e servizi, le tariffe, i canoni e, ovviamente i tributi propri. Nel caso delle regioni conviene concentrare l'attenzione su quest'ultima voce, dato che le altre entrate proprie hanno comunque una importanza molto ridotta (ancora adesso non più del 3% del totale delle entrate correnti).

Dal punto di vista economico, un tributo di un ente territoriale può essere definito "proprio" solo quando agli enti che ne percepiscono il gettito è attribuito almeno il potere di modificare l'aliquota con cui viene applicato, sia pure entro limiti minimi e

⁷ In un recente studio sul decentramento fiscale in 25 paesi OCSE relativo al periodo 1970-2001, nel gruppo di quelli nei quali la quota del totale della spesa pubblica consolidata gestita dai governi subcentrali è aumentata di più, l'Italia, con un +12%, è il quarto paese, dopo Belgio, Spagna, e Islanda (STEGARESCU D., 2006, p. 33).

⁸ Per maggiori approfondimenti sull'evoluzione del sistema di finanziamento delle regioni si rimanda a: ARACHI G. - ZANARDI F. (2000); BATTISTON F. - STRUSI A. (1999); BOSCO B. (1996); BOSI P. - TABELLINI G. (1996); BUGLIONE E. (2001); COVINO F. (2001); GIARDA P. (2000); STRUSI A. (1999).

massimi fissati dal governo centrale⁹. Se gli enti territoriali non possono intervenire nemmeno su questo aspetto — come avviene nel caso delle compartecipazioni a tributi erariali — si tratta, invece, di un trasferimento di entrate tributarie.

Nel 1975 il gettito dei tributi propri delle regioni ordinarie era pari a 194 miliardi di lire e rappresentava il 6,2% del totale delle entrate correnti. Il livello di autonomia di entrata — o, per meglio dire, di autonomia tributaria, visto che non sono state considerate le altre entrate proprie — era, quindi, molto basso. Nel 1990 la situazione, da questo punto di vista, era ancora peggiore. Nonostante un aumento del gettito da tributi propri pari al 45% in termini reali, a causa della forte crescita dei trasferimenti statali per il finanziamento della sanità e delle altre materie di competenza delle regioni il livello di autonomia tributaria scendeva al 2,3%. Nel corso del decennio successivo, tuttavia, vengono introdotte importanti riforme volte a rafforzare le entrate tributarie delle regioni — come anche degli enti locali — in sostituzione di trasferimenti ordinari dallo Stato. Rispetto al 1990, nel 1999 il gettito dei tributi propri delle regioni aumenta del 3.038% a prezzi reali e la sua incidenza sul totale delle entrate correnti sale a più del 55%, per poi stabilizzarsi, nel corso degli esercizi successivi, intorno al 45%. Nel 2005, il gettito dei tributi propri delle regioni ordinarie è stato di 40 miliardi di euro, pari al 46,2% delle entrate correnti. Livelli di autonomia tributaria come quelli attuali sono oggettivamente significativi, soprattutto se si tiene conto dei valori relativi ad altri paesi, compresi quelli federali¹⁰.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa, come indicatore verrà usato il rapporto tra le entrate delle regioni senza vincoli di

⁹ Sono invece da considerare elementi aggiuntivi, sia pure di grande rilevanza: il fatto che il tributo sia istituito dall'ente territoriale beneficiario del gettito, anche se in attuazione di norme di principio fissate dal governo centrale; il fatto che la gestione del tributo — accertamento, riscossione, contenzioso, applicazione delle sanzioni — spetti in tutto o in parte all'ente territoriale; il fatto che non siano previsti vincoli di destinazione sul gettito del tributo, in quanto ciò comporterebbe delle limitazioni alla discrezionalità dell'ente territoriale nell'allocazione funzionale delle risorse.

¹⁰ In base a dati OECD per il 2002, l'incidenza dei tributi propri sulle entrate dei livelli intermedi è pari al 32,7% in Spagna, al 41,1% in Australia, al 2% in Germania, al 3,7% in Austria (OECD, 2005).

destinazione imposti da livelli superiori di governo e il totale delle entrate al netto di quelle provenienti da mutui. I cambiamenti verificatisi nel corso del periodo in esame anche in questo caso sono evidenti. Nel 1975 le entrate libere rappresentavano, al massimo, circa il 30% del totale delle entrate delle regioni ordinarie. Nel 1990, tuttavia, l'incidenza delle entrate libere era scesa all'11,4% e ciò in quanto, come si è già osservato, la maggior parte delle nuove funzioni attribuite nel corso del tempo alle regioni — tra le quali, in primo luogo, la sanità — è stata finanziata con trasferimenti vincolati. È solo a partire da questa data che il livello di autonomia di spesa comincia ad aumentare e in modo significativo. A causa della sostituzione del fondo nazionale trasporti con entrate di natura tributaria, avvenuta nel 1995, e della prima riforma del finanziamento del servizio sanitario nazionale — consistente nell'attribuzione alle regioni di nuovi importanti tributi propri (addizionale Irpef e Irap) in sostituzione dei contributi sanitari (una entrata di natura tributaria ma necessariamente di scopo) — nel 1999 le entrate formalmente libere da vincoli di destinazione salgono al 60% del totale. L'ulteriore riforma del sistema di finanziamento della sanità di cui al D.lgs. n. 56 del 2000 — consistente nell'abolizione del Fondo sanitario nazionale come trasferimento alle regioni ordinarie e nella sua sostituzione sia con maggiori entrate di natura tributaria (aumento della compartecipazione all'accisa sulla benzina e aumento dell'addizionale Irpef di base) sia con le assegnazioni libere del fondo perequativo istituito con lo stesso decreto — ha portato il valore del rapporto in questione all'81% nel 2001 e intorno all'84% negli esercizi successivi fino al 2005¹¹.

4. - Limiti dell'attuale autonomia finanziaria e prospettive di soluzione con il vigente art. 119 Cost.

I dati a cui sopra si è fatto riferimento indicano che, in definitiva, i contenuti dell'articolo 119 Cost. nella versione originaria

¹¹ Sul sistema di perequazione di cui al D.lgs. 56 del 2000, può farsi riferimento a: ZANARDI A. (1999); GIARDA P. (2000); LIBERATI P. (2001); BARBERO M. (2004); MERCURI M.C. - FONTANA A. (2005); STRUSI A. - SABBADINI A. (2005).

hanno consentito al legislatore ordinario di attuare un sistema di finanziamento delle regioni all'inizio molto derivato e vincolato e, successivamente, un sistema che riconosce spazi di autonomia di entrata e di spesa simili a quelli che si riscontrano nella maggior parte dei paesi con un sistema di governo fortemente decentrato o propriamente federale.

Tuttavia, se dalla semplice analisi dei dati si passa a considerare gli aspetti sostanziali del sistema di finanziamento delle regioni, si osserva che una serie di problemi continuano a sussistere.

Per quanto riguarda gli attuali tributi propri delle regioni, il problema non è tanto quello della ristrettezza dei margini di manovrabilità consentiti dalla normativa statale¹², ma il fatto che la maggior parte del gettito deriva dalle aliquote minime e obbligatorie previste dalla normativa statale¹³. È sicuramente vero, inoltre, che l'autonomia tributaria di cui attualmente godono le regioni ordinarie è sempre e comunque, per così dire, derivata dallo Stato, sia perché gli attuali tributi propri sono stati introdotti con legge nazionale, sia perché, in quasi tutti i casi, essi devono comunque essere applicati anche a prescindere da qualsiasi normativa regionale di attuazione, sia perché lo Stato può sempre modificare la disciplina di queste imposte o, addirittura, sopprimerle.

Nel periodo immediatamente successivo alla entrata in vigo-

¹² È stato calcolato, ad esempio, che se le regioni ordinarie sfruttassero interamente i margini di manovrabilità originariamente previsti nella normativa statale per l'Irap, l'addizionale Irpef, la tassa sulla benzina e la tassa automobilistica, sarebbe possibile ottenere, come media nazionale, un incremento delle entrate (da imposte e da trasferimenti, correnti e in conto capitale) pari al 7% (ACOFF, 2005, Allegato 2 «Documentazione di base elaborata in materia di riforma del decreto legislativo 56/2000»). In valori assoluti si tratta di circa 8 miliardi, pari al 20% del gettito *standard* dei principali tributi delle regioni.

¹³ Ciò vale, in particolare, per l'Irap. In primo luogo, in quanto circa il 20% del gettito prodotto deriva dalla cosiddetta Irap pubblica non modificabile in alcun modo da parte delle regioni e, quindi, da considerare, dal punto di vista economico, un vero e proprio trasferimento. In secondo luogo, in quanto, del gettito restante, una quota non inferiore all'80% deriva dall'aliquota minima prevista dallo Stato per l'Irap sul settore privato pari al 3,25% della base imponibile (l'aliquota *standard* del 4,25% può infatti essere manovrata dalle regioni fino ad un massimo di un punto percentuale in aumento o in diminuzione).

re della l.c. n. 3 del 2001, dalle regioni e da una parte della dottrina era stata avanzata l'ipotesi che il comma 2 del vigente art. 119 Cost., potesse efficacemente contribuire a rafforzare l'autonomia finanziaria delle regioni sul versante delle entrate.

In primo luogo, perché si era ritenuto che le regioni potessero procedere all'istituzione di nuovi tributi — che, come precisato nello stesso comma 2, fossero in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario — senza attendere che lo Stato definisse con apposita legge tali principi, come previsto al comma 3 dell'articolo 117 per le materie di legislazione concorrente, tra le quali rientra, appunto, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In base a questo orientamento, i principi di riferimento si sarebbero potuti trarre dall'ordinamento vigente, cosa ammessa dalla Corte costituzionale in altri settori al fine di evitare che i ritardi del governo impedissero l'operatività del vigente titolo V.

In secondo luogo, si era ritenuto che il comma 2 dell'articolo 119 Cost. e il riassetto della potestà legislativa di Stato e regioni *ex art. 117 Cost.* consentissero alle regioni di intervenire nei confronti dei tributi propri esistenti, cioè quelli istituiti e disciplinati in linea generale da leggi dello Stato, oltre i margini di manovra ammessi dalla normativa statale e rendesse altresì impossibile, allo Stato, la modifica unilaterale della disciplina di tali imposte. Essendo l'istituzione *ex novo* di nuovi tributi oggettivamente difficile, questo secondo versante era di particolare interesse per le regioni e, d'altra parte, molto problematico per il governo centrale che, proprio in quel periodo — cioè all'inizio della passata legislatura — al fine di contenere la pressione tributaria complessiva era intenzionato a intervenire sui cosiddetti tributi regionali per ridurre la base imponibile (in particolare per l'Irpef e per l'Irap) e per bloccare, sia pure temporaneamente, le possibilità di inasprimento del prelievo da parte delle regioni ammesse dalla legislazione vigente.

Entrambe queste interpretazioni a favore di un rafforzamento dell'autonomia tributaria regionale si sono rivelate, tuttavia, infondate. La Corte costituzionale, con un orientamento giuri-

sprudenziiale ormai consolidato¹⁴ ha, infatti, escluso che nuovi tributi degli enti territoriali possano essere istituiti in assenza di una specifica legge statale di principio in materia — che, per altro, il governo è stato sollecitato ad emanare al più presto — e ha altresì ribadito il diritto dello Stato ad intervenire sugli attuali tributi regionali (e locali) che traggono origine dalla normativa nazionale.

Tale orientamento della Corte sembra, in effetti, in gran parte da condividere, soprattutto se si tiene presente la delicatezza della materia tributaria e la situazione di particolare difficoltà della finanza pubblica, per superare la quale un coordinamento del prelievo fiscale operato dai vari livelli di governo appare indispensabile¹⁵. La Corte, tuttavia, avrebbe potuto sostenere, con più chiarezza di quanto non abbia fatto, l'esigenza dell'attribuzione agli enti territoriali di entrate sostitutive in caso di interventi volti a ridurre le potenzialità di gettito dei tributi propri e chiedere, anche, che tali entrate sostitutive fossero comunque di natura tributaria.

In definitiva, non sembra che la riscrittura dell'art. 119 Cost., come interpretato dalla Corte, abbia fatto venir meno il carattere derivato (dallo Stato) dell'autonomia tributaria delle regioni e, più in generale, degli enti territoriali. Ma è questo un vero problema? Se si prescinde da posizioni di principio e si guarda, piuttosto, alla prassi, si deve osservare che in quasi tutti i paesi — anche quelli a struttura federale — le imposte dei livelli subcentrali di governo traggono molto spesso origine dalla legislazione nazionale e sono manovrabili entro limiti prestabiliti da questa fissati. In altre parole, il fatto che l'autonomia tributaria delle regioni (e degli enti locali), in Italia, sia in gran parte derivata dallo Stato non

¹⁴ Sulle sentenze della Corte costituzionale in materia, si veda, ad esempio, STANCATI Z. (2006).

¹⁵ Per un'analisi, con esempi concreti, dei possibili effetti negativi connessi ad un ampio decentramento fiscale — inteso come attribuzione del potere di spesa e del potere tributario — soprattutto in paesi che, al loro interno, presentano forti disparità di sviluppo economico, si veda TANZI V. (2002). Molto interessante, da questo punto di vista è anche l'esperienza della Spagna, dove, a fronte dei rischi connessi ad un ampliamento del potere impositivo delle Comunità autonome, la Corte Costituzionale è intervenuta per limitarlo (BEREJO A.R., 2006).

è poi una situazione così anomala come potrebbe sembrare a prima vista.

Passando all'autonomia di spesa, i dati a cui sopra si è fatto riferimento indicano che le innovazioni introdotte prima della riscrittura dell'articolo 119 avevano già ridotto il peso dei trasferimenti vincolati, tanto da far salire ad oltre l'80% l'incidenza delle entrate libere sul totale delle entrate.

Questi dati, tuttavia, non tengono conto del fatto che, pur essendo l'assistenza sanitaria attualmente finanziata dalle regioni con entrate che affluiscono al bilancio senza vincoli formali di destinazione — il gettito dell'Irap, dell'addizionale Irpef, dell'accisa sulla benzina e le assegnazioni del fondo perequativo — esse sono, comunque, tenute a destinare al settore le risorse necessarie a garantire ai cittadini i livelli essenziali di assistenza. Escludendo dalle entrate libere la quota di risorse necessaria a garantire tali livelli — come quantificata nei decreti con i quali ogni anno viene stimato il fabbisogno di spesa oggettivo per il servizio sanitario nazionale — l'autonomia di spesa attuale delle regioni ordinarie scende a circa l'11%, cioè ai valori che aveva prima della riforma del sistema di finanziamento della sanità.

Da questo punto di vista la riscrittura dell'art. 119 Cost. non sembra avere avuto alcuna efficacia. Le norme di cui al comma 4 e al comma 5 rendono più difficile l'utilizzazione di trasferimenti esplicitamente vincolati, ma non toccano la previsione di Livelli essenziali di prestazioni (Lep) da garantire su tutto il territorio nazionale sulle materie di competenza regionale, sia essa esclusiva o concorrente. Anzi, il fatto che alla lettera *m*) del comma 2 dell'art. 117 Cost., si attribuisca allo Stato una competenza esclusiva in materia, garantisce che anche in futuro questa forma implicita di limitazione dell'autonomia di spesa possa continuare a verificarsi e non solo in sanità ma anche in tutti gli altri settori — ad esempio istruzione, assistenza pubblica, ambiente — in cui si ritenga utile e necessario prevedere dei Lep.

Come per l'autonomia tributaria anche in questo caso è opportuno chiedersi se ciò rappresenti un problema e non, piuttosto, una conseguenza necessaria di fronte all'esigenza prioritaria di mantenere l'unità sostanziale del paese. Quando gli enti terri-

toriali — come le regioni in Italia — sono chiamati a gestire funzioni ad alto costo, che rispondono a bisogni essenziali dei cittadini e per le quali esiste un desiderio diffuso di prestazioni adeguate ai bisogni su tutto il territorio, l'autonomia di spesa finisce sempre per essere molto contenuta, indipendentemente dal fatto che tali funzioni siano finanziate con trasferimenti vincolati o con entrate libere. In altre parole, bisognerebbe prendere atto che esiste un inevitabile *trade-off* tra rilevanza economica e sociale delle funzioni decentrate e margini di discrezionalità, per gli enti territoriali, circa l'allocazione delle risorse tra le varie materie di loro competenza.

L'autonomia di spesa, d'altra parte, può anche essere riferita alla discrezionalità degli enti territoriali per quanto riguarda gli aspetti organizzativi e gestionali dell'erogazione dei servizi, compresi quelli soggetti a livelli essenziali di prestazioni. Su questo versante esistono effettivamente ampi margini di intervento, a partire dal riconoscimento alle regioni di maggiori poteri per quanto riguarda i livelli retributivi del personale. Sfruttare tali margini può rivelarsi una scelta strategica al fine di permettere di realizzare una delle principali opportunità offerte dall'attuazione di un modello federale: quella di migliorare, attraverso il decentramento, l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. E proprio per questo, forse, la Corte costituzionale ha costantemente difeso l'autonomia di gestione degli enti territoriali da eccessive ingerenze del centro, anche se motivate dall'esigenza superiore del contenimento e del controllo della spesa pubblica. In particolare la Corte, pur ritenendo perfettamente legittimi e necessari gli interventi del governo in questa materia, ha ribadito, ad esempio con la sentenza n. 417 del 2005¹⁶, che i vincoli posti dallo Stato agli enti territoriali «debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure — ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia

¹⁶ In www.giurcost.org>decisioni.

libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa».

Resta, tuttavia, la questione dei trasferimenti esplicitamente vincolati a determinati interventi. In effetti, nell'art. 119 Cost., quanto affermato nel comma 4 (in base al quale le risorse libere consentono l'esercizio delle funzioni attribuite) e nel comma 5 (in base al quale trasferimenti vincolati potrebbero essere assegnati solo per determinate finalità e solo a singoli enti) sembra imporre vincoli stringenti all'uso di questa forma di finanziamento delle regioni e degli enti territoriali da parte dello Stato. Bisogna tuttavia osservare che essa è presente nei modelli di finanziamento dei governi subcentrali di tutti paesi, compresi quelli a struttura federale. Ciò in quanto, di fronte all'esigenza di realizzare obiettivi di interesse nazionale in materie decentrate, si ritiene opportuno e giusto, prima di tutto nei confronti degli stessi enti territoriali, che il centro intervenga mettendo a disposizione risorse aggiuntive tarate sul fabbisogno di spesa oggettivo posto a carico dei singoli enti dato l'obiettivo da raggiungere e che il centro possa verificare l'utilizzazione che viene fatta di tali assegnazioni.

Un'interpretazione ragionevole delle disposizioni dei commi 4 e 5 dovrebbe dunque portare a ritenere che esse siano soprattutto finalizzate ad evitare un ricorso così massiccio a tale forma di finanziamento da ricreare una situazione simile a quella del periodo nel quale i trasferimenti vincolati erano di gran lunga la principale entrata delle regioni.

In effetti, le sentenze della Corte costituzionale sembrano orientate in questo senso. Dopo alcune pronunce nelle quali trasferimenti vincolati all'insieme delle regioni in materie di loro competenza sono stati ritenuti comunque incostituzionali in quanto fortemente lesivi dell'autonomia di questo livello di governo, la Corte ha adottato un approccio più articolato. Al riguardo risultano di particolare interesse alcune sentenze del 2005, in base alle quali si possono trarre le seguenti indicazioni:

— una volta attuate le previsioni costituzionali a tutela dell'autonomia finanziaria, nelle materie di competenza degli enti territoriali i contributi speciali di cui al comma 5 dell'articolo 119 potranno essere usati anche per assegnare all'insieme delle regio-

ni (o degli enti locali) risorse “aggiuntive” ai normali finanziamenti (sentenza n. 222 del 2005¹⁷);

— allo stato attuale — cioè prima dell’attuazione dell’articolo 119 Cost. — i finanziamenti vincolati in materie di competenza residuale o concorrente delle regioni sono illegittimi, rappresentando uno strumento di ingerenza nell’esercizio delle funzioni (sentenza n. 51 del 2005 in materia di addestramento professionale¹⁸). Tuttavia, se finanziamenti di settore erano previsti da leggi in vigore prima della riforma della Costituzione, essi possono continuare ad essere erogati a patto che la ripartizione delle risorse venga approvata dalle regioni in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222 del 2005 in materia di trasporto pubblico locale, già richiamata).

5. - Validità dei principi dell’art. 119 Cost. per un federalismo sostenibile

I dati sull’evoluzione della finanza regionale nel periodo dal 1970 al 2001 indicano che l’art. 119 Cost. nella versione originaria non ha certamente impedito — quando è maturato un orientamento politico in tal senso — un forte decentramento della spesa pubblica a favore delle regioni e una positiva evoluzione della loro autonomia finanziaria. Il rapporto spese/Pil, per questo livello di governo è, infatti, aumentato di circa 7 punti, l’autonomia di entrata è passata dal 6% al 45% e l’autonomia di spesa, considerando le fonti di finanziamento libere da vincoli formali di destinazione, dal 30% iniziale all’attuale 84%.

Nel periodo immediatamente successivo all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, le disposizioni del vigente articolo 119 avevano fatto ritenere possibile un ulteriore rafforzamento dell’autonomia finanziaria, tra l’altro attuabile immediatamente, anche a prescindere da provvedimenti dello Stato volti a riordinare il sistema di finanziamento nel suo complesso e a dettare i principi generali di riferimento in materia di autonomia impositiva delle regioni e degli enti locali. Le sentenze della Corte

¹⁷ In www.giurcost.org>decisioni.

¹⁸ In www.giurcost.org>decisioni.

costituzionale hanno, tuttavia, sensibilmente ridimensionato tali aspettative. Esse, infatti, pur essendo spesso intervenute per evitare violazioni dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali palesemente in contrasto con le disposizioni dell'articolo 119, hanno anche assicurato al centro ampie possibilità di controllo e di coordinamento sul sistema impositivo e, più in generale sulla finanza pubblica, garantendo altresì una continuità rispetto al modello di finanziamento attuale, in particolare per quanto riguarda l'autonomia tributaria e di spesa.

Ciò nonostante, la riscrittura dell'articolo 119 effettuata nel 2001 appare un'operazione utile, soprattutto se si concentra l'attenzione, come del resto sembra aver fatto la Corte, non tanto sul significato letterale dei suoi commi, quanto sui principi generali che esso introduce in materia di federalismo fiscale.

Tali principi possono essere riassunti come segue:

— gli enti territoriali devono disporre di entrate il cui gettito possa essere da loro adattato al proprio fabbisogno di spesa;

— gli enti territoriali possono istituire e gestire tributi a carico delle proprie collettività, nel rispetto dei principi della Costituzione e di quelli fissati in apposite leggi dello Stato, nonché altre entrate proprie;

— il finanziamento ordinario degli enti territoriali deve provenire da entrate prodotte nel territorio amministrato, e, quindi, da tributi propri — autonomi, in quanto istituiti e gestiti dagli stessi enti, o, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale, derivati, in quanto istituiti con legge dello Stato — da partecipazioni a tributi erariali ripartite con il criterio geografico e da altre entrate proprie;

— lo Stato deve intervenire a favore degli enti economicamente svantaggiati con le assegnazioni libere del fondo perequativo, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni attribuite, nonché con le assegnazioni aggiuntive di scopo di cui al comma 5. Queste ultime, inoltre, possono essere anche usate per consentire il raggiungimento di obiettivi di interesse generale in tutto il territorio nazionale, ma, come indicato dalle sentenze della Corte, è comunque necessaria l'intesa con gli enti beneficiari, almeno per quanto riguarda il riparto e la gestione delle risorse.

— gli interventi finanziari dello Stato devono essere orientati alla promozione dell'efficienza. Ciò vale, ovviamente, per i trasferimenti aggiuntivi, per i quali è normale che vengano previsti obblighi di rendicontazione dell'uso che ne viene fatto nonché valutazioni preventive dei programmi di intervento. Ma vale anche per le assegnazioni del fondo perequativo, dovendo essere tarate sulla capacità fiscale per abitante. Il significato letterale del termine "capacità fiscale" escluderebbe che si possa tenere conto dei costi oggettivi necessari per l'esercizio delle funzioni, ma, se si guarda ai contenuti sostanziali — cioè al fatto che il fondo perequativo, insieme alle entrate del comma 2, garantisce l'esercizio delle funzioni attribuite — questi costi non possono essere tralasciati;

— ogni ente territoriale è responsabile delle proprie scelte di fronte ai cittadini. A favore dell'*accountability* giocano, infatti, diversi fattori: la garanzia dell'autonomia di entrata e di spesa, l'orientamento pro efficienza dei trasferimenti dallo Stato; l'utilizzabilità di trasferimenti aggiuntivi e vincolati solo in determinate ipotesi; nonché le disposizioni di cui al comma 6 sempre dell'art. 119 Cost., relative al divieto di indebitamento per spese correnti — per evitare che vengano scaricate sulle generazioni future spese che vanno a vantaggio delle generazioni presenti — e all'esclusione di garanzie dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali.

Un elenco, sia pure non esaustivo, dei principi a cui dovrebbe ispirarsi un modello di federalismo fiscale, suggeriti dai contenuti sostanziali dell'art. 119 Cost. deve tuttavia tenere conto di altri due aspetti fondamentali, indicati non nell'art. 119, ma nei commi 2 e 3 dell'art. 117 perché è qui che viene fornito l'elenco delle funzioni riservate, rispettivamente, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e alla competenza legislativa concorrente. Ci si riferisce: per il comma 2, alla lettera *e*) concernente la funzione di perequazione e alla lettera *m*) relativa ai livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale; per il comma 3, all'attribuzione allo Stato del compito di fissare, con apposta legge, i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Riservare in via esclusiva allo Stato la funzione di perequa-

zione e la fissazione dei Lep è una condizione essenziale a tutela dell'unità nazionale. Ma altrettanto importante è attribuire allo Stato l'individuazione di principi generali, validi per tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di armonizzazione dei bilanci e per il controllo della finanza pubblica e del sistema tributario. Da un lato, ciò è indispensabile per poter mettere in piedi un sistema di monitoraggio efficiente delle entrate e delle spese di tutti i livelli di governo e del livello di funzionalità con il quale ciascuna amministrazione gestisce il proprio bilancio. Dall'altro, questa è l'unica strada possibile per coinvolgere pienamente gli enti territoriali nel risanamento della finanza pubblica, estendendo l'ambito della loro responsabilità non solo nei confronti delle collettività locali ma anche nei confronti di quella nazionale. Del resto, se si tiene presente l'entità della quota della spesa pubblica complessiva già ora gestita dagli enti territoriali (quasi il 50%, al netto, per lo Stato, degli oneri previdenziali e per il debito pubblico) appare evidente che, senza una fattiva e leale collaborazione tra il governo nazionale e gli enti territoriali, sarebbe impossibile riprendere il cammino del risanamento della finanza pubblica e, quindi, sarebbe ad elevato rischio il ravvicinamento ai parametri previsti nel Patto di Stabilità e Crescita.

In definitiva, per avere un modello di federalismo fiscale coerente con le indicazioni dell'art. 119 Cost. e del Titolo V, dunque moderno e sostenibile per il paese, non è necessario stravolgere l'assetto attuale ma intervenire opportunamente su alcuni aspetti. In particolare sembra essenziale:

— migliorare la capacità di autofinanziamento ordinario degli enti territoriali, al fine di consentire loro di far fronte al fabbisogno di spesa senza incidere negativamente sul percorso di rientro nei parametri del Patto di Stabilità e Crescita;

— migliorare la programmabilità delle entrate, intesa non come certezza, nel tempo, di un tasso predeterminato di crescita, ma come possibilità per gli enti territoriali, di prevedere in anticipo la dinamica delle principali fonti di finanziamento, comprese eventuali fluttuazioni negative;

— rafforzare gli incentivi per un uso efficiente ed efficace delle risorse negli interventi finanziari dello Stato a sostegno degli

enti territoriali, in particolare per quanto riguarda i trasferimenti ordinari integrativi delle entrate tributarie;

— valorizzare l'autonomia di gestione del bilancio, per sfruttare al meglio i vantaggi della riforma in senso federale e per ottenere, dagli enti territoriali, un contributo più fattivo al risanamento della finanza pubblica;

— più in generale, rafforzare l'*accountability* degli enti territoriali nei confronti non solo delle collettività amministrate, ma anche del Paese nel suo insieme.

Su questi aspetti sono state avanzate proposte coerenti con i contenuti sostanziali del Titolo V nel documento finale dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale¹⁹. Inoltre, nella finanziaria per il 2007, sono stati fatti alcuni passi concreti in avanti. Ad esempio per quanto riguarda:

— il rafforzamento della capacità di autofinanziamento in termini di tributi propri e di tariffe per i servizi erogati;

— l'attribuzione alle regioni di maggiori responsabilità per la copertura delle spese finali in sanità;

— la valorizzazione dell'autonomia di gestione del bilancio con la proposta di avviare, in alcune regioni, la sperimentazione di un controllo del rispetto del Patto di stabilità interno basato sui saldi di bilancio, invece che sulla dinamica di specifiche componenti di spesa.

Molto, tuttavia, resta da fare e, in questo ambito, spicca l'introduzione di parametri pro efficienza nel riparto dei trasferimenti ordinari. Si tratta di un tema oggettivamente complesso in quanto, se ci si muove in questa direzione abbandonando il criterio della spesa storica, inevitabilmente alcuni enti finiscono per ottenere minori risorse a vantaggio di altri, il che, come dimostra l'esperienza del d.lgs. 56 del 2000, è difficile da far accettare. A meno che, in questo e in altri campi, non si proceda valorizzando al massimo il principio di leale collaborazione tra livelli di governo e il raggiungimento di intese preventive con le regioni e gli enti locali, come del resto sembra indicare, ormai, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale.

¹⁹ ACOFF (2005) e, per una sintesi, BUGLIONE E. (2006).

BIBLIOGRAFIA

- ACOFF (Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale), *Relazione sull'attività svolta dall'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, mimeo, 2005.
- ARACHI G. - ZANARDI A., «La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte», *Economia Pubblica*, n. 1, 2000, pp. 5-44.
- BARBERO M., «Processo al d.lgs. 56/2000», in *www.federalismi.it*, n. 19, 2004.
- BASSANINI F., «Autonomia e garanzie nel finanziamento delle regioni e degli enti locali», in ZANARDI A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 85-113,.
- BASSANINI F. - MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale*, Quaderni di Astrid, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BATTISTON F. - STRUSI A., «Decentramento e risorse finanziarie», *La Finanza Locale*, n. 2, 1999, pp. 169-185.
- BEREJO A.R., «Decentramento politico e decentramento fiscale: l'esperienza spagnola», in *www.issirfa.cnr.it* (pagina esperienze straniera), 2006.
- BORDIGNON M. - CERNIGLIA F., «I nuovi rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione», Società italiana di economia pubblica, *Working Papers*, n. 207, 2003.
- BOSCO B., «I trasferimenti nel sistema attuale di finanza regionale», in BROSTO G. (a cura di), *Federalismo fiscale*, Milano, Franco Angeli, 1996, pp. 69-122.
- BOSI P. - TABELLINI G., «Il finanziamento di regioni e enti locali», *Economia Pubblica*, n. 2, 1996, pp. 59-93.
- BRANCASI A., «Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una repubblica federale», *Diritto Pubblico*, n. 3, 2002, pp. 909-80.
- BUGLIONE E., «La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?», in VERDE A. (a cura di), *Temi di finanza pubblica*, Bari, Cacucci Editore, 2001, pp. 135-53.
- —, «Per un federalismo sostenibile», *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2006, pp. 289-313.
- BURATTI C., «La finanza delle province dopo la riforma costituzionale», *Economia Pubblica*, n. 1, 2003, pp. 5-32.
- CAMERA DEI DEPUTATI, «Proposta di legge costituzionale Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (A.C. 4462 - A.S. 4809)», Camera dei Deputati, *Dossier*, Provvedimento n. 1621, 2000.
- COVINO F., «La finanza regionale e locale nelle politiche dei governi della XII legislatura», in ATRIPALDI V. - GAROFALO G. - FRASUTTA C. - LOTITO P.F. (a cura di), *Governi ed economia*, Padova, Cedam, 2001.
- D'ATENA A., «Il regionalismo nella vicenda costituzionale italiana», in LABRIOLA S., *Valori e principi del regime repubblicano*, Bari, Laterza, 2006, pp. 491-538.
- DE GRAZIA D., «L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2002, pp. 267-304.
- GIARDA P., «Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti», *Economia Pubblica*, n. 5, 2000, pp. 5-46.
- —, «Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione», *Le Regioni*, n. 6, 2001.

- GIARDA P., «Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?», *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 1, 2003, pp. 21-56.
- , «Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Italy: A Review of Past and Recent Trends», *Rivista di Diritto Tributario e Scienza delle Finanze*, n. 4, 2004, pp. 527-61.
- LIBERATI P., «Sanità e federalismo fiscale in Italia», in FRANCE G., *Federalismo, regionalismo e standard sanitari*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 7-38.
- , «Fiscal Federalism and National Standards in Italy: Implications for Redistribution», in *Welfare nazionali tra integrazione europea e decentramento regionale*, Società italiana di economia pubblica, Pavia, Università di Pavia, 2002, pp. 261-86.
- MERCURI M.C. - FONTANA A., «L'attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000», in ISAE, *Rapporto sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2005, pp. 129-52.
- OECD, *Revenue Statistics 1965-2004*, OECD, Parigi, 2005.
- PICA F. - STAMMATI S., «La finanza delle regioni deboli nel titolo V della Costituzione italiana», *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2002, pp. 9-28.
- PITRUZZELLA G., «Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia», *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 977-88.
- STANCATI Z., «La consulta torna sul tema dell'autonomia impositiva regionale: un'occasione per riparlare del coordinamento alla luce dell'articolo 119, comma 2, della Costituzione», in *www.federalismi.it*, n. 17, 2006.
- STEGARESCU D., *Decentralised Government in an Integrating World*, Berlino, Springer, 2006.
- STRUSI A., «Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni», *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 1999, pp. 535-60.
- STRUSI A. - SABBADINI A., «Nuova finanza e perequazione nel federalismo fiscale delle regioni: l'esperienza del decreto legislativo 56/2000», *Economia e Società Regionale*, n. 1, 2005.
- TANZI V., «Le insidie sulla strada che conduce al decentramento fiscale», *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2002, pp. 367-89.
- ZANARDI A., «Il sistema di perequazione interregionale in Italia: quale riforma?», *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 1999, pp. 609-30.
- , «Introduzione. Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà», in ZANARDI A. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 11-42.